

**Séminaire Entrepreneurs,
villes et territoires**

*organisée grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Algoé²
Alstom
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chaire "management multiculturel
et performances de l'entreprise"
(Renault-X-HEC)
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
Deloitte
EADS
École des mines de Paris
Erdyn
ESCP Europe
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
HR VALLEY²
IBM
IDRH
IdVectoR¹
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
Ministère de la Culture
Ministère de l'Industrie,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Paris-Ile de France Capitale Economique
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} mai 2012)

OÙ VA LA DÉCENTRALISATION ?

par

Edmond HERVÉ
Sénateur
Ancien ministre

Séance du 7 mars 2012
Compte rendu rédigé par Jean Béhue Guetteville

En bref

Membre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Edmond Hervé a rédigé un rapport contribuant à un bilan de la décentralisation. Il s'est penché sur son histoire, avec ses centaines de textes, et a sillonné la France pour interroger deux-cents acteurs, notamment des élus, de dix-sept départements. Tous les acteurs ont été métamorphosés par ces évolutions, qui se traduisent par un enchevêtrement de réformes. Les liens de causalité entre les mesures prises et leurs effets ne sont pas toujours bien compris, ce qui conduit à des paradoxes comme celui de voir les élus, même ardents défenseurs de la décentralisation, se plaindre d'un manque d'État : ils le voudraient moins distant, plus stratège, moins affaibli. En effet, les carences de l'État le placent plutôt en position de censeur, de gardien de normes et de dévoreur de chiffres, que comme une aide appréciée dans le passé. D'où l'utilité de cette radiographie pour fonder les ajustements à venir.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents*

EXPOSÉ de Edmond HERVÉ

Il y a quelques années, lorsque le gouvernement a annoncé son intention de lancer un grand chantier de la réforme des collectivités territoriales, j'ai aussitôt pensé qu'un bilan de la situation s'imposait avant tout, et cela d'autant plus que l'absence traditionnelle de bilans et d'évaluations alimente directement le cycle inflationniste des textes législatifs. J'ai donc fait part de mon idée au sénateur Alain Lambert, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui l'a accueillie avec enthousiasme.

À cette motivation objective de remplir dignement ma mission de parlementaire, en participant activement à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques, est venue s'ajouter une motivation subjective, alimentée par les déclarations du président de la République. À deux reprises en effet, à Toulon en septembre 2008, et à Saint-Dizier en octobre 2009, Nicolas Sarkozy s'en est sévèrement pris aux collectivités territoriales et à leurs élus, n'hésitant pas à dénoncer leur enchevêtrement, leur illisibilité, voire leur clientélisme. Si la réduction de la dépense publique était la véritable cible, je ne m'en suis pas moins trouvé motivé pour me mettre rapidement à la tâche.

La décentralisation au-delà des discours

Je me suis donc lancé dans la lecture des textes de loi ayant trait au sujet de la décentralisation, en profitant de mon expérience de la vie politique pour en cerner efficacement les enjeux. Loin de me restreindre à cet exercice de longue haleine, j'ai également pris le temps d'organiser des auditions nationales, en prenant le soin d'aller à la rencontre des personnes de terrain. En tout, et au rythme de deux ou trois jours par semaine en moyenne, j'aurai échangé avec plus de 183 élus de tous bords, fonctionnaires d'administration centrale et déconcentrée, membres d'associations et représentants de la société civile. Au final, il en ressort un rapport écrit de ma main de la première à la dernière ligne.

Suivant la structure de mon rapport, j'articulerai mon propos autour de trois parties : d'abord, un constat sur la richesse des textes de loi, puis un éclairage sur un certain nombre d'évidences qui, quelle que soit notre appartenance politique, s'imposent à nous sur le sujet des collectivités territoriales et, enfin, une ouverture sur des propositions qui, je tiens à le souligner, ont été avalisées à l'unanimité par la commission sénatoriale et reflètent le consensus qui s'était formé sur la question jusqu'à la loi du 10 décembre 2010. Mais avant même d'entrer dans un sujet aussi vaste et aussi technique que la décentralisation il est certainement souhaitable d'avoir au préalable à l'esprit quelques grands repères sur nos territoires.

La France, ce sont ses territoires

Notre paysage territorial est nourri d'une extrême diversité, qui fait de la France un pays de droit unique vêtu d'habits d'Arlequin. L'existence de 36 568 communes réparties sur tout le territoire en est sans doute l'expression la plus manifeste. Pour comprendre cette situation, il faut accepter de voir ces communes comme les cellules de base de notre démocratie, celles qui suscitent le plus grand sentiment d'appartenance. À ce niveau, et pour reprendre un terme d'actualité, je dirais que les communes méritent la notation AAA, et les départements la notation AA ! Quant aux régions, c'est plus varié. Quelques régions comme l'Alsace ou la Bretagne suscitent un fort sentiment d'appartenance, alors que d'autres régions comme l'Île-de-France ou la Picardie ne réveillent pas forcément l'adhésion et l'enthousiasme des citoyens.

Pour mesurer ce sentiment d'appartenance, et plus largement situer la place des collectivités territoriales dans la vie républicaine, je pense qu'il serait intéressant d'étudier pour chacune d'entre-elles trois types de rapports : le rapport à l'État, le rapport à l'autre, et le rapport au futur. Si l'on procède ainsi pour les collectivités territoriales en général, cela nous apprend plusieurs choses importantes.

Il faut des "lois de respiration"

Sur le rapport à l'État, d'une manière générale, les personnes veulent une présence de l'État, et notamment des services publics. Aussi ne pouvez-vous pas imaginer à quel point une visite présidentielle, ministérielle ou préfectorale peut avoir de l'importance pour les citoyens. Ceux-ci et notamment les élus, ne comprennent pas la visite "coup de vent", ou qu'un Préfet reste moins d'un an en poste... Il y a des principes de comportement auxquels il faut faire très attention, au risque d'alimenter du ressentiment ou de la résignation. Ce qui personnellement m'a frappé, c'est la fréquence avec laquelle on m'a décrit l'État comme étant distant, illisible, affaibli, et surtout, "incertain". Le changement des textes et des normes pose un réel problème, et sur ce terrain les parlementaires sont au moins aussi responsables que les gouvernements.

En ce qui concerne le rapport à l'autre, à savoir le fonctionnement démocratique de notre République, j'ai repris et étudié tous les grands débats sénatoriaux de 1981 à 2010. J'en suis ressorti quelque peu étonné. Étonné de constater que consulter ou faire participer les citoyens est souvent considéré par les sénateurs comme un amoindrissement de la démocratie représentative. Pour ma part, je considère que c'est toujours une richesse de consulter et d'entretenir le contact avec les citoyens. C'est pour cela que, lorsque j'étais maire de Rennes, j'insistais pour que les magistrats organisent des séances solennelles lors de leurs prises de fonction. Garder le contact avec les citoyens ne veut cependant pas dire qu'il faille suivre les avis de l'opinion. Cela ne veut pas non plus dire qu'il faille céder aux groupes de pression qui, en l'espace de quelques années, ont pris une place et acquis une puissance phénoménale au sein du Parlement.

Enfin, en ce qui concerne le rapport au futur, il faut avouer que les collectivités territoriales possèdent une somme de documents de prospective absolument exceptionnelle. Qu'il s'agisse des schémas d'aménagement du territoire, des programmes locaux de l'habitat, des plans de déplacements urbains, des chartes d'urbanisme commercial, et de mille et un autres projets, on voit bien le rôle actif que les collectivités territoriales peuvent jouer en matière de prospective, même si ce n'est pas toujours le cas, il est vrai.

Sans anticiper sur l'analyse et sur les propositions, je pense qu'une première conclusion s'impose en matière d'élaboration de lois : la nécessité de "lois de respiration". Il faut que le cadre général des textes tienne compte de la diversité des situations de notre territoire. C'est pourquoi je suis favorable au pouvoir normatif des régions. Tout en s'inscrivant dans la hiérarchie de notre droit, ce pouvoir devrait être reconnu comme une voie de modernisation.

La loi de 2010 : une loi de trop ?

La situation des territoires étant présentée, il faut sans plus tarder insister sur la richesse des textes juridiques et des rapports qui ont été produits sur le sujet de la décentralisation. Tous les grands textes, de 1982 à 2006, ont été des textes d'équilibre des pouvoirs entre collectivités, c'est-à-dire qu'ils prennent bien en compte la diversité française, dans toutes ses dimensions, et la nécessité qui en résulte de composer. J'en veux pour exemple la loi Defferre de 1982 intitulée Droits et libertés des communes, départements et régions. Dans un contexte où, pour caricaturer, le président Mitterrand était départementaliste, le Premier ministre Mauroy régionaliste et où les conseillers de Defferre auraient volontiers imposé une hiérarchisation par le haut, il faut saluer la volonté de ce ministre d'être parti de la base,

c'est-à-dire des communes. Il en a résulté un certain nombre de règles d'équilibre des pouvoirs entre collectivités, mais aussi entre collectivités et pouvoir préfectoral. Personnellement, en tant que maire de Rennes, je n'ai pas vraiment ressenti l'avant et l'après : c'est peut-être parce que j'ai eu la chance de travailler avec un grand préfet : Olivier Philip. Par contre, ne plus être obligé d'attendre l'autorisation préfectorale pour mettre en œuvre une délibération a été un facteur de rapidité et d'économie évident qui a tout changé. Vous parlant de "grands préfets", je me dois de vous citer Claude Guéant qui a été à Rennes avant de rejoindre Paris.

Alors que traditionnellement, ces grands équilibres des pouvoirs ont été réaffirmés par les textes, la loi du 10 décembre 2010 a rompu cet équilibre. Contrairement aux lois Defferre qui ont été promulguées en s'inspirant des réflexions menées depuis 1977 par les maires sur les thèmes de l'autogestion, et aux dernières lois Raffarin qui venaient elles aussi de loin, cette loi a eu un caractère très unilatéral, qui en a fait une loi de rupture. Cela s'est manifesté par la remise en cause de l'autonomie financière et fiscale des collectivités, par la réforme de la taxe professionnelle, instituant un taux national. Une autre manifestation, peut-être plus visible encore, est la volonté à peine dissimulée de faire disparaître les départements. À partir du moment où l'on annonce la création des conseillers territoriaux, le doute n'est plus permis. Ce n'est d'ailleurs pas une nouveauté car Alain Juppé puis François Fillon en avaient fait la proposition dans le cadre de leur formation politique dès 1995. Seulement, ils s'étaient heurtés au pouvoir des présidents de conseils généraux qui forment, au Sénat notamment, un authentique lobby.

Quelle que soit la forme qu'elle prend, la décentralisation n'en constitue pas moins un mouvement de fond, qui fait ressortir un certain nombre de traits saillants. D'abord, sur l'idée même de décentralisation, on sent qu'il n'y a plus débat, que l'idée fait consensus. Un autre élément est la restructuration du paysage territorial autour de la coopération intercommunale. En 2000, cette coopération rassemblait trente-sept millions d'habitants, et en 2010, cinquante-sept millions. Il faut à ce titre souligner le rôle économique des collectivités territoriales : aucun champ de l'État n'est étranger aux collectivités territoriales, y compris les champs les plus régaliens. Pour avoir un ordre d'idée, il faut savoir qu'en 1981 les collectivités représentaient 8 % du produit intérieur brut (PIB), alors qu'elles en représentent aujourd'hui 12 %. En réalité, c'est bien plus, car elles ont un effet d'entraînement considérable sur la politique industrielle, à travers le transport, le logement, et même la culture. Sur ce dernier point, n'oublions pas le surgissement culturel qui s'est produit au niveau territorial au cours des années 1970, qui annonçait les grandes politiques organisées par Jack Lang. Quoiqu'il en soit, l'influence économique des territoires est sans doute redevable de l'extraordinaire mouvement de professionnalisation qui a été engagé dans la fonction publique territoriale, avec un niveau de qualification et de dévouement qui n'a sans doute rien à envier à la fonction publique d'État. Enfin, n'oublions pas la capacité d'innovation des territoires : c'est à ce niveau qu'a par exemple été imaginé le revenu minimum d'insertion (RMI), précurseur du revenu de solidarité active (RSA).

Plaidoyer pour un équilibre des pouvoirs

Une profonde crise de confiance perturbe les relations entre l'État et les collectivités territoriales, qui appelle un dialogue actif et partenarial. Si l'État doit respecter les règles du dialogue, il faut aussi que les collectivités territoriales apprennent à parler d'une seule voix. Une centaine d'associations de collectivités existent, ce qui a des conséquences sur la négociation au niveau national. Je propose donc qu'une seule institution représente les différentes collectivités territoriales. L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle reprend un article de la loi d'Administration territoriale de la République de 1992, dite loi Joxe-Marchand. À l'époque, et suite à l'une de mes propositions, un article précisait qu'un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux devait être créé. Pour des raisons de financement, mais aussi parce que le Sénat y voyait un concurrent potentiel, il n'a jamais été

créé. Aujourd'hui, l'expression "Haut Conseil des collectivités territoriales" aurait sans doute plus de sens. Ce serait un lieu d'analyse, de dialogue et de rassemblement complémentaire de l'action des associations. Précisons une évidence : l'existence de ce Haut Conseil – ou de son équivalent – ne fait pas disparaître ces associations.

La deuxième idée qui en découle est de maintenir l'équilibre des pouvoirs au niveau territorial. Plutôt que de supprimer l'échelon départemental, il faut pousser le mouvement intercommunal, renforcer les régions, et organiser les départements. Parce qu'il a une fonction de solidarité sociale, mais aussi d'expertise et de conseil, le département pourrait avantageusement devenir une sorte de "Sénat des communautés". Sans empiéter sur l'action des communes, on comprend le rôle d'accompagnement qu'il peut jouer à ce niveau pour les populations rurales. D'ailleurs, je ne crois pas à la notion de frontières, ni à la notion juridique de *bloc de compétences*. Aucune collectivité ne devrait avoir de compétences exclusives au sein de frontières bien délimitées, qui font planer le risque d'une mise sous tutelle de certaines collectivités par d'autres. À l'opposé de cette vision de juriste, un élu ne peut que constater la logique partenariale qui joue à tous les niveaux entre collectivités. Comment par exemple une région pourrait-elle faire du développement économique sans faire d'insertion sociale, compétence du ressort du département ? On voit bien que c'est impossible, et que les collectivités sont condamnées à coopérer si elles veulent fonctionner avec efficacité. Sur ce dernier point, il faut ajouter que les chambres régionales des comptes gagneraient à adopter vis-à-vis des collectivités territoriales le même rôle que celui que la Cour des comptes joue au niveau de l'État, c'est-à-dire un rôle de conseil.

Je termine sur le constat d'un grand évitement en matière de décentralisation, à savoir l'autonomie fiscale. La réforme de la taxe professionnelle a fait chuter l'autonomie des collectivités territoriales. En moyenne, les ressources budgétaires des régions sont autonomes à hauteur de 10 %, les départements à hauteur de 17 %, et les communes à hauteur de 30 ou 40 % selon les cas. Auparavant, c'était le double. Ce changement est d'autant plus paradoxal qu'une loi de 2004 votée par la même majorité inscrivait l'autonomie financière des collectivités territoriales. On pourrait me reprocher de faire un amalgame entre autonomie financière et fiscale, mais je considère qu'il n'y a pas d'autonomie financière sans autonomie fiscale.

Enfin, au-delà de la question de la décentralisation, je ne voudrais pas terminer sans insister sur la nécessité pour tous de faire et de bénéficier de la pédagogie civique, que l'on soit élu, fonctionnaire, ouvrier ou cadre, issu des plus grandes Écoles comme de la formation la plus basique. Un fossé considérable existe entre les décideurs et le peuple, il est de notre responsabilité collective de contribuer à le combler.

DÉBAT

Aux sources du déséquilibre

Un intervenant : *Vous plaidez pour un équilibre des pouvoirs entre les collectivités et l'État, ce que l'on ne peut qu'approuver. Mais comment concilier ce principe avec l'impératif d'efficacité auquel doivent se soumettre tous les échelons de la démocratie ?*

Edmond Hervé : La culture dominante aujourd'hui est une culture de gestion très arithmétique, alimentée par une pensée politique très précise. Ce qu'il faut, c'est trouver un équilibre entre les impératifs de gestion et les impératifs de service public. Or, il y a un déclin du service public et du service *du* public. Le cas extrême : voyez ces entreprises qui délocalisent à l'étranger leurs services d'appel. À la longue, cela crée un risque de rejet par la population. Je pense que c'est par la coopération que l'on peut maintenir l'équilibre entre les impératifs de gestion et les impératifs de service public. Qu'il s'agisse des universités comme des hôpitaux, on sait qu'il est souvent bénéfique que les équipes coopèrent entre elles.

Int. : *S'il y a bien une séance du Parlement qui mobilise tout le monde, nous disait Adrien Zeller il y a quelque temps¹, c'est lorsqu'est en jeu le budget des collectivités locales. Le risque que vous évoquez doit-il être pris au sérieux ?*

E. H. : Il est clair que si les élus ne réagissent pas, il n'y aura plus de système fiscal local en France. N'oublions pas qu'historiquement les collectivités territoriales se sont toujours constituées grâce à leur autonomie fiscale. Ainsi, au Moyen-âge, les communes négociaient des chartes. Dans d'autres pays, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, la situation est différente. Les régions et les Länder reçoivent des enveloppes, ce qui n'en fait pas des pays antidémocratiques pour autant. Je n'en reste pas moins convaincu que conserver, parmi ses ressources, une part de produit fiscal, assure une liberté essentielle pour les collectivités. Les élus doivent donc être suffisamment courageux pour mettre le doigt sur le système des transferts, autrement dit pour rappeler qu'il y en aura qui paieront plus et d'autres qui paieront moins. J'invite donc les parlementaires à mettre en place un système fiscal moderne, qui tienne compte des capacités de contribution des uns et des autres.

Int. : *Qui est à l'origine de cette pression à l'efficacité, et de cette réforme de la taxe professionnelle qui semble restreindre les marges de liberté des collectivités territoriales ?*

E. H. : Imaginée pour alléger les charges des entreprises et favoriser les exportations, la réforme de la taxe professionnelle a été conseillée par le milieu patronal, notamment par Carlos Ghosn. Faisant abstraction du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, mais aussi de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), le texte de loi a été soumis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Force est de constater que ceux qui l'ont imaginée et portée se sont trompés. Outre qu'elle n'a pas été sélective, on constate que cette loi n'a pas eu les effets attendus. C'est une réforme qui coûte très cher : elle a accru en 2010 le déficit de l'État de sept milliards d'euros, et l'accroît chaque année en moyenne de quatre à cinq milliards d'euros.

¹ Adrien Zeller, "Face aux crises, comment mobiliser les économies locales ?", *Les Annales de l'École de Paris du management*, vol. X.

Coopérer plutôt que réformer

Int. : *La loi de 2010 a introduit le concept de pôle métropolitain, qui remet au goût du jour une thématique portée par Édouard Balladur. Les grandes villes sont-elles les seules à pouvoir jouer un rôle dans le mouvement de mondialisation ?*

E. H. : La métropole est une réalité. Une région sans métropole disparaît. L'adversité du rural envers les villes a beau rester vivace, la capacité d'entraînement et de création des villes métropolitaines est évidente. N'oublions pas que les technopoles ont été créées par les initiatives métropolitaines. L'erreur est d'avoir voulu définir une métropole par sa démographie, par le nombre de ses habitants. On s'est alors aperçu que Strasbourg n'y figurait pas. J'ai toujours insisté pour que l'on retienne des critères qualitatifs. Il faut se demander s'il existe un pôle universitaire, un pôle hospitalier, une technopole, une dynamique économique dans le secteur tertiaire. Il est nécessaire de prendre en compte l'aménagement du territoire, la localisation des habitants et des grands services publics comme les aéroports.

Int. : *Le découpage territorial de la France est historiquement d'une incroyable complexité mais au sein de l'espace européen, il en devient dangereusement atypique. Que nos découpages territoriaux ne coïncident pas avec ceux du reste de l'Union européenne n'est-il pas source d'inefficacité en terme de coopération ?*

E. H. : En ce qui concerne le nombre de niveaux, nous ne sommes pas plus mauvais que les autres pays. La trilogie des niveaux de collectivités territoriales se retrouve pratiquement partout. La seule spécificité, c'est le nombre de nos communes, qui atteint trente-six mille. Or, c'est un fait historique et culturel contre lequel il est difficile d'aller. Lorsque nous avons essayé d'engager des fusions de communes, elles ont échoué et ont laissé de grands traumatismes dans les mémoires, comme je l'ai constaté en Haute-Marne. Si une loi décrétait du jour au lendemain que seules sont reconnues comme communes les villes de quinze mille habitants au moins, je suis sûr que ce serait la révolution.

Je suis donc plutôt favorable à la coopération, bien que ce ne soit pas toujours si facile à mettre en œuvre. L'appartenance des communes à plusieurs syndicats peut complexifier les prises de décision. Ainsi m'aura-t-il fallu deux ans lorsque j'étais maire de Rennes pour que la décision de mutualiser le ramassage et la collecte de déchets au sein de la communauté de communes soit rendue effective. La coopération est donc un processus qu'il faut sans cesse entretenir, qui nécessite des élus impliqués. Quant à la coopération interrégionale, ou internationale, il est évident que le gouvernement doit jouer son rôle. Pourquoi a-t-il fallu attendre 1995 pour qu'un préfet rattaché à l'Élysée soit en charge de la coopération internationale décentralisée ?

L'impôt, une ressource devenue rare

Int. : *Rien n'est dit sur ces missions de service public qui ont été déléguées à des associations ou encore au secteur privé ces dernières années...*

E. H. : La solidarité sociale ne peut pas être exercée de manière centralisée. Incontestablement les collectivités territoriales, et le département en particulier, ont un rôle pivot à jouer. L'enjeu se situe donc plutôt au niveau organisationnel : faut-il faire ou faire faire ? Pour ma part, ce débat ne doit pas être idéologique. Il faut que l'autorité publique ait la capacité d'exercer la maîtrise d'ouvrage : la capacité d'organiser, de contrôler, d'évaluer et de former. C'est pourquoi je suis attaché à la notion de compétence et d'expertise.

Int. : *L'Europe est une véritable passoire fiscale qui non seulement nous empêche de profiter de la création de richesses qui résulte de la mondialisation, mais en plus appauvrit l'État et les collectivités territoriales. Comment, dans ces conditions, poursuivre notre stratégie de service public ?*

E. H. : Philosophiquement et idéologiquement, j'estime que si l'on veut développer des politiques industrielles, sociales ou culturelles, il est nécessaire que l'État joue son rôle de stratège, en s'appuyant sur le rôle de la fiscalité. Il est aussi regrettable d'avoir créé une monnaie unique, sans avoir également mis en place un gouvernement économique européen, capable de promouvoir la croissance et le développement. Il n'est pas pensable que le budget de l'Union européenne corresponde à 1 % du PIB des quinze principaux pays de l'Union, en sachant que 45 % de ce budget est consacré à la politique agricole commune. C'est la raison pour laquelle il faut militer pour que l'Europe bénéficie de nouvelles ressources, à travers par exemple la taxation des transactions financières et cela, même s'il y a toujours désaccord sur l'assiette et le taux à appliquer. Cohésion économique et sociale vont de pair.

Quoiqu'il en soit, on en revient toujours au problème de la ressource : qui doit payer ? Il y a vingt ans, les ressources de la Sécurité Sociale provenaient de contributions sociales, alors qu'aujourd'hui 30 à 35 % de ses ressources sont d'origine fiscale, ce qui pose le problème du dialogue sociétal. De ce point de vue, la seule grande réforme fiscale qui ait été entreprise en France récemment, c'est en 1991, avec la création de la contribution sociale généralisée (CSG), avec une assiette et un taux unique. L'inconvénient, c'est qu'il s'agit d'une contribution proportionnelle et non pas progressive.

Sauf à défaire l'État-providence, on n'échappera pas à une grande réforme fiscale. Personnellement, j'estime que la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG est une absolue nécessité, avec un élargissement des assiettes et un taux progressif. En France, le problème est qu'il y a une croissance des impôts proportionnels et un déclin des impôts progressifs. Souvenons-nous que lorsque l'impôt sur le revenu a été créé par Caillaux en 1914, il souhaitait que soit créé un impôt général, et des impôts catégories par catégories.

La création de richesses, socle du politique

Int. : *En tant que chef d'entreprise, j'estime anormal que notre démocratie continue de se nourrir d'impôts fixes. Chacun sait, ou constate aisément, que l'activité économique est fluctuante : ne serait-ce pas normal que les impôts soient proportionnels aux résultats des entreprises, comme c'est le cas en Europe du Nord ?*

E. H. : Il y a une contradiction entre l'activité économique qui varie et la nécessité pour une collectivité publique d'avoir à disposition des ressources stables. Si l'on veut qu'une collectivité continue d'investir, notamment pour ses entreprises, elle doit nécessairement pouvoir compter sur des ressources stables. Le véritable problème, c'est que l'impôt sur les sociétés varie en fonction de la taille des entreprises. C'est un grand sujet d'actualité : les entreprises du CAC 40 contribuent au taux de 8 %, alors que les petites entreprises lorsqu'elles ne bénéficient pas du taux réduit, contribuent à hauteur de 33%. C'est injuste. Pour rester dans le cadre de la question, je crois que le meilleur système c'est d'avoir un "panier fiscal" qui concilie intérêt de la collectivité et intérêt de l'entreprise.

La mission d'un élu de la République

Int. : *Le fossé qui s'est creusé entre décideurs et citoyens ne semble pas en voie de résorption, comme en témoigne la faible participation aux élections, notamment au niveau régional. Est-ce parce que la France est de tradition monarchique, parce que les élus n'inspirent pas confiance dans la façon dont ils mènent leurs affaires, parce qu'ils se sont écartés de la mission de défense des droits fondamentaux des individus proclamée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ou pour une autre raison ?*

E. H. : Tout élu doit se soumettre à une certaine éthique, être porteur de nos valeurs républicaines. Il faut beaucoup d'implication, d'écoute, de démonstration et ne jamais renoncer. Si vous organisez une réunion pour évoquer le devenir général de votre collectivité, vous risquez de vous retrouver avec dix personnes, alors que s'il est question de

localiser un arrêt de bus, de mettre un sens unique, vous aurez plus de participants. Il faut savoir ne pas se décourager et saisir toutes les opportunités pour “faire de la cité”.

L’important est que la responsabilité soit visible : que l’on sache qui prend la décision, comment elle se prend. Il est évident que le maire a un rapport particulier avec la population. Il est celui qui bénéficie de la plus haute confiance mais entre le début et la fin de l’année dernière, sa cote de confiance a baissé de 10 %. Il faut prendre garde.

Présentation de l’orateur :

Edmond Hervé : adhérent au Parti socialiste depuis 1966 ; maire de Rennes de 1977 à 2008 ; ministre de la Santé (mai 1981- juin 1981) ; ministre délégué à l’Énergie (juin 1981 - mars 1983) ; secrétaire d’État à la Santé (juillet 1983 - mars 1986) ; député d’Ille-et-Vilaine en 1981, 1986, 1988, 1997 ; sénateur d’Ille-et-Vilaine depuis le 21 septembre 2008 ; il est membre de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et membre de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Diffusion mai 2012