

Pour une République des territoires

La crise sanitaire a mis en évidence l'extraordinaire capacité qu'ont eue les collectivités territoriales à agir rapidement et efficacement durant cette période inédite, tant dans sa forme que dans son ampleur, en maintenant leurs politiques publiques essentielles tout en proposant de nouvelles solutions.

Cette capacité à répondre aux besoins des Françaises et des Français, comme l'a confirmé un sondage de l'Institut Elabe en mai dernier, s'est effectuée dans un contexte où les élus locaux ont souvent eu le sentiment, à juste titre, d'être abandonnés par l'État central, dont la gestion de la crise a été défailante à plusieurs titres.

L'action des collectivités a même été saluée par le président de la République, qui annonçait en juin vouloir donner plus de libertés et de responsabilités aux collectivités.

Depuis le début du quinquennat, à chaque crise, le président de la République et le gouvernement semblent prendre conscience du rôle indispensable joué par les communes, les intercommunalités, les départements et les régions auprès de nos concitoyens. Ce fut le cas lors du mouvement des « Gilets jaunes », comme lors de la crise sanitaire actuelle.

Pour autant, la ligne directrice de l'exécutif vis-à-vis des collectivités depuis 2017 se caractérise plutôt par une défiance persistante. La baisse drastique et brutale des emplois aidés, la mise sous tutelle financière des collectivités ou la stigmatisation des Maires avec l'épisode #BalanceTonMaire n'en sont que trois tristes illustrations.

L'expérience de ces trois dernières années invite donc au minimum à la prudence quant à la réelle volonté du président de la République d'engager un nouvel acte de décentralisation.

La décentralisation mérite bien mieux que cela. Véritable révolution silencieuse engagée au début des années 1980 par François Mitterrand, la décentralisation s'est aujourd'hui imposée comme une évidence, même aux yeux de la droite qui la combattait alors pourtant férocement.

Parce que l'objet de la décentralisation est de réoxygéner la démocratie en rapprochant les élus des citoyens, nous estimons qu'elle doit être approfondie. L'exigence devient même urgente pour armer les collectivités face à la profonde crise économique et sociale d'aujourd'hui.

Nous, Socialistes, sommes les héritiers de l'élan de 1981. Nous étions plusieurs à le rappeler récemment dans une tribune publiée dans *Le Monde* accessible [ici](#). Nous refusons d'abandonner l'idée de décentralisation à l'exécutif et à la droite. Il n'est pas question de céder à une logique purement libérale qui consiste à mettre en concurrence les territoires au détriment des plus fragiles d'entre eux. Nous pensons au contraire qu'il faut revenir au cœur du projet décentralisateur tel qu'il fut pensé par le gouvernement de Pierre Mauroy : donner au citoyen le pouvoir d'agir sur son quotidien, tout en garantissant la solidarité entre tous les territoires.

Ce projet démocratique et émancipateur, nos élus locaux le font vivre tous les jours, dans tous les territoires, et nos sénateurs et députés le défendent au Parlement. À ce sujet, nos sénateurs ont fait adopter le 25 juin dernier par le Sénat une proposition de résolution intitulée « Pour une nouvelle ère de la décentralisation », qui est accessible [ici](#). Cette contribution s'inscrit dans la lignée de ce travail.

Contribution thématique – Congrès PS 2020

Ce projet est au service d'une transition écologique ambitieuse et socialement juste. C'est en cela qu'il a vocation à contribuer à rassembler la gauche et les écologistes et à faire travailler ensemble, autour de projets locaux, les militants politiques, les acteurs associatifs et syndicaux et tous les citoyens engagés qui se reconnaissent dans ce projet.

Ce projet, pour être pleinement mis en œuvre, nécessite un nouvel acte de décentralisation et le retour d'une ambition abandonnée depuis trop longtemps : l'aménagement du territoire.

Pour que la France soit réellement une République indivisible, laïque, démocratique, sociale et décentralisée, elle doit avoir confiance en ses territoires, riches de leurs spécificités.

Cette République des territoires repose sur quatre piliers :

1. Approfondir la démocratie locale
2. Adapter les compétences des collectivités aux besoins de leurs territoires
3. Donner aux collectivités les moyens d'assumer leurs responsabilités
4. Retrouver l'ambition d'aménager les territoires

1. Approfondir la démocratie locale

Alors que les élections départementales et régionales se profilent et que les dernières élections municipales se sont caractérisées par une abstention record que la situation sanitaire ne peut pas seule expliquer, il est impératif de donner un nouveau souffle à la démocratie locale.

L'esprit de la décentralisation est intimement lié à la volonté de démocratiser l'action publique. C'est pourquoi les collectivités territoriales ont vocation à être des moteurs du renouvellement des pratiques démocratiques.

Les règles électorales doivent garantir une parité des assemblées et des exécutifs locaux à tous les échelons.

Le développement de la participation citoyenne tout au long des mandats est également un objectif : budgets participatifs, conseils citoyens, concertations, pétitions, référendums locaux sont autant de dispositifs qui donnent de la vitalité à l'action publique locale.

Approfondir la démocratie locale c'est aussi assumer de donner un réel statut aux élus locaux, avec des évolutions en matière de régime social et indemnitaire, de formation et de reconversion, de responsabilité juridique et d'obligations déontologiques, pour encourager l'engagement en politique, la diversité des profils et l'exemplarité des pratiques.

2. Adapter les compétences des collectivités aux besoins de leurs territoires

Si la décentralisation est trop souvent ramenée à la seule question du transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, on ne peut néanmoins pas parler de nouvel acte de décentralisation sans réfléchir à une évolution de la répartition de ces compétences et à un renforcement des responsabilités des collectivités.

Contribution thématique – Congrès PS 2020

Sans remettre en cause la capacité des territoires à s'organiser selon leurs spécificités, point que nous développerons un peu plus loin, nous portons l'idée de régions pilotant le service public de l'emploi et la politique d'apprentissage et coordonnant les politiques d'aménagement du territoire. Les départements doivent obtenir des pouvoirs accrus, sans que cela se traduise par un désengagement de l'État, en matière de gouvernance hospitalière et médico-sociale et d'organisation territoriale de l'accès aux soins, en lien avec les services déconcentrés de l'État.

Les communes, échelons de base de notre vie démocratique, seront toujours les seules détentrices de la clause de compétence générale, pour agir au quotidien. Enfin, les intercommunalités doivent être des lieux de coopération à l'échelle des bassins de vie. À ce sujet, nous avons une conviction : il est impératif de donner de la souplesse dans la répartition des compétences entre intercommunalités et communes, pour tenir compte des réalités locales. Cela passe par exemple par la possibilité donnée aux EPCI à fiscalité propre de pouvoir déléguer à une partie de leurs communes membres certaines de leurs compétences.

Cet exercice différencié des compétences au sein du bloc communal permet de faire le lien avec un des axes majeurs du nouvel acte de décentralisation : la reconnaissance d'un réel droit à la différenciation pour les collectivités.

Chaque territoire a son histoire et ses besoins spécifiques. Il faut donc permettre aux élus locaux d'exercer, dans le respect de la loi et s'il y a une volonté politique, les compétences qui répondent aux caractéristiques de leurs territoires. Ce droit à la différenciation repose principalement sur deux dispositifs : l'expérimentation et l'adaptation des normes.

Le recours à l'expérimentation doit être simplifié et ne doit plus systématiquement déboucher sur l'alternative actuelle posée par le droit : abandon ou généralisation de l'expérimentation. La possibilité d'adapter localement les normes nationales doit également être permise, sans quoi l'action publique peut parfois être totalement inadaptée à certaines réalités locales.

Ce droit à la différenciation a aussi vocation à encourager le développement de la coopération transfrontalière entre nos collectivités et certaines collectivités étrangères, que ces coopérations soient européennes, méditerranéennes ou ultra-marines. D'ailleurs, nos collectivités d'outre-mer doivent devenir les figures de proue de ce droit à la différenciation.

Enfin, dans un horizon proche, une révolution copernicienne pourrait être proposée en renversant complètement la logique institutionnelle actuelle : l'État verrait ses compétences limitativement listées dans la Constitution, toutes les autres compétences relevant dorénavant des collectivités territoriales. Cette « révolution » ne serait pas incompatible ni avec le principe d'indivisibilité de la République ni avec l'existence d'un État fort, exerçant des compétences régaliennes et garantissant l'unité nationale, la cohésion sociale et la justice territoriale.

3. Donner aux collectivités les moyens d'assumer leurs responsabilités

Sans moyens financiers adéquats, il n'y a pas de libre administration des collectivités territoriales, ni de décentralisation effective. Donner aux collectivités les moyens d'assumer leurs responsabilités repose sur trois axes : garantir leur autonomie fiscale, réduire les inégalités de richesse entre territoires et leur procurer de la visibilité sur plusieurs années.

Depuis 2017, le gouvernement a remis en cause de manière inédite l'autonomie fiscale des collectivités, avec une recentralisation de leurs ressources via la suppression de la taxe

Contribution thématique – Congrès PS 2020

d'habitation et d'une partie des impôts économiques, improprement qualifiés d'impôts « de production ». Après les régions, ce sont désormais les départements qui ont quasiment perdu l'intégralité de leur autonomie fiscale.

Ce mouvement de recentralisation s'est accompagné d'une mise sous tutelle des collectivités avec l'instauration en 2018 d'un dispositif de contractualisation (aujourd'hui suspendu en raison de la crise) visant à inciter les plus grandes collectivités à limiter l'évolution de leurs dépenses sous peine d'avoir une sanction financière.

Actuellement, le gouvernement communique sur le fait qu'il a mis en place, dans le cadre du budget rectificatif de cet été, des dispositifs de soutien financier aux collectivités pour leur permettre de traverser la crise. Or, d'une part, ces dispositifs ne compensent qu'une petite partie des pertes de recettes des collectivités et ignorent l'explosion de leurs dépenses en raison de la crise. Rien n'est par exemple proposé aux départements pour faire face à la très forte augmentation des dépenses de RSA. D'autre part, le soutien aux collectivités est indispensable pour réussir la relance. En effet, les collectivités portent 70 % de l'investissement public chaque année. Sans reprise de l'investissement public local, le pari du gouvernement de la relance par l'investissement sera nécessairement voué à l'échec.

Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités doivent donc être fortement revalorisées. La création d'une dotation de soutien consacrée exclusivement aux investissements en faveur de la transition écologique est incontournable. Les territoires sont les moteurs de cette transition. Sans proximité et innovation territoriale, celle-ci demeurera un vain mot. Cette dotation pourrait ainsi soutenir les investissements des collectivités en matière de rénovation thermique des bâtiments, de développement des circuits courts, de production locale d'énergies renouvelables, de renforcement de l'offre de transports publics, d'émergence de filières économiques et industrielles de transition etc.

Le deuxième axe, c'est la montée en puissance des mécanismes de péréquation pour réduire les inégalités de richesse entre territoires. Être décentralisateur, c'est accepter que l'administration d'une collectivité par des élus locaux puisse conduire à ce qu'une politique publique puisse être mise en place dans une collectivité mais pas dans la collectivité voisine. Toutefois, cette acceptation doit reposer, dans l'idéal, sur une exigence inconditionnelle : que cette situation découle uniquement d'une volonté politique des élus locaux et non d'une inégalité de moyens entre territoires.

Or depuis 2018, le gouvernement a totalement gelé le principal mécanisme de péréquation du bloc local. Quant aux mécanismes de péréquation verticale, l'État réduit leur pertinence en les faisant financer par les collectivités elles-mêmes. La crise et ses effets négatifs sur les finances de toutes les collectivités imposent pourtant plus que jamais un financement par l'État de la progression de la péréquation verticale.

Enfin, le troisième axe consiste à donner de la visibilité financière aux collectivités. Désormais, à chaque projet de loi de finances, les collectivités se demandent quel impôt sera supprimé, quelle dotation sera diminuée ou quelle dépense leur sera imposée. Cette visibilité demande quatre choses :

- La mise en œuvre d'une loi de programmation pluriannuelle de financement des collectivités, permettant aux collectivités d'avoir de la visibilité dans le temps sur leurs ressources ;

Contribution thématique – Congrès PS 2020

- Une réforme de la dotation globale de fonctionnement, pour simplifier son mode de calcul qui repose aujourd’hui sur des critères trop nombreux, complexes et évolutifs ;
- La fin de la baisse de certains concours financiers, appelés « variables d’ajustement », décidée de manière unilatérale chaque automne par le gouvernement au prétexte de compenser la progression d’autres concours financiers ;
- La compensation financière intégrale et évolutive des compétences transférées par l’État aux collectivités. Jusqu’à aujourd’hui, ces transferts se sont toujours accompagnés d’un reste à charge pour les collectivités, croissant dans le temps, qui obère ensuite leurs capacités à financer leurs autres politiques.

4. Retrouver l’ambition d’aménager les territoires

Le nouvel acte de décentralisation que nous appelons de nos vœux doit s’accompagner d’une ambition retrouvée, celle d’aménager les territoires.

L’abandon de cette ambition a marqué la victoire d’une vision libérale qui considère que les territoires doivent être mis en concurrence pour faire émerger les plus attractifs ou les plus compétitifs d’entre eux.

Par ailleurs, aménager les territoires, c’est tout sauf affaiblir les moyens financiers des bailleurs sociaux, supprimer les petites lignes ferroviaires, fermer des lits d’hôpitaux et des trésoreries, infantiliser les collectivités, baisser massivement les emplois aidés, oublier que toute fiscalité écologique va de pair avec la justice fiscale ou balayer de la main le rapport Borloo.

Remettre sur pied une politique d’aménagement, c’est redonner du sens à la coopération entre l’État et les collectivités territoriales. Les futurs contrats de plan État-Région doivent être la première étape de cette ambition retrouvée.

Sans un vrai aménagement des territoires, il ne peut y avoir de progrès partagé. Par exemple, alors que le débat public se focalise sur l’arrivée prochaine de la 5G et de ses potentiels effets néfastes sur la santé et l’environnement (l’objet de cette contribution n’est pas de trancher cette question), nous avons tendance à occulter le fait que notre pays compte encore de très nombreuses zones blanches et grises, le plus souvent en zone rurale. Chaque année, le gouvernement annonce un plan pour faire disparaître ces zones. Il est temps de le réaliser, via un investissement public massif, dans un contexte où l’essor du télétravail et de la télémédecine pourrait profondément modifier les dynamiques territoriales.

Aménager les territoires, c’est avoir l’ambition de mailler le pays en équipements, infrastructures et services publics. C’est aussi favoriser une relocalisation, notamment d’activités industrielles, dans les petites villes et les villes moyennes ; ou le développement de l’agriculture urbaine de proximité dans les grandes agglomérations.

Ce maillage peut se faire à l’échelle de territoires centrés autour de bassins de vie ou de « territoires d’équilibre », où l’on considère que chaque habitant doit disposer à moins d’une certaine temporalité en voiture de tous les services publics essentiels (santé, transports, éducation, sécurité, justice, culture...). Nous pourrions par exemple parler du « territoire des trente minutes ».

Contribution thématique – Congrès PS 2020

Ce maillage peut se faire simultanément à une échelle plus réduite. Le concept de « ville du quart d'heure », développé par le scientifique Carlos Moreno et porté par plusieurs listes socialistes lors des dernières élections municipales, en est un exemple en proposant d'organiser la ville pour que chaque habitant puisse disposer dans un rayon de quinze minutes à pied des services qui lui sont essentiels dans son quotidien.

Aménager les territoires, c'est prôner une alliance des territoires et non les opposer. C'est ne pas voir les métropoles comme les responsables de tous les déséquilibres, les territoires périurbains comme des espaces d'isolement, les zones rurales comme une France surannée et les quartiers prioritaires comme des lieux d'ensauvagement. Aménager les territoires, c'est ne pas avoir honte de prononcer le mot « sous-préfecture », c'est prendre en compte les spécificités des territoires ultra-marins et soutenir leur rattrapage, c'est défendre le rôle essentiel des départements en matière de solidarités sociales et territoriales et c'est donner les moyens à la politique de la ville de réussir.

Pour résumer, la République des territoires c'est faire vivre l'unité de la République en donnant des perspectives à chacun de ses territoires.