

Réflexions sur le questionnaire « des Etats généraux de la démocratie territoriale » ...

Diffusé jusqu'au 22 février 2012, le questionnaire « des Etats généraux de la démocratie territoriale », élaboré par le Sénat, à l'initiative de sa nouvelle Présidence de gauche, mérite que l'on s'y attarde, tant celui-ci, dans sa méthode, comme dans son fond, relève d'une pratique douteuse, à la limite du champ hors compétences et de la faute de goût.

Cette faute de goût commence déjà par l'emploi du terme « Etats généraux », qui n'est pas sans rappeler les discussions et l'un des épisodes historiques majeurs, qui ont été à l'origine de la Révolution Française et de sa violence.

Sans aller jusqu'à engendrer une crainte quant à l'ampleur de ses conséquences, ce titre apparaît clairement pompeux.

1. Une méthode douteuse

Si dans les sondages traditionnels, lesquels sont déjà discutables, les spécialistes évitent le nombre impair de choix de réponse, car s'il y a une réponse centrale, elle risque d'être artificiellement "attrape-tout", et s'il y a plus de réponses possibles penchant d'un côté par rapport à l'autre, on influence les réponses, le Sénat et sa nouvelle Présidence ne semblent pas se poser cette question méthodologique, révélant un écueil qui constitue déjà une première limite à ses futurs résultats.

Dès la première question, on relève des redondances entre différentes réponses, comme pour insister sur certains types de réponses, tout en les orientant.

Par ailleurs, s'agissant du nombre impair de réponses au choix, il peut être au moins relevé dans une dizaine de questions (Questions 2, 5 et 10 de la 1^{ère} partie, prolongement de la question 29 de la 2^{ème} partie ou encore questions 4, 5, 11, 14, 19 et 22 de la 4^{ème} partie).

Est également fondamental, le déséquilibre entre les 3 natures de questions présentées en introduction du questionnaire :

- Questions générales (44 questions) ;
- Questions techniques (37 questions) ;
- Questions spécifiques à l'Outre-Mer (26 questions).

Cette structuration est pour le moins discutable, tant les questions générales, nous le savons, font généralement l'objet d'une politisation et de belles intentions en quantité supérieure, par rapport aux questions techniques.

D'autre part, le nombre de questions spécifiques à l'Outre-Mer est élevé, de manière disproportionnée, tant sur des critères objectifs, notamment démographiques (l'Outre-Mer représente moins de 2% de la population française), que sur des critères de difficultés institutionnelles. S'agissant de ces dernières, le droit et la pratique, particulièrement adaptés, souples, des relations institutionnelles entre métropole et collectivités d'outre-mer semblent avoir fait leurs preuves, au moins sur le plan institutionnel, notamment sous la présidence de Jacques Chirac.

Cette considération exagérée, trop importante pour être honnête, à l'égard de l'Outre-Mer, est même hypocrite. Ainsi le premier chapitre (« Faisons connaissance ») invite-t-il les élus d'Outre-Mer à ne pas s'intéresser à la moitié du questionnaire, notamment les parties relatives aux finances locales en Métropole ou aux partenariats locaux, comme si la voix d'un simple citoyen désireux de tout remettre en cause avait plus de valeurs que celle d'un élu d'Outre-Mer désireux de faire progresser le cadre législatif et réglementaire des relations institutionnelles entre Métropole et Outre-Mer.

Par ailleurs, la partie relative à l'Outre-Mer est surprenante par le mélange des genres qu'elle propose. Il n'y a, en effet, pas de profil type unique de l'Outre-Mer, contrairement à ce que le questionnaire laisse supposer : Mayotte, ce n'est pas la Nouvelle-Calédonie, et ce n'est pas non plus la Martinique, en matière d'organisation administrative !

Cette partie du questionnaire semble totalement le méconnaître. Et à l'intérieur de la Métropole, il y a des collectivités à statut particulier (Paris, la Corse), dont certaines caractéristiques sont plus proches de celles des COM que de celles des autres départements métropolitains. Là aussi c'est apparemment méconnu.

Et les questions de cette partie vont, par ailleurs, toutes dans le même sens : celui de la reconnaissance des particularités locales, alors même que la Constitution établit une unité et une indivisibilité entre le Peuple de métropole et les Peuples d'Outre-Mer dans la République.

Enfin, s'il est prétendu que les réponses au questionnaire sont anonymes, cela pose, tel un bien pour des maux, plusieurs problèmes :

- Celui de l'absence de géolocalisation des réponses et sentiments ;

- Des élus sont oubliés dans le ciblage au début du questionnaire : les élus d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, notamment ;
- D'autres sont confondus, tels les conseillers délégués ou de la majorité municipale par rapport aux simples conseillers, ou encore les Présidents et Vice-Présidents des exécutifs départementaux et régionaux et même ceux des EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale : communautés urbaines, d'agglomération, de communes), ces derniers étant rarement de la même sensibilité au sein d'une même communauté ;
- Plus simplement, enfin, il est possible pour un simple citoyen, non élu, de répondre au questionnaire, qui plus est sans limitation du nombre de questionnaires pouvant être renvoyé par un même individu, puisque celui-ci n'est pas nommé, ni donc connu.

2. Un fond orienté vers la remise en cause de la hiérarchie des normes, des réformes, de l'équilibre des finances publiques et de la libre administration des collectivités territoriales

2.A. Remise en cause de la hiérarchie des normes et de la représentation des collectivités

La volonté de départ du questionnaire (« faire avancer la démocratie territoriale ») en dit déjà long sur l'ambition, qui sort bien du cadre des compétences du seul Sénat.

Par la suite, à travers le contenu même du questionnaire, le Sénat, chambre haute du Parlement et objectivement la moins puissante du Parlement, se voit doté de prérogatives réellement exorbitantes, faisant presque de lui la chambre législative unique qu'il n'est pas, alors même que les lois sont mécaniquement très largement issues des projets gouvernementaux (ce sont la Constitution et le poids de l'exécutif, jamais remis en cause depuis 1958, par qui que ce soit, qui le veulent ainsi).

Au-delà, les collectivités territoriales, dont le Sénat est présenté comme la chambre représentative par excellence, devraient pouvoir s'émanciper de la loi, de manière générale (cf. la question 18 de la 1^{ère} partie du questionnaire), ou particulièrement s'agissant des restrictions aux financements croisés (cf. la question XXVII du questionnaire), en passant par des allègements tout aussi douteux des contraintes législatives et réglementaires pesant sur elles (cf. la question 38 de la 3^{ème} partie du questionnaire, relative aux domaines très « pénalisés » et essentiels, comme l'urbanisme, les marchés publics et l'environnement, et qui suggère un affaiblissement de la loi par rapport aux décisions des collectivités).

La porte serait même ouverte pour limiter l'action de l'Etat par celle des collectivités, par la définition des « missions essentielles de l'Etat et son rôle à l'égard des collectivités territoriales » (cf. les questions 39 à 42 de la 3^{ème} partie, allant même jusqu'à la remise en cause du Sous-Préfet), ou encore par la considération qu'auraient le droit de porter les collectivités locales dans leur ensemble, s'agissant des relations avec l'Outre-Mer, ce jusque dans la culpabilisation de la métropole dans la péréquation (cf. les questions 16 et 20 de la 4^{ème} partie, notamment).

L'interdiction de tutelle entre les collectivités territoriales est également mise à mal, avec la possibilité ouverte d'une dépendance des collectivités territoriales entre elles à travers des schémas normatifs (cf. la question 29 de la 2^{ème} partie), ou par la désignation « entre elles » d'une collectivité chef de file, au regard des compétences (cf. la question XXX du questionnaire), ou encore par la compétence normative des collectivités d'Outre-Mer supra-communales sur les communes (cf. la question 23 de la 4^{ème} partie), alors même que la question 24 rappelle la règle de la libre administration des communes

...

Le contrôle de légalité, fondement des relations entre l'Etat et les collectivités locales, notamment depuis les lois Defferre de 1982, est enfin placé en situation de souffrance, à travers la question XIX, qui propose la possibilité d'un contrôle du respect de la réglementation par la collectivité elle-même !!!

Ensuite, le statut et le rôle de l'Association des Maires de France s'avèrent eux-mêmes menacés (cf. les questions 6 à 9 de la 1^{ère} partie, sur les seuils élections municipales et le fléchage, sans oublier que ceux-ci sont présentement l'objet de questions auxquelles même les élus qui n'y sont pas soumis ou les simples citoyens qui n'en sont pas peuvent répondre ; ou même encore plus directement avec la mise en place, possible à travers la question XXXV, d'un mécanisme d'échange sur les bonnes pratiques territoriales, court-circuitant objectivement l'AMF).

Cette remise en cause de la hiérarchie des normes est même plus que formelle, en atteignant le fond et l'intégrité d'un principe constitutionnel majeur de l'époque récente : la parité.

Celle-ci est, en effet, purement et simplement mise en doute pour les élections municipales (cf. la question 8 de la 1^{ère} partie).

Enfin, tout en maintenant les interrogations quant au rôle et à la fonction de l'Etat, le questionnaire les porte à l'échelle de l'Europe, dont la mission de préservation des services publics de proximité ou des solidarités sociale et territoriale est clairement proposée à l'éviction, à travers les questions 12 et 13 de la 1^{ère} partie (ou encore l'impertinente question 21 de la 4^{ème} partie qui pose la question de « l'adaptation des normes nationales et européennes », alors même qu'il pourrait être souhaité que les collectivités territoriales soient associées aux décisions en la matière, qui relèveraient alors toujours de l'Etat et de l'Europe.

Au-delà d'un vice de compétence et de contradictions, est mis en évidence un risque d'entrave aux engagements internationaux, en l'occurrence européens, de la France, sans pour autant proposer d'aller plus loin dans le fond : le principe de subsidiarité.

2.B. Remise en cause des réformes

La remise en cause des réformes est prégnante tout au long du questionnaire proposé, à commencer par les déséquilibres, cette fois-ci de fond, dans les jeux de réponses :

- Des déséquilibres par l'ajout dans l'orientation des réponses, tout à fait visibles dans les questions 1, 4, 5, 18 de la 1^{ère} partie, 22 de la 2^{ème} partie, ou encore XX et XXI, lesquelles sont relatives à l'intercommunalité, ou encore XXVI, laquelle est relative à l'assistance technique et les partenariats, ou enfin la question 13 de la 4^{ème} partie ;
- Et des déséquilibres par l'absence manifeste de la totalité de l'éventail des réponses possibles (cf. les questions 3, 4, 5, 12, 13, 14 de la 1^{ère} partie, 23 de la 2^{ème} partie et 12 de la 4^{ème} partie, entre autres).

Le choix des sujets traités dans le questionnaire constitue en lui-même une remise en cause des réformes.

Celui-ci donne l'impression que le questionnaire, en remettant sur la table du débat des sujets déjà tranchés au terme d'une procédure parlementaire, est une occasion bien trouvée de « refaire le match », notamment celui de la réforme des collectivités territoriales, sans doute pour en ralentir l'application, selon un principe d'obstruction législative, qui sera la pratique du Sénat jusqu'en mai 2012 ou jusqu'en 2014, que ce même Sénat ne dissimule plus.

Ainsi, retrouve-t-on parmi les sujets en question :

- Le seuil de déclenchement des scrutins mixtes de listes bloquées, avec même des écueils méthodologiques perceptibles avec l'absence de seuils d'importance juridique (1500 habitants, 2000 habitants et 5000 habitants) dans les réponses proposées ;
- L'interrogation des membres des conseils communautaires des EPCI dans le questionnaire, court-circuitant les travaux des CDCI (Commissions départementales de la coopération intercommunale), sur le point de redéfinir la cartographie de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire ;
- La compensation prétendue ineffective des transferts de compétence par les dotations de l'Etat aux collectivités (cf. les questions 18 de la 1^{ère} partie et 22 de la 2^{ème} partie, notamment) ;
- La réforme de la fiscalité locale (cf. la 2^{ème} partie), à travers laquelle le questionnaire invite les collectivités ou plus objectivement les personnes questionnées à promouvoir tout à la fois l'éviction de l'Etat de la gestion des compétences les plus politisées, son renfort en matière de compétences dans les politiques les plus administratives et indolores, mais néanmoins les plus coûteuses, notamment dans le domaine social, tout en proposant une récupération au profit des collectivités territoriales des recettes étatiques correspondantes.

Ceci va même jusqu'à tirer la couverture au profit de la Région (cf. le prolongement des questions 23 de la 2^{ème} partie et XXXI, notamment avec la nouvelle procédure de contrat de projet Etat-Région, dont il convient de rappeler qu'il s'agit d'un contrat de moyens et non d'objectifs, avec finalement pour responsabilité morale celle de celui qui donne et non pas tant celle de celui qui utilise les moyens).

L'instauration d'une double péréquation est même proposée :

- o Péréquation des recettes fiscales entre les différents territoires, d'une part ;
 - o Péréquation des dépenses fiscales entre ces mêmes différents territoires, d'autre part, avec pour effet une réelle affectation (illégale !) les recettes perçues par les uns et les dépenses engagées par les autres ... naturellement sans se poser la question de la croissance et de l'affectation des dépenses aux territoires les plus riches en croissance et en emploi, donc en fiscalité future, donc en recettes et en dépenses à venir etc !
- Ou encore la réforme territoriale, avec le seuil minimum de 5000 habitants pour la constitution d'un EPCI.

2.C. Remise en cause de l'équilibre des finances publiques et de la libre administration des collectivités territoriales

Ce troisième type de remise en cause est particulièrement perceptible à travers l'insistance, voire l'invitation passée à travers le questionnaire, à des revendications supplémentaires des élus locaux, sur des acquis actuels du statut de l'élu (crédits d'heure, allocation de fin de mandat, retraite de l'élu etc.), sous l'apparence de la conquête à promouvoir.

Concernant les finances publiques locales, on a vraiment l'impression que les questions sont toutes tournées dans le même sens :

- moins de dépenses obligatoires surtout sur le volet social à la charge des collectivités locales (la gauche préfère sans doute que les dépenses sociales soient facultatives pour les manipuler et les orienter davantage) ;
- et plus de dotations financières, d'une part, et plus de dépenses obligatoires (et donc sociales) pour moins de moyens pour l'Etat, d'autre part.

La conséquence est double : c'est gratifiant pour la famille politique de droite que la gauche souhaite vouloir confier à l'Etat (géré depuis 10 ans par cette même droite) le social (on le gère mieux ...), et, en même temps, cela montre le peu d'intérêt de la gauche pour le social (sorte de « patate chaude » dont elle ne veut pas).

La quasi-remise en cause des CCAS dans l'une des questions (à l'issue de la question 15 de la 1^{ère} partie) est accablante, tant ces structures, qui pourraient certes fonctionner mieux, sont indispensables pour bon nombre de nos concitoyens, ne serait-ce que pour avoir un interlocuteur institutionnel, une oreille, du lien social !

Le même constat peut être dressé, s'agissant des SDIS. Le questionnaire propose un retour de la compétence à l'Etat, dans le prolongement de la question 18 de la 1^{ère} partie).

Au titre du chapitre sur les ressources humaines des collectivités locales et le mal de vivre des contractuels et non-titulaires (au sein desquels, les collaborateurs de cabinet, encartés, incompetents et désormais très à gauche ... occupent une part importante) est lui aussi accablant.

Le questionnaire évoque quand même les sujets :

- de leur titularisation hors concours, du coup (à savoir la politique des petits copains qu'on connaît déjà bien dans la promotion des fonctionnaires échelon par échelon, même si le principe du concours, toutes choses égales par ailleurs, n'est pas forcément égalitaire en chances) ;
- et de la fusion des 3 fonctions publiques (cf. la question 28 de la 2^{ème} partie) !?!
Surréaliste, puisque, comme leur nom l'indique, elles n'ont pas les mêmes fonctions ...
Le problème est plus un problème de statut, de rémunération et de syndicalisation ...
L'espoir d'une fusion doit laisser penser qu'il y aura, selon les souhaits de la gauche, paradoxalement (ou pas), plus de syndiqués et des rémunérations nivelées à la baisse pour l'Etat et l'Hôpital.

La libre administration des collectivités territoriales, principe constitutionnel, est même entravée là encore, à travers la volonté latente de prise de contrôle des grands EPCI sur les communes, s'agissant de ces mêmes ressources humaines, par la mutualisation des moyens en personnels (risque d'autant plus grand que les tendances politiques sont les plus exacerbées dans les grands EPCI) (cf. la question 27 de la 2^{ème} partie).

Enfin, dans la méconnaissance de la réalité locale, il y a un ultime mélange des genres à la fin de la question 11 de la 1^{ère} partie, entre les organes délibératifs, consultatifs et même symboliques sans droit de parole, dont l'utilité est mise en question ; question de surcroît à choix limités ... Absurde !

3. Les classes moyennes : victimes finales des orientations proposées par le questionnaire

Le questionnaire, malgré tous ses défauts, a le mérite de contribuer à sa mesure à inviter le débat autour de la fiscalité locale dans les campagnes présidentielle et législative de cette année 2012.

En la matière, tout la 2^{ème} partie du questionnaire (cf. les questions 19 à 23) est accablante, puisqu'il s'agit là d'une proposition indirecte à affecter les 4 grandes taxes locales à chacun des 4 paliers de collectivités territoriales, en affectant objectivement, selon une spécialisation relative ou comparative :

- la taxe d'habitation (17 milliards d'euros) au département (dont les recettes fiscales locales s'élèvent à 22 milliards) ;
- les taxes foncières bâties et non bâties (24 milliards d'euros) aux communes (dont les recettes fiscales locales s'élèvent à 30 milliards) ;
- les ordures ménagères (5 milliards d'euros) aux EPCI (dont les recettes fiscales locales s'élèvent à 19 milliards) ;
- et la taxe professionnelle, devenue « contribution économique territoriale » (30 milliards d'euros) à la Région (dont les recettes fiscales locales s'élèvent à 5 milliards) ...

Ceci aurait pour effet une croissance exponentielle de la fiscalité locale de la Région, faisant indirectement fondre, dans un contexte supposé de maintien global et particulier des dotations de l'Etat, celle des EPCI, obligeant celles-ci à recueillir davantage de ressources propres ou de dotations de l'Etat ou à bénéficier de transferts de moyens plus importants depuis les communes membres.

Or, les communes sont la collectivité de base constitutionnelle et législative de notre administration locale et tendraient à disparaître en étant vidées de leur substance financière et donc de leur compétence générale, à moins d'une très forte hausse de la taxe d'habitation et/ou des taxes foncières.

Par les prélèvements fiscaux correspondant à ces dernières taxes, qui pèsent très lourdement sur les « classes moyennes », qui y contribuent à hauteur des deux tiers aux trois quarts, et/ou par les dépenses sociales correspondantes (crèches, cantines, personnes âgées, petite enfance, handicap, transports interurbains, insertion professionnelle etc.), les premières victimes seraient les « classes moyennes » en question, d'autant plus en période de crise où leur paupérisation et l'augmentation des besoins en prestations des classes les plus modestes nécessiteraient une évolution fiscale qu'elles ne pourraient seules supporter, ce qui est pour autant toujours le cas depuis plusieurs décennies.

Selon une spécialisation absolue sur la base de la structure actuelle de la fiscalité locale, ce serait plus simplement la disparition de la fiscalité locale des régions et des départements, au profit d'un partage de la fiscalité locale entre les communes (taxe d'habitation et taxes foncières), à hauteur de 41 milliards d'euros, et les EPCI (taxe professionnelle et ordures ménagères), à hauteur de 35 milliards d'euros, avec l'ensemble des compétences à se partager !

Dans tous les cas et les deux hypothèses précédemment évoquées, les départements constituent la cible, d'où l'évidente question, selon les concepteurs du questionnaire, de la fusion départ-région (cf. la question XXXII) ou encore celle de la contractualisation entre département et EPCI ou communes (cf. la question XXXIII).

Du côté des emplois financiers, c'est-à-dire des dépenses, les compétences locales seraient recherchées comme de moins en moins sociales.

La guerre est manifestement déclarée contre les classes moyennes, à travers de telles questions ou propositions et volontés déguisées.

Elle l'est d'autant plus que, s'agissant du calcul de la taxe d'habitation, il est proposé de l'indexer partiellement sur les revenus des ménages, c'est-à-dire selon une sorte de triple peine fiscale :

- fort taux du fait de la localisation ;
- forte assiette du fait du niveau de revenu (avec on ne sait trop quelle prise en compte du quotient familial) ;
- et forte fiscalisation préalable par le fait selon lequel la moitié des Français ne paient toujours pas l'impôt sur les revenus, au détriment des « classes moyennes » qui paient pour les autres.

Et à ceci, il convient d'ajouter l'extrême danger macroéconomique que constituerait cette indexation, dans la mesure où, en cas de crise, les revenus tendant à baisser, leur fiscalité suivrait, mettant au moins un palier de collectivité (le département !) en très grande difficulté, alors même que sa vocation serait forcément sociale, d'où un effet négatif cyclique, un cercle vicieux.

Le questionnaire ajoute même la perspective, une nouvelle fois néfaste pour les « classes moyennes », d'exploitation des valeurs locatives en tant qu'assiette de calcul des impôts locaux. Or, pour les propriétaires, il s'agit là d'un stock (patrimoine) et non d'un flux, lequel peut, en cas de crise, perdre rapidement de sa valeur ou ne pas être aisément vendable. Et, pour les locataires, c'est-à-dire les moins aisés, touchés par la crise, le risque de perdre le bien le plus essentiel, le logement, serait très largement accru ; propriétaires et locataires étant unis dans un fort recul de leur pouvoir d'achat, déjà substantiellement constaté malgré l'absence de ces indexations et le maintien (très coûteux !) de nombreux stabilisateurs qui pourraient alors purement et simplement disparaître pour les plus modestes.

Enfin, nous pouvons nous permettre d'exprimer le regret de l'absence manifeste de questions relatives au développement économique ou à l'aménagement urbain, alors même que, si les classes moyennes sont pourvoyeuses de fiscalité locale, elles le sont également de croissance économique. Or, leur affaiblissement sur le premier volet aurait forcément des incidences sur le second et donc à nouveau sur le premier, selon un nouveau cercle vicieux.