

Point de vue de l'expert

M. Jean-Luc Bœuf, Directeur général des services de la région Franche-Comté



Membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, M. Jean-Luc Bœuf a participé à la rencontre-débat du 7 novembre dernier, consacrée à la réforme de la gouvernance locale.

Pour Sénat & Territoires, il a bien voulu apporter son point de vue sur deux sujets controversés : l'opportunité d'une nouvelle étape dans la décentralisation et sur le statut de l'élu local *(avec la collaboration de Mlle Ivonne Poussier, chargée de mission auprès du directeur général des services de la région Franche-Comté).*

Une nouvelle étape de la décentralisation ?

Historiquement, trois ruptures conceptuelles marquent les étapes majeures de la décentralisation : « constitution administrative » et création des départements en 1790, gestion des affaires locales par les départements et les communes en 1871-1884, suppression de la tutelle préfectorale sur les collectivités locales et création de la région en 1982. Le mouvement initié en 2003-2004 a certes vu la constitutionnalisation de l'organisation décentralisée de la République, consacrant l'existence de régions ainsi que des collectivités situées outre-mer. Pour autant, parler de nouvelle étape de la décentralisation suppose encore d'agir dans trois directions.

1. Un besoin partagé : la stabilisation de la décentralisation

Sauf exceptions de simplification ou d'expérimentation, la « pause » décrétée par le Gouvernement dans les transferts de compétences répond à un constat partagé par les collectivités locales en matière de budget et de gestion. Elle vise à répondre à un double objectif.

Il s'agit d'abord d'enrayer l'inflation des charges et d'ajuster les recettes à la suite des importants transferts de compétences et de moyens de l'Etat vers les collectivités territoriales, prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Plus globalement, il convient de renforcer l'autonomie locale en rendant l'exercice des compétences plus libre, plus efficace et plus simple, conformément aux principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière.

2. Un chantier impérieux : la clarification des compétences

La répartition des compétences entre les différents niveaux se caractérise par un enchevêtrement voire des redondances nuisibles à la transparence et à l'efficacité de l'action publique locale. Si le citoyen identifie certaines compétences claires, il se perd dans nombre d'actions et il ne cherche pas à distinguer ce qui relève de l'Etat et des collectivités locales.

Une même politique est souvent susceptible de mettre en concurrence plusieurs niveaux de collectivité faute de cadre et de « chef de file » légitime.

La clarification des compétences de chaque niveau de collectivité locale signifie donc : supprimer les redondances, rendre lisibles les compétences de chacun et justifier l'existence de « chefs de file » par le poids financier que devrait avoir tout maître d'ouvrage sur une action relevant de ses compétences.

Le rapport remis en décembre dernier au Premier ministre par le sénateur Alain Lambert trace plusieurs pistes de clarification dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Mais la suppression de la clause générale des compétences et la définition de « blocs de compétences » qu'il propose sont controversées. En outre, il n'est pas forcément nécessaire de légiférer si l'on recourt au droit à l'expérimentation prévue par la loi organique du 13 août 2004.

3. Un préalable nécessaire : l'apaisement des relations avec l'Etat

Véritable « serpent de mer », la réforme des finances locales s'impose au moment où l'Etat s'apprête à limiter à terme la part de la fiscalité locale dans ses charges. Elle devra s'effectuer à périmètre fiscal constant et à niveau de prélèvement identique.

Deux pistes principales sont à explorer pour garantir aux collectivités des ressources stables et dynamiques, plus justes, cohérentes avec leurs compétences et, par là même, plus lisibles pour les contribuables. D'une part, le partage de certains impôts nationaux entre Etat et collectivités territoriales comme la CSG permettrait de doter les collectivités locales de ressources fiscales dynamiques. D'autre part, la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité supprimerait le problème de la superposition des taux : la taxe d'habitation (TH) irait aux communes, la taxe professionnelle aux intercommunalités et aux régions, la taxe du foncier bâti aux départements. Et les bases fiscales, notamment de la TH, devraient être enfin réactualisées.

Cette réforme gagnerait, en outre, à instaurer des relations financières pluriannuelles, contrairement à l'engagement annuel du « contrat de stabilité » en vigueur à partir de 2008. Or une meilleure lisibilité financière sur le moyen et le long terme serait le gage d'une plus grande marge de manœuvre pour les collectivités.

Par ailleurs, les élus locaux restent demandeurs d'une présence de l'Etat qui conseille, arbitre et veille à un aménagement du territoire fort. La mise en place de la Conférence nationale des exécutifs va dans le sens d'une concertation accrue, afin notamment de dépasser l'approche strictement financière des relations entre Etat et collectivités.

En matière de contractualisation plus précisément, les contrats de projet Etat-régions financent actuellement, pour plus des trois quarts, des compétences de l'Etat. Une politique nationale de grands travaux lui redonnerait un rôle essentiel de « chef de file » afin d'éviter le ralentissement des chantiers et la sollicitation des collectivités locales pour financer l'investissement dans des infrastructures dépassant de loin leurs capacités financières propres.

Quel statut pour les élus locaux ?

De plus en plus impliqués dans un travail de gestionnaires, les élus locaux évoluent dans un environnement complexe et souvent incertain, qui exige d'eux polyvalence et disponibilité. Paradoxalement, bien que l'exercice des mandats locaux soit insuffisamment valorisé, près d'1% des citoyens français exercent des fonctions électives locales. La question du statut des élus locaux se pose avec d'autant plus d'acuité qu'elle succède à une phase d'atonie après l'euphorie de la décentralisation.

1. L'euphorie au lendemain de la décentralisation

La loi du 3 février 1992 rompt avec la conception républicaine d'un élu bénévole en posant le cadre juridique relatif à l'exercice des mandats locaux. Après dix ans de réflexion, elle tente de répondre aux besoins d'élus qui sont confrontés à l'accroissement de leurs missions et à leur complexification, ainsi qu'à la faiblesse de leurs indemnités.

Consacrant plusieurs avancées jurisprudentielles et législatives en matière de droits obligations de l' élu local, elle ne le dote pas pour autant d'un véritable statut à proprement parler, alors qu'il exerce de plus en plus de responsabilités.

2. Quinze ans d'atonie depuis

Depuis quinze ans, l'exercice des mandats locaux se caractérise par une précarité croissante pour plusieurs raisons principales : difficultés à concilier mandat, activité professionnelle et vie personnelle, forte exposition au risque juridique, difficultés à recruter un encadrement performant, réinsertion professionnelle malaisée. Elle reste réservée majoritairement aux fonctionnaires, aux hommes et aux retraités, ce qui pose un problème de représentation de la population dans sa diversité.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité renforce toutefois le dispositif existant en posant de nouveaux principes essentiels et en renforçant l'égal accès aux fonctions électives.

3. La nécessité d'un renouveau

La préoccupation actuelle relative au statut des élus locaux résulte d'avancées insatisfaisantes sur tous les fronts : conditions d'éligibilité et de cumul des mandats, garanties accordées dans le cadre d'un mandat local, formation annuelle minimum, régime indemnitaire, responsabilité et protection juridique, protection sociale et retraite, conciliation du mandat avec la vie familiale.

Plusieurs préconisations s'imposent, à commencer par la codification du droit applicable aux élus pour qu'ils disposent d'un réel statut. Il convient aussi de clarifier la responsabilité juridique des élus.

Afin de promouvoir une sécurité matérielle et professionnelle des élus leur rémunération devrait être revalorisée avec, le cas échéant, le remboursement aux employeurs de l'équivalent horaire du temps de travail consacré à l'exercice d'un mandat, selon le modèle italien.

L'accompagnement des élus du début à la fin du mandat passe par une formation duale aux fonctions électives via un cycle initial court puis une validation des acquis, pour jeter des passerelles entre vie politique et vie professionnelle. En particulier, il serait nécessaire de créer un fonds d'aide à la création d'entreprises pour faciliter la poursuite d'une carrière dans le secteur privé.

Concilier l'exercice d'un mandat local et celui d'une profession et/ou des obligations parentales suppose de faciliter l'accès aux mandats électifs à un éventail plus diversifié de citoyens, tout en prévoyant un dispositif de remboursement des frais pour garde d'enfants ou de personnes dépendantes.