ELECTIONS MUNICIPALES
14 ET 21 MARS 1971

Programme du PARTI SOCIALISTE

12, Cité Malesherbes, PARIS - 9e

Coll. Fondation Jean-Jaurès

Coll. Fondation Jean-Jaurès

©BDIC, Fondation Jean-Jaurès

Table des Matières

Chapitre I. — **Les critères d'une gestion socialiste des municipalités.**

A. **L'action municipale des socialistes** 4

B. **L'information de la population et son association à la gestion** 8

Chapitre II. — **Des réformes fondamentales nécessaires.**

A. **Supprimer la tutelle** 11

B. **Les moyens financiers de l'autonomie communale** 15

C. **Les moyens techniques de l'autonomie communale** 21

D. **Le statut des élus locaux** 25

E. **Maîtrise des sols, Urbanisation, Logement** 27

Chapitre III. — **Des adaptations structurelles indispensables.**

A. **Un problème : le regroupement des petites communes** 33

B. **L'aménagement des agglomérations urbaines** 34

Rapport entre les Elus locaux et le Parti 38

Fondation Jean Jaurès

CHAPITRE I

LES CRITÈRES D'UNE GESTION SOCIALISTE DES MUNICIPALITÉS

L'EVOLUTION économique et sociale de notre pays est riche de leçons qui enseignent l'utilité d'une gestion socialiste des municipalités.

Chacun constate que la croissance économique ne fait pas disparaître les plus graves injustices dont sont victimes les **salariés,** les **jeunes** qu'il faut instruire, les **chômeurs,** les **travailleurs immigrés,** les handicapés physiques, les vieilles gens.

Chacun constate que **la crise du logement** n'est pas surmontée parce que « les lois du marché » auxquelles le gouvernement aime à se référer n'ont pas permis de donner un logement convenable et d'un prix abordable aux jeunes ménages, aux vieilles gens, à la plupart des ouvriers.

Chacun constate les insuffisances de l'Education Nationale dans notre pays : près de la moitié (47 %) des enfants dépassent l'âge normal dès la fin de l'enseignement élémentaire, plus des deux tiers (70 %) sont dans ce cas à la fin de l'enseignement scolaire, et deux tiers (67 %) des étudiants ne mènent pas leurs études à leur terme.

Chacun constate l'absence de politique culturelle : 58 % des Français ne lisent pas de livres, 87 % ne vont jamais au théâtre, et il n'y a qu'un jeune sur cinq qui est allé au moins une fois au concert.

Et on sait que dans « la société d'abondance », la plus grande partie de nos anciens doivent essayer de survivre avec 250 F. par mois.

Ces exemples illustrent les vices de l'action gouvernementale actuelle, agent du système capitaliste, où la recherche du profit au bénéfice de quelques-uns interdit de satisfaire les besoins prioritaires, tant individuels que collectifs, d'assurer l'égalité des chances pour tous au départ, de défendre les êtres humains et notamment les plus déshérités contre les abus de la société dite de consommation, de supprimer les rentes de situation et les abus de pouvoir.

Les socialistes savent que la solution de ces problèmes implique une transformation du système économique qui produit cette société injuste et déséquilibrée. Ils savent aussi que cette transformation suppose des moyens qui ne sont pas tous entre les mains de ceux qui gèrent les municipalités. Mais leur action passée témoigne du rôle déterminant que peuvent jouer les municipalités dans la solution de problèmes importants et ils proposent dans ce programme municipal des mesures susceptibles de développer leur efficacité.

Il ne faut pas sous-estimer le rôle du Conseil Municipal dont la loi dit qu'il « règle par ses délibérations les affaires de la commune, ce

qui confère aux municipalités une compétence générale sur leur territoire ».

Les municipalités doivent non seulement administrer mais aussi se préoccuper de l'évolution économique et sociale de leurs cités. Il n'est pas possible de concevoir une bonne gestion municipale dans une ville ou un village qui dépérit. Il est encore moins possible, pour un socialiste, de se résigner à voir augmenter le nombre des chômeurs dans sa commune.

L'intervention des collectivités locales dans la vie économique doit non seulement permettre de lutter contre la récession, de s'orienter vers les développements économique et social, mais aussi de mener des interventions de caractère socialiste. Des exemples peuvent être cités : certains grands aménagements régionaux, qui auraient été autrefois le fait de l'initiative privée, sont aujourd'hui entrepris par des collectivités publiques animées par des socialistes.

Le premier critère d'une gestion socialiste consiste non pas seulement à gérer — comme pourrait le faire un bon administrateur de droite qui se prétend apolitique — mais à travailler à la transformation de l'état de choses actuel en tenant compte, bien sûr, de l'intérêt général, tout en essayant d'en faire bénéficier d'abord les catégories les plus déshéritées de la population.

Son **action** sera dominée par le désir de compenser les inégalités sociales par les équipements collectifs qu'elle réalisera et par les services qu'elle assurera.

Au-delà de ces importantes tâches matérielles, elle aura le souci d'informer, aussi complètement que possible, l'ensemble de la population, de **donner en permanence la parole aux citoyens,** et même de leur confier la gestion d'équipements de quartier lorsque les conditions d'une telle expérience seront réunies.

A. — L'action municipale socialiste :

1) L'urbanisme socialiste.

Il aura pour but d'assurer, à tous, des conditions de vie également satisfaisantes, et un égal accès aux équipements collectifs et aux services publics assurés par la commune. Par là, il cherchera à donner une préfiguration de cette « société sans classe » que le socialisme veut réaliser.

Les moyens donnés aux élus locaux pour y parvenir sont insuffisants. Cependant, toutes les ressources de la législation et de la réglementation actuelle seront utilisées. Il faudra bien entendu tenir compte de la dimension minimum à partir de laquelle elles peuvent être mises en œuvre, et les regroupements nécessaires devront souvent être préalablement réalisés.

On veillera à ce que les structures mises en place constituent effectivement des moyens à la disposition des élus et non pas des organismes où leur pouvoir de décision serait primé par celui de l'Administration.

Les **Agences d'Urbanisme municipales** qui seront mises en place, si ce n'est déjà fait, auront pour tâche de fixer les orientations de l'urbanisme de l'agglomération ainsi que la destination des sols, l'implantation des infrastructures et des habitations et l'installation des équipements.

Dans le cadre ainsi défini, les **Agences Foncières** constituent l'instrument de la réalisation de la politique de réserves foncières indispensable. L'utilisation des zones de différents types permettra de satisfaire au mieux les besoins de la population non seulement en logements mais encore en équipements généraux et en cadre de vie.

C'est dans ce cadre également que se situera **la lutte contre les nuisances** : bruits, pollutions de toutes sortes. Priorité sera donnée à la lumière, au soleil, au silence, aux espaces verts, à l'encontre des exigences habituelles de concentration et de rentabilité des promoteurs du secteur privé.

Au-delà de ces préoccupations à court ou moyen terme, l'urbanisme socialiste se préoccupera de l'avenir de la commune.

Les techniciens, les spécialistes et les experts au service de la collectivité apporteront les éléments nécessaires à la rédaction du **Livre Blanc de la commune** ou de l'agglomération et à l'établissement d'un certain nombre de propositions avec des possibilités de choix et des alternatives.

Ces propositions, présentées aux élus, conditionneront l'avenir de la Cité. Aussi, les élus leur donneront-ils le maximum de publicité. La formule de l'exposition pourra être utilisée avec fruit.

Dans toute la mesure du possible, ils essaieront d'instituer des débats autour des problèmes posés.

A propos d'une question aussi importante que les conditions de vie des générations futures dans une ville, le plus large dialogue sera recherché.

Les expériences qui ont été faites dans ce domaine montrent qu'il est possible d'associer suffisamment la population pour qu'elle s'exprime et que ce processus capital se fasse avec sa participation.

2) Priorité aux équipements collectifs.

L'urbanisme dont il vient d'être question n'est pas seulement l'art d'organiser l'implantation des logements. C'est aussi **la volonté de créer un cadre de vie où chacun pourra satisfaire ses besoins individuels ou collectifs.**

Pour cela, les municipalités doivent prévoir, puis réaliser et enfin gérer l'ensemble des équipements et services publics nécessaires à la création d'un cadre satisfaisant pour la vie communautaire.

A travers cette politique d'équipement, c'est la justice sociale qui est recherchée, car les plus concernés et les plus intéressés sont ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont en marge de notre société : enfants, jeunes, personnes âgées, titulaires de faibles revenus, mères

de famille attachées au foyer, inadaptés, travailleurs migrants, travailleurs étrangers, etc...

Pour tous ceux-là, **les équipements seront bien un élément de justice sociale** car ils seront une raison d'espoir et parfois, à travers certaines activités, la possibilité de s'intégrer vraiment à la vie communale.

Il ne faut cependant pas oublier que, dans bien des cas, les villes sont amenées à se substituer à l'Etat défaillant et que leur action ne saurait dispenser celui-ci de ses responsabilités, de même que les responsabilités du patronat dans la situation souvent lamentable des travailleurs étrangers devront être dénoncées avec force.

Tous les efforts seront donc faits pour : les transports en commun, l'équipement scolaire en général et en particulier les maternelles et les classes spécialisées, les centres sociaux, les foyers de personnes âgées insérés dans la vie locale, les crèches, haltes-garderies, centres aérés, colonies de vacances, maisons de jeunes, les cantines pour jeunes et personnes âgées, les salles de lecture ou de télévision dans les quartiers, les bibliothèques, les équipements sportifs, etc...

3) Les transferts sociaux.

Un des buts d'une municipalité socialiste est la compensation des inégalités existant dans notre société.

Pour y parvenir, les seules actions des bureaux d'Aide Sociale sont insuffisantes.

Dans toute la mesure du possible, les municipalités socialistes utiliseront les moyens à leur disposition dans le domaine de la fiscalité et dans le cadre des services assurés par elles pour compenser, en partie, les insuffisances dans lesquelles se trouvent les familles de travailleurs : fournitures scolaires gratuites ou subventionnées, tarifs modulés en fonction des revenus des utilisateurs pour les repas aux élèves, les crèches, garderies, colonies de vacances, etc...

4) L'action économique.

Dans le cadre de la législation et de la réglementation actuelles, l'économie échappe, hélas, très largement, aux élus locaux. Un certain nombre d'initiatives sont néanmoins possibles.

Les socialistes sont évidemment très attentifs au maintien du plein emploi et à une diversification des emplois qui correspond aux qualifications et aux aspirations de sa population. La création de zones industrielles, la mise sur pied d'incitations aux entreprises nouvelles peuvent être décidées. Il y a lieu cependant d'être prudent. Certaines mesures de cette nature peuvent peser très lourd sur les finances municipales et aboutir à subventionner des entreprises dont les emplois qu'elles créent disparaissent au bout d'un court délai. Les décisions à prendre en ce domaine ne peuvent donc résulter que de l'examen du cas particulier de chaque commune ou de chaque agglomération.

Les élus doivent en tout cas se garder de se laisser entraîner dans

la concurrence absurde que se livrent souvent des communes voisines en matière de création de zones industrielles et dans l'octroi de facilités de toutes sortes données aux entreprises. Cette concurrence peut aboutir à un gaspillage de deniers publics et même à des transferts à rebours au bénéfice de sociétés capitalistes. Une telle situation est la conséquence du système économique actuel et doit être dénoncée avec la plus grande énergie parce qu'elle est contraire à l'intérêt général.

La solution à ces difficultés réside dans une véritable planification. Elle ne peut être apportée par la parodie de planification qui caractérise la politique économique du pouvoir actuel mais par une planification telle que les socialistes la conçoivent : débattue et démocratiquement établie à l'échelon régional et local.

5) L'action culturelle.

L'action culturelle d'une municipalité socialiste se développera déjà dans la façon dont elle concevra le cadre de vie qu'elle donnera aux citoyens.

Au-delà de cette action, les municipalités peuvent largement intervenir dans la création et la diffusion d'une culture populaire débordant, par le lieu où elle est dispensée, par les tarifs qu'elle applique, par certains caractères didactiques de présentation, le modèle classique d'utilisation bourgeoise de la culture. Elles faciliteront la création artistique en faveur des masses : subventions à des troupes, orchestres, groupes locaux qui se produiront en public, dans les théâtres, maisons de la culture, maisons de jeunes, ainsi que sur les places publiques, gratuitement ou à des conditions très peu onéreuses.

Elles peuvent le faire par un effort en faveur de la diffusion de la culture vers les masses : création de maisons de jeunes, de foyers Léo Lagrange, d'écoles municipales de musique, de dessin ou autres, de bibliothèques, de salles polyvalentes utilisées pour les activités culturelles, ou même, si les dimensions de l'agglomération le justifient, de maisons de la culture.

Un effort doit être fait pour la formation des animateurs culturels. Il y a lieu, par ailleurs, de veiller au plein emploi des équipements. Enfin, dans les cadres des nouveaux quartiers, les communes tenteront de créer et de multiplier les équipements qui, pleinement employés, constitueront des lieux de rencontre et d'action culturelle privilégiés.

6) Les rapports d'une municipalité socialiste avec les syndicats.

Une municipalité socialiste doit entretenir les rapports les plus constants avec les unions locales des centrales ouvrières représentatives. Elle devra, dans toute la mesure du possible, les associer à son action, mais en se montrant toujours scrupuleusement respectueuse de leur indépendance. Tout en les laissant entièrement libres de leur action revendicative, elle cherchera à les mettre dans les meilleures conditions matérielles pour l'exercer, en particulier par des subventions.

Elle mettra à leur disposition les locaux d'une Bourse du Travail adaptée à leurs besoins. En cas de conflits sociaux, elle leur apportera son aide sous forme de repas aux familles, secours aux grévistes, etc... Sans reprendre à son compte les revendications des grévistes, qui sont de la responsabilité des organisations syndicales, elle insistera publiquement sur la nécessité de voir le conflit aboutir à un accord permettant le retour à une vie économique et sociale normale pour l'agglomération, dans le respect de la dignité de chacun.

B. — L'information de la population et son association à la gestion des équipements collectifs.

Les municipalités socialistes s'appliqueront à dépasser le modèle classique de la démocratie formelle tel qu'il résulte de la situation présente.

La démocratie socialiste, en effet, est une démocratie réelle et permanente qui suppose un souci d'information constant, un goût de la concertation, du dialogue et de la participation, et qui, s'étendant à tous les aspects de la vie municipale, peut permettre d'aboutir, dans certains domaines, à l'auto-gestion des équipements ou des services par les utilisateurs eux-mêmes.

1) Au moment des élections municipales.

Les socialistes profiteront de la campagne des élections municipales pour poser de façon concrète et précise tous les problèmes de la commune. Partant des choix réels qui s'offrent, ils définiront leurs propres options et montreront également les limites de l'action de l'élu local.

Ils décriront également les réformes qu'ils proposent au plan national pour améliorer les conditions de la gestion communale.

2) Après les élections

Tout doit être fait pour informer la population de la vie municipale, des choix qui s'offrent et des décisions que les élus sont amenés à prendre.

Les principaux moyens en sont les suivants :

— **La Presse,** avec laquelle un contact permanent doit être maintenu ;

— **La Télévision régionale,** à laquelle nous demandons et devons réclamer avec force que les élus locaux aient accès ;

— **La Revue Municipale,** qui permet à l'équipe municipale d'expliquer directement ses positions sans aucun contrôle ni censure ;

— **Les campagnes d'information** sur certaines décisions importantes, comme le budget, ou sur certaines affaires intéressant soit un quartier de la ville, soit un secteur professionnel ou social.

La participation et le dialogue peuvent être réalisés par des moyens variés.

1) Les réunions-débats.

C'est la première façon de réaliser le dialogue permanent, en invitant largement la population à ces réunions qui peuvent porter sur les problèmes d'un quartier, d'une catégorie socio-professionnelle, d'une implantation d'équipement, etc...

2) Collaboration avec les associations de quartiers.

La création de telles Associations doit être suscitée chaque fois qu'elle s'avèrera nécessaire ou utile. L'équipe municipale entretiendra avec ces associations des rapports réguliers sur les questions de leur compétence, c'est-à-dire celles concernant le quartier. Dans les communes d'une importance suffisante, un service spécial pourra être créé pour assurer ces contacts.

Il faudra avoir le souci de faire circuler l'information dans les deux sens. Les aspirations de la population transitant par ces associations doivent ainsi parvenir dans les délais utiles aux élus.

3) Les commissions extra-municipales.

Il s'agit de Commissions fonctionnant comme les Commissions de travail de l'équipe municipale mais auxquelles des éléments extérieurs seront associés de façon permanente ou occasionnelle. Cet excellent moyen de contact et de participation a déjà été utilisé avec succès par certaines municipalités. Il est à généraliser.

4) L'auto-gestion.

Enfin, il est possible d'aller plus loin dans la voie de la démocratisation en confiant certains équipements ou services aux usagers eux-mêmes pour qu'ils en assurent la gestion.

C'est l'étape ultime qu'il ne faut aborder qu'avec précautions et en choisissant les cas concrets les plus faciles. Certains équipements de quartier se prêtent spécialement bien à ce genre d'expérience. Voilà la voie par laquelle les municipalités peuvent accéder progressivement à la démocratie socialiste dans leur commune.

*
* *

Dans cette recherche de la participation, les équipes municipales s'efforceront d'obtenir la collaboration des éléments de la population qui ont tendance à se tenir (ou à être tenus) à l'écart de la vie publique et en particulier celle des femmes auxquelles il est nécessaire de fournir toutes les occasions de manifester leur intérêt pour les affaires de la Cité.

Ce que nous venons de dire sur l'information, la participation et la décentralisation municipale ne devra jamais avoir pour conséquence

de priver le maire et les élus de leur pouvoir de décision, ni de leur responsabilité. Parallèlement, l'engagement démocratique, qui est une des marques du Parti Socialiste, conduit à organiser le fonctionnement de l'équipe municipale sur le modèle d'une démocratie interne exemplaire.

En définitive, ce sont en effet les élus soumis à la sanction du suffrage universel qui restent seuls responsables et investis du pouvoir de décision. C'est à partir de cette base qu'il convient d'associer au maximum la population à l'élaboration de leur politique et, éventuellement, à certains aspects de détail de son exécution.

*
* *

Par cette action ainsi conçue, il sera possible de créer les conditions d'une vie nouvelle. L'existence quotidienne des habitants des agglomérations peut en être entièrement modifiée.

Avec le même traitement ou le même salaire, suivant la façon dont est traité le problème des investissements collectifs, c'est-à-dire suivant les conditions de vie qui sont faites aux habitants des villes, une famille peut avoir une existence infernale ou agréable.

Habiter une H.L.M. dont les abords sont mal entretenus, sans centre social, sans maison de jeunes, sans centre de loisirs, sans centre commercial ; passer plusieurs heures par jour dans des moyens de transports vétustes, inconfortables et chers, toutes ces données créent des servitudes qui sont, à la longue, intolérables.

Les municipalités ont donc un rôle très important à jouer pour la transformation de la société. Cela permet de situer clairement l'importance de l'enjeu des élections municipales. Son ampleur apparaît quand on se rappelle que c'est à l'échelle de la commune que la vie démocratique a pu être préservée depuis 1958.

La majorité parlementaire n'a pas réussi à s'emparer des municipalités. Elle est décidée à tout faire pour y parvenir afin d'assurer le pouvoir sans limites des intérêts qu'elle sert. La bataille du mois de mars revêt donc une importance toute particulière.

Quant à eux, les socialistes, tout en sachant qu'il est difficile de prétendre faire le bonheur des hommes, savent aussi qu'il est de leur devoir de tout faire pour que les oppressions et les difficultés que subissent les êtres humains dans leur vie quotidienne, du fait de l'évolution de la société et de l'urbanisation, soient compensées par la mise en œuvre de progrès et de transformation de caractère socialiste inspirés par le respect de la personne humaine.

CHAPITRE II

DES RÉFORMES FONDAMENTALES NÉCESSAIRES

LES objectifs énumérés à la fin du précédent chapitre seraient plus aisément atteints et pourraient être plus ambitieux si une complète réforme de la commune était entreprise sur la base des propositions socialistes formulées dans ce document.

Les attributions des Collectivités Locales doivent en effet, à nos yeux, être repensées.

Pour en caractériser l'esprit, nous nous bornerons à évoquer deux axes de réflexion possibles :

— Les Maires possèdent toujours le pouvoir réglementaire de Police mais, dans les grandes villes, ils ne contrôlent plus le service ni, par conséquent, l'exercice de la Police qui revient au Préfet.

Dans le cadre de la vaste réforme communale que nous souhaitons, la totalité de son pouvoir de police devrait être rendu au Maire avec le contrôle de la police urbaine, lui donnant enfin le pouvoir de faire appliquer la réglementation municipale dont il est responsable ;

— par l'intermédiaire des Sociétés d'Economie Mixte, les Villes sont souvent sorties de leur rôle, tel que la loi de 1884 le concevait, pour faire des incursions dans l'économie. C'est une solution imparfaite mais qui rend des services importants et qu'il faut utiliser pour faire face aux nécessités immédiates.

Par contre, nous souhaitons une réforme donnant aux communes elles-mêmes la possibilité d'intervenir dans la vie économique jusqu'au niveau de l'entreprise.

Ces interventions auraient pour but soit de suppléer les défaillances de l'initiative privée, soit de créer des entreprises pilotes ou servant de référence dans certains domaines d'activités, soit, enfin, d'intervenir dans le domaine de l'emploi et des conditions de l'emploi dans une localité ou une région.

Mais déjà, pour simplement jouer le rôle que leur reconnaît la loi, il est indispensable que les communes soient soustraites à la tutelle, disposent de moyens financiers autonomes, de moyens techniques efficaces, de la maîtrise des sols, condition de l'exercice réel du droit au logement.

A. — Supprimer la tutelle.

Il est beaucoup question actuellement, du moins dans les discours, de participation et d'autonomie dans tous les secteurs de l'activité

humaine, notamment les Universités et les Entreprises. Pour que les Collectivités locales contribuent à ce mouvement et accèdent à un véritable pouvoir de décision, il paraît indispensable que soit supprimée l'actuelle tutelle, véritable négation de l'autonomie des Collectivités locales.

I) Ce qu'est la tutelle :

Si, depuis la Constitution de 1958, le terme « tutelle des communes » a disparu pour être remplacé par celui de « contrôle administratif », il n'en demeure pas moins que la tutelle pèse de plus en plus lourdement sur l'Administration municipale.

La tutelle est devenue, en effet, multiforme ; elle s'appuie sur les critères dépassés ; elle est toujours exercée a priori.

EXEMPLES :

1°) Les budgets d'une Commune de plus de 9.000 habitants sont soumis à approbation, quand les intérêts des emprunts atteignent 10 % des recettes ordinaires. Ce seuil est rapidement dépassé avec le développement des équipements. Comme on l'a écrit : « l'endettement n'est plus le signe d'une mauvaise gestion, c'est le contraire qui serait parfois suspect ».

2°) L'intervention du contrôle budgétaire lorsque le nombre des centimes communaux dépasse 30.000 est anachronique, d'autant plus que la Loi de 1966 répartit la recette de remplacement de la taxe locale en fonction de « l'impôt sur les ménages ».

3°) La tutelle des Services Techniques de l'Etat (Ingénieurs T.P.E., D.D.A., D.D.E., Organismes du Plan, etc...) est devenue de plus en plus contraignante et abusive. Elle est, d'autre part, discutable car les Services Techniques de l'Etat sont juge et partie Le Directeur Départemental de l'Equipement exerce, en fait, un contrôle plus rigoureux que les Autorités administratives.

4°) La tutelle financière est écrasante. Le recours aux **subventions** en est, hélas, la justification de fait ; il faut donc envisager la création de ressources suffisantes et assurées aux collectivités locales. Enfin, les conditions d'octroi des **emprunts** sont un autre moyen d'application de la tutelle, tatillon et arbitraire.

5°) **La tutelle de fait d'Organismes spécialisés** : C'est la nouvelle forme de tutelle. Les **normes techniques,** élaborées en dehors des Elus sont « recommandées » d'abord, imposées ensuite.

Aucun soutien n'est accordé si on y déroge. **Les moules d'action** sont préfabriqués : actes-types, statuts-types, cahiers des charges-types, règlements-types, etc. Ce qui ne devrait être qu'un cadre et un conseil, devient rapidement la règle obligatoire. Il est tellement plus commode pour le tuteur (préfectoral ou ministériel) chargé du contrôle, de s'en tenir à la lettre et à la virgule du document-type, que d'étudier et d'apprécier le document, légèrement différent parce qu'étudié et adapté aux conditions locales, que peut présenter une Commune !

6°) La tutelle s'exerce « A PRIORI » sur les décisions des Elus communaux. Elle en retarde ou en empêche la réalisation. Le contrôle, sévère d'ailleurs, ne doit intervenir qu'a **posteriori.**

7°) Enfin, la jurisprudence de la Cour des Comptes qui tend à faire du Receveur Municipal un juge de la légalité, a créé une forme de tutelle particulièrement insidieuse et contraignante, qui double la classique tutelle préfectorale.

II) Pourquoi supprimer la tutelle :

1°) Ces exemples montrent la nécessité d'une réforme de la tutelle qui n'a cessé et ne cesse encore de s'alourdir, sous les formes les plus

diverses et les plus nouvelles, quoi qu'en disent nos gouvernants qui se flattent fallacieusement, par des mesures de détail, de donner plus de pouvoirs aux Collectivités locales.

D'autre part, la naissance de nouvelles entités locales l'exige elle aussi.

2°) D'ailleurs, les nouvelles responsabilités locales imposent cette suppression. La politique d'équipement et d'aménagement du territoire qui devient une obligation — d'ailleurs acceptée et revendiquée même par les Elus locaux, à condition qu'ils disposent des moyens nécessaires — ne peut être contrôlée par l'actuelle tutelle inadaptée et désuète.

3°) Enfin, l'esprit même de l'Administration locale est altéré, pour ne pas dire perverti, par la tutelle actuelle. Une des caractéristiques de la constitution de l'Etat en France est qu'il est construit, au cours des siècles, contre les particularismes locaux. De l'ancien régime au jacobinisme des différentes Républiques il y a, en cela, parfaite continuité.

L'unité et l'intégrité de la Nation se sont donc incarnées dans un appareil administratif et réglementaire très rigoureux, seul représentant de la légitimité nationale : chaque administration a procédé à un quadrillage administratif du territoire (les préfectures et les services « extérieurs » des Ministères) et a édicté une série de réglementations destinées à couler tous les comportements des citoyens et des structures de représentations qu'ils s'étaient données (les collectivités locales) dans un moule uniformisant.

La tutelle des Collectivités locales est le moyen que l'Etat s'est donné pour s'assurer de la conformité des comportements au modèle unique et universel qu'il a édicté. Cette situation de dépendance des Collectivités locales a donné naissance à un système de relation entre l'administration et certains élus encore plus dangereux que cela ne peut apparaître à première vue.

On sait, depuis Hegel, que la véritable victoire du Maître sur l'Esclave est de réussir à s'en faire aimer. Sans aller jusque là, il faut reconnaître qu'il est parfois bien commode pour un élu local de s'abriter derrière la décision administrative, et on assiste parfois à une sorte de démission volontaire des élus qui prennent encore moins de responsabilités que la loi ne les y autoriserait. Ce sont eux-mêmes qui vont chercher l'avis d'opportunité de l'Administration avant même de prendre une décision. Certes, c'est un moyen efficace de s'assurer que la décision, une fois prise, ne sera pas contestée par l'Administration. Mais, ce faisant, l'élu se décharge progressivement de son droit d'initiative et laisse de plus en plus à l'Administration le soin de penser à sa place aux problèmes de sa circonscription.

L'attitude de facilité ainsi rappelée est plus imputable au système de la tutelle qu'aux individus, et finalement **c'est l'Administration qui sanctionne et consacre la gestion de l'élu tout autant et parfois plus que ses électeurs.**

III) Comment supprimer la tutelle :

Le problème est complexe et difficile. Sa solution heurtera des habitudes séculaires. On peut envisager plusieurs mesures.

— **Tenir compte** de la diversité des Collectivités locales ; les contrôler en les soumettant au même règlement est absurde.

Il convient de définir selon les types de collectivités les compétences qui seront soustraites à la tutelle. Dans ces domaines on peut seulement admettre le contrôle démocratique exercé par les électeurs et la sanction a posteriori lorsque son bien-fondé a été établi. Ces compétences ne peuvent être à nos yeux limitées que par les décisions qui couvrent des entités géographiques plus larges et à la détermination desquelles les instances locales doivent d'ailleurs être associées. Bien entendu, l'action des collectivités locales doit être concertée et coordonnée, l'arbitrage de l'échelon national peut être nécessaire.

— **Déconcentrer** les pouvoirs et supprimer les tutelles surajoutées, techniques, financières, technocratiques.

— **Instituer** le dialogue entre l'autorité chargée du contrôle et les Collectivités locales, sous forme de consultations et d'informations régulières, entre parties égales, sans aucune dépendance des élus par rapport à l'Administration.

— **Donner aux Communes les moyens** de soutenir ce dialogue équilibré qui ne peut être aujourd'hui le fait que des communes importantes. Les Syndicats ou secteurs intercommunaux **d'études** peuvent sans doute assurer ces moyens aux communes rurales.

— **Procéder à une véritable décentralisation** avec partage réel des pouvoirs entre l'Etat et les Collectivités locales et instituer un véritable pouvoir communal.

— **Réaliser enfin une réforme des finances locales** assurant aux communes des ressources suffisantes, certaines et à l'abri des manipulations de l'Etat, car le manque de moyens financiers est la négation même de l'autonomie communale.

Enfin **décider que le Receveur municipal ne sera en aucun cas un juge de la légalité.**

Ainsi le contrôle « a priori » disparaîtrait ; par contre, le contrôle « a posteriori » devrait être renforcé car il est la garantie pour les citoyens d'un avis objectif sur la gestion de leurs élus.

Encore faut-il que le système de contrôle soit rénové, en le confiant par exemple à une juridiction composée, paritairement, de représentants de l'Etat et des Collectivités locales.

*
* *

Il s'agit là d'un combat difficile qui heurtera des habitudes.

Les socialistes se doivent de l'engager vigoureusement.

*
* *

B. — Les moyens financiers de l'autonomie communale.

Introduction.

La réforme des finances locales constitue une question politique fondamentale. Cette réforme ne sera pas réalisée par l'addition d'un certain nombre de mesures partielles, mais dans le cadre d'une réforme d'ensemble, qui déborde celle des finances locales de deux façons : d'abord, parce qu'elle n'est qu'un aspect et un moyen de la réforme et de la promotion de la démocratie décentralisée, ensuite, parce qu'elle ne peut intervenir que dans le cadre d'une réforme de la fiscalité dans son ensemble.

Le Gouvernement, dans la présentation qu'il donne de la chose, met au premier plan le caractère désuet et absurde du système actuel : inadaptation des évaluations cadastrales, difficultés nées de la croissance rapide du taux de la patente, inégalité entre contribuables, etc... tout cela, quelque intérêt qui s'y attache, n'est que secondaire et les remèdes que l'on y propose sont essentiellement techniques. Or, il ne faut jamais perdre de vue que la question est d'abord politique ; la technique ne vient qu'après, pour mettre en forme réalisable des décisions auxquelles a conduit la réflexion politique.

1. La situation actuelle.

Une de ses caractéristiques essentielles est que **l'Etat s'attribue une part anormalement élevée de l'ensemble des recettes fiscales du Pays.**

Les services de l'O.C.D.E. ont publié, au sujet de la répartition de ces recettes dans différents pays, le tableau suivant :

REPARTITION DES RECETTES FISCALES ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES LOCALES DANS DIFFERENTS PAYS

	Administration centrale	Subdivisions politiques (Etat, land, région, canton)	Autorités locales
FRANCE	89,8	—	10,2
GRANDE-BRETAGNE	88,3	0,3	11,3
ITALIE	87,7	—	12,3
SUEDE	74,7	—	25,3
JAPON	74,1	—	25,9
ALLEMAGNE	69,1	21,9	8,9
ETATS-UNIS	65,4	17,5	17,1
CANADA	57	27,4	15,5
SUISSE	54,3	25	20,7

On voit que la France vient en tête pour le pourcentage prélevé par l'administration centrale.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a établi sur plusieurs années, le tableau suivant, en millions de francs :

ANNEES	1965	1966	1967	1968
Impôts d'Etat	91.661	98.276	108.099	116.096
Impôts locaux	14.607	16.798	18.385	20.612
Part des impôts locaux sur le total	13,8 %	14,6 %	14,6 %	15,1 %

La légère divergence des chiffres entre les deux tableaux s'explique sans doute par une différence dans les bases de calcul. De ce deuxième tableau, on peut conclure que la part des impôts locaux s'est élevée en trois ans, alors que l'Etat n'a renoncé à aucune de ses recettes, et que, ce faisant, il a contraint les collectivités locales à majorer sensiblement le taux de leurs impôts et à détériorer leur propre image aux yeux des citoyens.

Ainsi, la situation actuelle en France se caractérise-t-elle en premier lieu par une **insuffisance grave des ressources** des collectivités locales.

Elle se caractérise également par un **système de subventions qui subordonne** pratiquement de nombreuses décisions des communes en matière d'équipement à l'inscription sur un programme qui dépend du bon vouloir de l'administration de l'Etat. Même si des distorsions importantes n'apparaissaient pas pour des raisons politiques — ce qui est le cas — ce système, renforcé par l'accès qu'il ouvre aux emprunts des caisses publiques, suffirait à lui seul à diminuer sérieusement le pouvoir de décision des élus de la démocratie décentralisée.

Il est par ailleurs à noter que **les pouvoirs des élus sur leurs recettes propres sont anormalement limités.** Le versement représentatif de la taxe sur les salaires, lui-même substitué à l'ancienne taxe locale, échappe totalement à toute décision du Conseil municipal. C'est une somme qui entre tous les ans dans le budget sans faire l'objet d'autre chose que d'une constatation. Quant aux centimes, si le Conseil municipal en fixe le nombre, il ne peut pas modifier la répartition entre cote mobilière, foncier bâti et non-bâti et patente. Pour tout cela, il dépend entièrement de l'administration des impôts, administration d'Etat.

Ces dispositions n'empêchent pas qu'un contrôle étroit est exercé par la même administration sur les décisions du maire et du Conseil municipal, contrôle exercé a priori et par conséquent de nature à retarder ou à empêcher l'exécution de ces décisions.

Ce qui ressort à l'évidence de ces quelques constatations, c'est que l'**Etat reprend d'une main ce qu'il a été obligé d'abandonner de l'autre.** La révolution communale, bien antérieure à celle de 1789, et autrement sanglante, qui s'est déroulée à partir du 11me siècle et qui a péniblement arraché à la féodalité des libertés précaires, a été constamment remise en question par le pouvoir central quel qu'il soit ; c'est encore le cas de nos jours. Bien des élus ne se rendent pas compte qu'on ne leur donne l'apparence du pouvoir que pour les priver de la réalité de leur autonomie de décision.

Dans cette lutte incessante, l'Etat prétend se donner le rôle de protecteur des simples citoyens contre l'arbitraire des élus locaux. En réalité, c'est son propre arbitraire que, dans la plupart des cas, l'Etat entend substituer à celui qu'il feint de déceler, presque toujours injustement, chez les élus d'une démocratie décentralisée qu'il redoute d'autant plus qu'il a lui-même la religion de la centralisation.

Le système actuel, au terme de cette brève analyse, est ainsi tout entier sous-tendu par la volonté d'émasculer la responsabilité des élus.

II) Les conditions de l'autonomie financière.

1°) Nous nous fixons pour but de donner ou de rendre à la démocratie décentralisée une réalité qui a aujourd'hui en grande partie disparu. Sans préjuger le niveau où doit s'instaurer une véritable démocratie décentralisée, elle suppose que ses élus soient investis d'un pouvoir d'initiative et d'une responsabilité qui ne soient pas de façade. Les attributions des collectivités locales doivent être élargies et définies avec beaucoup de précision. Dans le cadre ainsi tracé, le rôle de l'Etat doit être réduit au strict minimum.

2°) Cette autonomie et cette responsabilité trouvent une première et fondamentale expression dans la **fixation des ressources.** Une loi devrait, au Plan National, établir le catalogue des possibilités qui s'offrent aux collectivités locales pour le choix et la fixation de leur imposition.

Dans le cadre de ce catalogue, le Conseil Municipal fixerait l'impôt dans sa nature et dans ses taux. Il s'agit là d'un but lointain mais précis. Si un contrôle doit s'instaurer, il doit venir du peuple et non du pouvoir central.

3°) Un problème extrêmement délicat est celui de la place de la démocratie décentralisée dans la planification nationale. Une planification trop étroite prive les assemblées locales de toute initiative. A l'inverse, la renonciation de fait à toute planification donne beaucoup de fragilité à l'édifice même du plan à l'échelle nationale.

Une solution peut être recherchée dans **une définition précise des missions,** c'est-à-dire des services à assurer et des équipements à réaliser par l'Etat, les régions et les autres collectivités décentralisées. Le Plan ne doit disposer en opérations individualisées que de ce qui concerne l'Etat. Pour les collectivités, il peut fixer une fourchette pour le volume global dans chaque domaine, l'ampleur de cette fourchette reflétant le degré de liberté que l'on attribue à ces collectivités, donc le degré d'incertitude qui existe sur leurs réalisations.

La définition précise des attributions servira de base à cette décision législative d'une importance primordiale qui sera un nouveau partage des ressources entre l'Etat et les collectivités.

Comme on l'a vu, la répartition actuelle ne correspond nullement à ce qu'elle devrait être dans un pays moderne où la démocratie décentralisée est la règle. La distance à franchir étant très importante ne pourra l'être que progressivement.

4°) Les **subventions** constituent une des institutions les plus efficaces pour limiter la réalité de la démocratie locale. Elles doivent donc être supprimées chaque fois que cela est possible et limitées dans les autres cas.

Leur suppression suppose évidemment la réforme des finances locales. Il faut donner aux collectivités les moyens matériels d'assumer les missions qui leur sont assignées.

Restent les cas où le principe de la subvention sera maintenu. Cela

peut être dans le cadre de la péréquation entre collectivités inégalement favorisées. Cela peut être aussi dans l'hypothèse où une action qui entre dans la mission précise d'une collectivité intéresse particulièrement l'Etat ou une collectivité supérieure. Il faudra faire en sorte que ce cas ne se présente qu'exceptionnellement.

5°) La question fondamentale des **niveaux** auxquels doit s'exercer la démocratie décentralisée est traitée avec les problèmes de structure. Cependant, les problèmes financiers en dépendent étroitement, car il est nécessaire que les décisions soient prises démocratiquement au niveau où les problèmes se posent et que les ressources qui permettent de mettre à exécution les décisions prises soient décidées à ces mêmes niveaux par des assemblées émanant du suffrage universel direct.

6°) Une réflexion attentive devrait également être donnée à la détermination de la part respective, dans les ressources locales, de l'emprunt et de l'autofinancement.

Le taux de l'argent atteint de tels niveaux qu'on ne devrait recourir à l'emprunt que lorsque cette procédure est pleinement justifiée. Or, quelles ont été les justifications de cette procédure ?

D'abord, dans un passé lointain, le fait que les collectivités faisaient peu d'équipements, que ceux-ci représentaient un événement exceptionnel dans leur gestion et qu'elles cherchaient à en répartir le poids sur plusieurs générations ou au moins sur un assez grand nombre d'exercices. Mais à présent, les emprunts représentent une ressource courante des budgets départementaux et communaux et les équipements à réaliser se présentent eux aussi comme un flux continu. Une partie non négligeable du produit des emprunts sert d'ailleurs à amortir les emprunts précédents. Le résultat le plus clair de ce processus est d'enrichir les établissements financiers de l'Etat, ou semi-publics, ou privés.

Autre justification du recours à l'emprunt : l'inflation. Il est certain que si l'on emprunte à 6 % et si l'argent perd chaque année 10 % de sa valeur, l'emprunteur est gagnant. La recherche des emprunts par les collectivités a bien souvent ce raisonnement pour moteur plus ou moins conscient. Mais actuellement, la situation, compte tenu des taux considérables pratiqués en France et un peu partout dans le monde, joue contre les emprunteurs. L'attention de tous les élus locaux doit être attirée sur ce fait, et l'amélioration substantielle des ressources des collectivités devrait avoir pour corollaire une augmentation importante du recours à l'autofinancement.

7°) Les conditions dans lesquelles est gérée la trésorerie des collectivités devraient aussi être modifiées. Actuellement, l'Etat les oblige à laisser leurs fonds à la disposition du Trésor et ne leur verse aucun intérêt, ce qui constitue une disposition léonine. **Les communes doivent pouvoir placer librement au moins une partie de leur trésorerie,** à moins que le Trésor qui utilise leurs liquidités pour ses propres opérations ne se décide à leur servir un intérêt dont le taux soit fixé en fonction de celui pratiqué sur le marché monétaire.

8°) Il faudrait même, au-delà, envisager la possibilité de la création

d'une **Caisse d'Investissement des Collectivités locales.** Les communes pourraient y placer leurs fonds disponibles et en obtenir un intérêt raisonnable. Il faudrait également que soit laissée aux Caisses d'Epargne une plus grande liberté pour placer leurs fonds sur le plan local.

III. — Nos propositions :

I) Attribution aux collectivités d'une part des ressources actuelles de l'Etat.

Cette attribution devrait constituer le transfert indispensable et s'opposer dans son principe à la politique gouvernementale qui consiste à faire en sorte que les impôts locaux augmentent sans que les ressources de l'Etat soient modifiées.

Dans un premier temps, **l'Etat devrait renoncer à certains impôts indirects.** Nous proposons que la T.V.A. sur les carburants soit divisée en deux parts, une part étant attribuée aux collectivités locales sur le territoire desquelles elle est perçue, l'autre continuant à être perçue par l'Etat.

Afin de respecter le principe de l'autonomie et de la responsabilité des élus locaux, ceux-ci pourraient moduler la part de l'impôt qui leur serait attribuée d'un certain pourcentage en plus ou en moins.

Ultérieurement, une autre ressource viendrait s'ajouter ou, ce qui serait plus souhaitable, se substituer à celle-ci. On instituerait, après réforme de la fiscalité générale et notamment de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans un sens de plus grande justice, **des centimes additionnels à l'I.R.P.P.** (1), de façon à donner à l'impôt sur le revenu la priorité sur l'impôt sur la dépense, ce qui est conforme à l'équité et à la solidarité.

La quotité de ce transfert de ressources de l'Etat sur les collectivités locales ne peut être établie en l'absence d'une fixation précise des attributions des collectivités locales.

Il faut se rappeler que la réforme comporterait une suppression quasi totale des subventions et que les ressources nouvelles devraient dès le départ compenser la perte qui en résulterait. Pour donner un ordre de grandeur, on peut envisager que la réforme, qui devrait être progressive, transférerait aux collectivités locales 4 % du produit fiscal total la première année et 2 % supplémentaire par an les années suivantes jusqu'à un terme dépendant de l'ensemble de la réforme, les transferts d'attribution devant sans doute être eux-mêmes progressifs.

Il faut insister sur le degré de liberté qui serait laissé aux collectivités locales pour fixer la quotité exacte de ces impôts, en souhaitant que les limites permettent un vaste éventail de choix. En effet, l'autonomie véritable des élus locaux est étroitement liée aux décisions,

---

(1) L'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques.

même désagréables, qu'ils sont amenés à prendre dans la fixation des ressources, et les options pour lesquelles ils sont alors amenés à se prononcer. Si le virement d'une partie de l'impôt d'Etat aux collectivités avait un caractère automatique (comme actuellement la contre-partie de la taxe sur les salaires), l'autorité des élus et — par là — de l'institution même serait diminuée.

2) Péréquation.

Une partie des ressources doit être prélevée sur les collectivités les plus favorisées pour être versée aux plus pauvres. Cette correction dans la répartition ne doit pas être laissée à la décision arbitraire de l'Etat. Une autorité mixte composée pour moitié de représentants des collectivités et pour moitié de représentants de l'Etat doit en être chargée. Quant à sa quotité, il semble qu'elle pourrait être fixée entre 25 et 50 % de la part de ressources des collectivités fortunées excédant la moyenne nationale ou régionale. Là aussi, nous ne saurions tracer autre chose que des grandes lignes, et les chiffres devront être appréciés par les spécialistes de la fiscalité. Si la chose était possible, il serait intéressant de transposer sur le plan des collectivités la solidarité que l'I.R.P.P. traduit sur le plan des individus.

3) Autres propositions.

a) **Impôt foncier** : Un impôt foncier assis sur la valeur déclarée des terrains à bâtir tels que déterminés par les plans d'occupation des sols dans les communes importantes devrait être établi, conformément aux propositions déjà plusieurs fois exposées publiquement par le Parti et ses élus. Le produit d'un tel impôt pourrait être non négligeable. Mais il ne s'appliquerait que dans certaines communes.

b) **Réforme technique des quatre vieilles et améliorations de la patente** : C'est le cheval de bataille du Gouvernement. Réforme purement technique et partielle, elle n'apporte pas de solutions au problème de fond. Ses résultats peuvent être bénéfiques, mais elle constitue surtout un écran de fumée destiné à masquer derrière une activité apparente un conservatisme fondamental. Nous devons même aller plus loin et proposer la suppression des « quatre vieilles » telles qu'elles subsistent à travers les centimes additionnels, et leur remplacement par des impôts modernes, évolutifs et localisés.

c) **Mobilisation de l'épargne locale** : Le Gouvernement s'est toujours réservé la plus grande part de l'épargne collectée sur place. La loi Minjoz a apporté une première amélioration à cet état de chose. Il est possible d'aller plus loin dans cette voie. Il ne faut cependant pas perdre de vue les considérations développées sur les rôles relatifs de l'emprunt et de l'autofinancement. Mais l'épargne motivée par des considérations locales doit recevoir une place prioritaire dans le recours des collectivités à l'emprunt.

C. — Les moyens techniques de l'autonomie.

I) Le rôle des services techniques de l'Etat.

Dans la situation actuelle, les communes disposent rarement des moyens techniques d'étude et de réalisation des travaux d'équipement qu'elles doivent entreprendre.

Seules les plus grandes d'entre elles entretiennent un personnel spécialisé compétent.

Les moins grandes ne disposent que d'un personnel réduit, compétent seulement dans les travaux courants. Les petites n'ont pas de personnel du tout. D'autre part, les communes sont constamment amenées à se grouper en syndicat pour réaliser des travaux intercommunaux. Dans tous ces cas, ce sont les services techniques de l'Etat (Ponts et Chaussées, Génie Rural, etc...) qui interviennent.

Le dévouement et la compétence de ces services ne sont pas en cause. Leur désir d'aider les collectivités ne se dément pratiquement jamais. Tout au plus peut-on leur reprocher d'accepter de traiter beaucoup plus d'affaires qu'ils ne peuvent effectivement en mener à bien.

Mais surtout, leur rôle est équivoque. Ils sont les techniciens mis par l'Etat, moyennant une modeste rétribution, au service des communes, ils sont les conseillers dont les avis ont un poids prépondérant parce qu'il est difficile de discuter leur compétence, mais en même temps, ils sont les contrôleurs et souvent aussi les dispensateurs de subventions. Dans ces deux derniers cas, ils troquent leur casquette communale contre celle de l'Etat et, s'il y a opposition entre les intérêts de ce dernier et ceux de la commune, c'est rarement cette dernière qui aura gain de cause.

La situation actuelle est équivoque et tout le monde en souffre. Elle n'est pas fortuite. Les administrations centrales, celles des Finances et de l'Intérieur, y trouvent leur compte.

Les Finances paient moins les techniciens de l'Etat, comptant sur la rallonge que leur versent les collectivités. De plus, la nécessité pour ceux-ci de compléter leur solde et les incertitudes qui pèsent sur les réalisations les amènent à prendre plus de projets qu'ils n'en peuvent traiter. D'où engorgement, travaux renvoyés d'année en année et crédits non dépensés, qui entretiennent la trésorerie de l'Etat. Dans tout cet arriéré, c'est le préfet qui sera à même de choisir ce que l'on fait et ce que l'on ne fait pas, se substituant ainsi à l'autorité des maires, ce qui renforce le pouvoir du ministre de l'Intérieur.

Le Ministère des Finances dispose d'un moyen efficace pour maintenir cette situation : empêcher les communes de payer convenablement leur personnel et en particulier leur personnel technique. Ainsi le système présente-t-il une certaine stabilité. Les élus savent bien que c'est par le personnel municipal, dont la rémunération et l'avancement sont, dans le cadre du statut, réglés par le maire, que leurs décisions sont le plus fidèlement exécutées.

Il est cependant possible de travailler avec du personnel détaché ou mis à disposition à temps complet ou partiel par une autre autorité. Mais cela devient très difficile si ce personnel est mis à même d'arbitrer entre les collectivités, auquel cas il devient le maître, ou dépend de quelqu'un qui a vocation pour s'opposer aux élus locaux, comme c'est le cas pour le préfet.

C'est justement ce qui se passe pour les services techniques de l'Etat.

La collaboration des services techniques de l'Etat avec les collectivités ne doit pas être systématiquement rejetée. Mais il faut, pour que l'autonomie communale soit autre chose qu'un mot, lui fixer un cadre précis.

1°) Le recours aux Services techniques de l'Etat n'est possible que si ceux-ci n'acceptent pas davantage de travaux qu'ils n'en peuvent traiter. Pour cela, il faut **mettre fin au système des « honoraires »** et admettre qu'une partie de l'activité des services est consacrée aux collectivités locales. Un relèvement des traitements servis par l'Etat est à prévoir en conséquence.

2°) Tant que subsiste un régime de subventions, les programmes sur le plan régional et local ne peuvent être établis par les mêmes fonctionnaires que ceux qui ont élaboré certains projets, sinon ces derniers projets seront inévitablement privilégiés. Il faut donc **séparer nettement la fonction d'établissement des programmes,** fonction d'autorité, **de la fonction d'élaboration des projets** pour le compte des collectivités, fonction d'assistance technique.

3°) En tout état de cause, les petites communes doivent pouvoir passer, si elles le souhaitent, par un autre canal que celui des services techniques de l'Etat. C'est pourquoi les communes qui le désirent devraient pouvoir, dans chaque département, se former **en syndicat intercommunal** ayant pour mission de mettre sur pied un service technique à la disposition des communes.

Pour les communes de plus grande importance, elles doivent pouvoir être mises à même de recruter un personnel technique d'un niveau convenable, et les limitations de rémunérations doivent être levées, pour ce personnel, comme elles devraient d'ailleurs l'être pour l'ensemble du personnel municipal.

II) Le personnel communal.

L'organisation communale pose, en France, des problèmes structurels, administratifs et politiques. L'un d'entre eux est à la fois de gestion et de doctrine. C'est celui de l'autonomie communale. Une autonomie à laquelle les Socialistes sont particulièrement attachés. Les Communes doivent s'administrer librement par des Conseils élus. Mais il n'y a pas d'autonomie sans moyens.

Au nombre de ces moyens figure l'existence d'un personnel communal apte aux tâches administratives et techniques d'étude, de création et de gestion qui s'imposent à la commune française d'aujourd'hui.

La fonction communale est spécifique. La Commune est le seul organe administratif français qui assume tout ensemble les attributions générales de l'Etat et les intérêts individuels des citoyens. C'est là le lieu où la loi de l'Etat et les préoccupations du citoyen s'expriment et se confrontent.

Mais surtout, la commune est la seule Collectivité territoriale qui ne peut se décharger sur d'autres du fardeau juridique, ni éluder les soucis du quotidien concret. Nécessairement, c'est sur son sol que les textes s'appliquent et ce sont ses habitants qui en sont immédiatement affectés. C'est en ce sens qu'on a pu très justement écrire que « la Ville était ce qu'il y a de plus social au monde ».

L'ensemble des Agents municipaux constitue dans chaque commune

un service public. Le Personnel communal est le seul parmi les corps de fonctionnaires à être, sans intercession ni relâche, sous les ordres et le contrôle direct d'élus périodiquement désignés par le suffrage de leurs concitoyens. Il s'agit là d'une position originale.

Sa position à l'égard de l'élu est délicate. L'ensemble du personnel doit être loyal et dévoué. Mais la loyauté désirable et le dévouement requis ne doivent être ni ductiles ni serviles. **Le fonctionnaire municipal doit demeurer un homme libre.**

La carrière communale, c'est-à-dire le déroulement des étapes d'une vie professionnelle, est aujourd'hui inexistante. Elle constitue cependant l'indispensable complément du statut du personnel communal. Le moment est venu de dépasser la loi du 28 avril 1952. Celle-ci fixait les droits et obligations des Agents municipaux à l'égard de la commune. C'était nécessaire.

Cela n'est plus suffisant. Il faut offrir aux fonctionnaires communaux, à égalité de valeur et d'ancienneté, une carrière comparable, quelle que soit la commune où ils exercent leurs fonctions.

Les arrêtés des 27 juin 1962 et 28 février 1962 relatifs aux conditions de **recrutement** des personnels administratifs et techniques communaux, plusieurs fois modifiés en aggravation, ont normalisé les conditions d'accès et égalisé les modes de recrutement des cadres communaux et d'Etat. L'administration des communes est aujourd'hui assurée par un personnel réparti en deux grandes catégories fonctionnelles : celle du personnel d'exécution et celle du personnel de conception et d'encadrement.

En ce qui concerne le personnel d'exécution des catégories C et D, sa qualification est largement comparable à celle des agents correspondants de la fonction publique nationale. Leur récente assimilation au personnel de l'Etat confirme le fait. De même, elle légalise le postulat selon lequel l'égalité de statut et de traitement doit nécessairement répondre à l'égalité de recrutement et de valeur professionnelle. Pour ces catégories d'emploi et de grade, les problèmes en suspens relativement à la compétence et à la promotion, restent ceux des possibilités de perfectionnement de ces personnels et de celles des débouchés qui doivent en être l'obligatoire complément.

En ce qui concerne les agents de conception et d'encadrement des catégories A et B, il faut, pour parler le langage du Groupement de Travail mixte sur le personnel communal mis sur pied par l'Association des Maires et les Organisations syndicales, que ces agents soient en permanence adaptés : « aux tâches nouvelles d'étude, de gestion et de contrôle administratives ou techniques » qui sont les leurs.

1°) Un important effort de **formation et de promotion** professionnelles doit être fait.

Une prise de conscience de l'aspect matériel de la promotion des emplois communaux est souhaitable et le plus tôt sera le mieux. Les Socialistes, parce qu'ils sont socialistes, l'ont déjà. Rappelons que le Groupe de Travail Mixte sur le personnel communal propose que soit mis en place : « un établissement public de caractère intercommunal destiné, d'une part, à préparer les candidats aux Administrations locales et à assurer le perfectionnement du personnel en fonction, et, d'autre part, à coordonner en ce domaine l'action des activités et des institutions existantes ».

La structure de cet organe d'impulsion, d'adaptation, d'animation, de réflexion, de prospective, de coordination et de contrôle, doit être tripartite. Elus communaux, Organisations syndicales, Administration de

l'Etat doivent, en son sein, conjuguer leur action. Entre autres choses, sa présidence effective doit être assurée par un Maire.

En outre, il convient, plus que jamais, d'accentuer et d'étendre les possibilités de **promotion interne.** Certaines directions semblent aujourd'hui possibles :

— celle ouverte par les dispositions des articles 4 et 6 du second arrêté ministériel du 25 mai 1970 qui prévoient la faculté pour 25 % du personnel des cadres d'exécution d'obtenir sans changement de grade et après inscription à un tableau d'avancement, leur classement dans le groupe immédiatement supérieur ;

— celle offerte par les stipulations des articles 4 et 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 1969 qui permettent la promotion, sans concours, de certains agents administratifs, sous certaines conditions d'ancienneté personnelle et de répartition communale d'effectifs ;

— celle tracée par l'existence, pour le personnel de l'Etat, du deuxième concours de l'A.N.A. réservé aux fonctionnaires en poste ;

— celle, à créer, de la réciprocité d'accès pour les Agents municipaux aux fonctions de l'Etat, dans les cas et conditions autorisés pour l'accès à la fonction communale aux Agents de la fonction publique nationale.

L'amélioration des **traitements** exige certaines mesures :

— **La première est classique.** Elle repose sur le postulat par nous admis selon lequel il faut accorder aux Agents communaux une **situation vraiment comparable à celle des fonctionnaires de l'Etat.** Il est manifeste que tel n'est pas aujourd'hui le cas. Les communes ont des difficultés à recruter des agents de qualité. La raison en est, avant tout, qu'elles ne peuvent leur offrir des avantages analogues à ceux dont bénéficient effectivement les agents de l'Etat.

Les primes diverses et la prime annuelle de service doivent pouvoir être accordées par les communes.

— La seconde proposition consisterait en la modification de l'article 7 du décret du 5 mai 1962 relatif à **l'avancement** de grade. Ce texte, ainsi que tous ceux du statut du personnel communal relatifs à la même question, devrait être rédigé comme suit : « l'agent promu ou recruté dans un autre emploi de sa commune ou d'une autre Collectivité est classé, dans son nouveau grade, à l'échelon comportant au minimum un traitement immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son ancien grade ».

Dans le système actuel, il arrive que des Agents promus au grade supérieur ne retirent de leur avancement ni une majoration d'indice, ni le crédit d'ancienneté d'échelon prévu par la règle. Il s'agit là d'une conséquence anormale de l'incohérence des textes, en particulier des arrêtés ministériels des 17 juillet 1968 et 5 juin 1969.

— La troisième disposition à prendre intéresse la situation faite aux Agents communaux dont l'emploi comporte des **indices différents pour le même emploi selon l'importance démographique.** L'Administration prétend qu'au cas de promotion d'une ville à une autre de population

supérieure, cette mutation constitue un avancement de grade. Il en est de même — ce qui est encore plus anormal — dans l'hypothèse d'une promotion sur place par suite du changement de population d'une même Cité. Il s'agit en réalité d'une modification d'emploi.

La solution la plus simple sur ce point consisterait dans l'abrogation des dispositions restrictives de l'article 7 du décret précité du 5 mai 1962 et les dispositions de l'article 8 devenant la règle en place de sa dérogation.

— Il y a aussi le problème capital du niveau matériel, beaucoup trop bas, des **débuts de carrière.** On connaît les exemples aberrants des traitements du 1er échelon des catégories A et B. Ils interdisent aux Maires tout recrutement valable. Mais ceux des salaires de début en catégories C et D sont dramatiques. Ils ne permettent pas aux intéressés de vivre.

Une autre question préoccupante est celle des anomalies criantes dues à l'absence de dispositions de « rattrapage ». Il faut **harmoniser les échelons intermédiaires** du traitement de certains grades dont seuls les indices de début et de fin de carrière ont été relevés (arrêtés des 17 juillet 1968 et 5 juin 1970).

*
* *

Telles sont les grandes lignes de l'action des Socialistes en ce qui concerne le personnel communal.

Pour assurer le concret quotidien et l'autonomie communale, il faut des élus politiquement, administrativement et financièrement libres, aidés par des fonctionnaires consciencieux, compétents et satisfaits.

Il est nécessaire, pour cela, d'aboutir à :

— la réforme rapide, générale et profonde, des structures de la politique des Collectivités communales ;

— une Administration municipale efficace et souple, afin que les élus, libres des décisions dont ils sont responsables, en contrôlent l'exécution, confiée à des Agents qualifiés et munis de tous les moyens nécessaires.

Il est urgent, obligatoire et juste que l'Etat cesse de contraindre les communes à être, à leur corps défendant, les plus mauvais patrons de France en matière de traitements et de salaires.

D. — Statuts des élus locaux.

L'établissement de collectivités locales véritablement responsables et autonomes n'exige pas seulement des moyens **juridiques** (allègement de la tutelle administrative), **financiers** (accroissement et autonomisation des ressources) et **techniques** (transfert au profit des collectivités locales d'une grande partie des moyens techniques de l'Etat) ; **il faut également que les responsables élus aient les moyens d'exercer valablement leur mandat.**

Le statut actuel des élus locaux et, notamment, l'absence d'une indemnité assurant la compensation réelle du temps consacré aux affaires publiques, ne le permet qu'au prix de lourds sacrifices personnels et avec des conséquences regrettables sur le plan de la démocratie :

— sélection de fait d'une grande partie du personnel politique local parmi les catégories sociales privilégiées, ou recrutement excessif parmi les retraités ;

— maintien en fonction d'élus locaux trop âgés, mais seuls « disponibles » ;

— usure rapide des Maires obligés d'exercer parallèlement à leur mandat une activité professionnelle, et, souvent, transfert d'une partie de leurs responsabilités à leurs fonctionnaires municipaux ou aux représentants du pouvoir central.

Pour démocratiser et rajeunir le recrutement du personnel politique local, garantir l'autonomie communale, assurer une gestion plus efficace des affaires locales, il faut mettre fin au dogme réactionnaire, toujours proclamé (en dépit de quelques dispositions légales contraires ou de ruses avec les textes), de la gratuité des fonctions électives locales, qui aboutit à créer un nouveau barrage censitaire, non plus au niveau de l'électeur mais au niveau de l'élu.

Ce qui implique quelques mesures simples :

I) Sur le plan municipal.

a) Attribution au Maire d'une indemnité rattachée à un indice de traitement de la fonction publique.

Mesures pour garantir la réinsertion dans leur activité antérieure des élus salariés ayant exercé des fonctions à temps complet et n'ayant pas été réélus, soit que le scrutin leur ait été défavorable, soit qu'ils n'aient pas demandé leur réélection.

b) Attribution aux adjoints d'une indemnité rattachée à un indice inférieur.

c) « Crédit de temps » garanti par la législation du travail et accordé par les employeurs aux conseillers municipaux. Attribution à ceux-ci de vacations payées sur le budget communal et couvrant réellement leurs pertes de salaires et les frais d'exercice de leur mandat.

d) Création d'une caisse de retraite des élus locaux, soit **municipale** (proposition de loi de Victor Provo, maire socialiste de Roubaix, en 1956), alimentée par les cotisations des élus et inscrites comme recettes au Budget, la commune assurant la charge des pensions à partir de 65 ans, soit **nationale**, système plus lourd, mais permettant une péréquation des charges pour les très petites communes, voire une subvention d'équilibre du budget national pour tenir compte du fait que le maire représente **aussi** la permanence de l'Etat.

II) Autres fonctions locales électives.

Le problème se pose, pour les **Conseillers Généraux**, presque dans

les mêmes termes si l'on veut que demain le département soit géré effectivement par les élus et non plus par l'administration préfectorale. Il appelle donc les mêmes solutions (indemnités par référence aux traitements de la fonction publique, Caisse de retraite départementale).

D'une manière générale, vacations ou indemnités assorties, le cas échéant, de « crédit de temps », doivent être prévues pour tous les mandats électifs locaux qui ne peuvent s'exercer qu'aux dépens des activités professionnelles normales (Président d'Office d'H.L.M., par exemple) sous réserve de règles de non cumul des indemnités lorsque le titulaire bénéficie déjà d'une rémunération de mandat « à temps plein ».

III) Le cumul des mandats.

Le cumul des mandats de maire et de conseiller général ou de maire et de parlementaire ou même des trois mandats est assez fréquent. Le Parti Socialiste considère que le principe du cumul, et essentiellement du cumul d'un mandat municipal et d'un mandat national, est critiquable et nuisible au bon fonctionnement de la démocratie.

Il y a lieu d'observer que cet état de choses a des racines profondes dans les formes de la vie publique actuellement en usage en France et qu'une réforme portant uniquement sur le non-cumul des mandats aurait peu de chance d'être efficace.

C'est pourquoi les règles d'interdiction et de limitation du cumul doivent être considérées comme la suite logique d'une refonte complète du statut et de l'exercice de la fonction municipale. Une telle refonte doit intervenir par voie législative.

Il ne saurait, bien entendu, être pris de décisions en ce domaine s'appliquant aux seuls membres du Parti Socialiste. La règle doit être la même pour tous. Au demeurant, elle est nécessaire non pas pour le seul Parti Socialiste, mais pour le bon fonctionnement de la démocratie dans son ensemble.

C'est dans cet esprit que le Conseil National a donné mandat au groupe parlementaire socialiste de déposer une proposition de loi portant réforme du statut de l'élu local. L'exposé des motifs de cette proposition mentionnera que, une fois ce statut devenu légal, un nouveau texte édictant les incompatibilités entre mandats nationaux et mandats locaux sera proposé au Parlement.

E. — Maîtrise des sols, urbanisation et logement

La société industrielle accélère la concentration urbaine. En 1968, 65 % des Français vivaient en ville, en 1985, ce pourcentage sera de 76 %, à la fin du siècle de 82 %, soit 25 millions de citadins de plus entre 1968 et 2000.

La liberté sans contrôle des transactions immobilières assure aux propriétaires fonciers des rentes extrêmement élevées dues aux investissements publics.

Les rentes procurées par **la spéculation foncière** sont d'autant plus élevées que notre pays ne dispose pas d'une fiscalité à la fois juste et efficace.

La crise du marché et l'absence d'une véritable politique du logement social laissent sans solution les problèmes de logement des catégories sociales les moins favorisées.

Le Parti Socialiste préconise la création d'un véritable « droit au logement » comme il existe un droit à la santé ou un droit aux loisirs ; il ne s'agit pas ici d'un problème de caractère municipal, mais le principe du droit au logement intéresse les élus municipaux qui sont en contact direct avec la population.

Ce droit doit être exercé par le moyen d'une « aide à la pierre », c'est-à-dire par des prêts à très long terme et à des bas taux d'intérêt. Il faut commencer par établir le taux de 1 % pour les prêts aux H.L.M. à 45 ans. Ce taux a été porté en septembre 1963 à 2,40 % en même temps que la durée des prêts a été ramenée à 40 ans.

Le droit au logement doit être également exercé par le moyen d'une « aide à la personne », c'est-à-dire par des versements d'allocation-logement en fonction des besoins des familles, de façon qu'une famille à revenus réduits puisse disposer d'un appartement aussi confortable qu'une famille à revenus élevés.

De plus, pour résoudre le problème du logement, il faudra trouver une solution à diverses difficultés dont certaines concernent directement la construction de logement et d'autres la vie collective.

1. — En ce qui concerne la **construction de logements**, il est indispensable de mettre un terme à l'augmentation constante du **prix des terrains**. La spéculation foncière a créé une véritable ségrégation. Certains quartiers dits résidentiels sont réservés aux couches de la population dont les revenus sont les plus élevés. Ils sont désertés par ceux dont les revenus sont les moins élevés qui émigrent vers les banlieues, les zones périphériques ou les villes-dortoirs. Ce problème de la maîtrise des sols sera traité dans le chapitre suivant.

2. — En ce qui concerne **l'organisation de la vie collective**, la crise du logement, même si les municipalités disposaient demain des moyens financiers suffisants pour diminuer le prix de revient des logements sociaux et pour mettre un terme à la spéculation foncière, ne pourra pas être résolue car il existe une situation de fait qui ne sera pas modifiée avant un certain temps.

Il est donc indispensable d'entreprendre en même temps une réorganisation du système de transports en commun et de concevoir une politique globale des transports.

I) La politique foncière.

La garantie du droit au logement se heurterait à des obstacles insurmontables si des mesures inexorables n'intervenaient en vue de juguler la spéculation foncière et de donner aux collectivités locales les moyens de réaliser un urbanisme conforme à l'intérêt général.

Ces mesures seront de deux ordres :

— la municipalisation des sols ;

— l'institution d'un impôt foncier.

1. — LA MUNICIPALISATION DES SOLS A BATIR.

La justification de la municipalisation des sols est double : elle doit, comme il vient d'être dit, interdire une spéculation moralement choquante, économiquement coûteuse et socialement injuste ; mais elle aura aussi pour conséquence de mettre à la disposition de la collectivité des terrains à bâtir en quantité appropriée aux besoins à satisfaire : logements, équipements collectifs de tous ordres, préservation de la nature.

a) **Etendue de la municipalisation.**

Sans doute, l'appropriation par la collectivité locale de la totalité des sols est-elle difficilement concevable, la charge financière qui en résulterait risquant, dans la généralité des cas, d'excéder les moyens de la commune. Ainsi, la municipalisation des terrains déjà bâtis, dans les centres des villes, n'apparaît-elle pas, sauf cas d'espèce, comme une exigence immédiate.

Mais, pour autant, il ne peut s'agir, compte tenu de l'ampleur prévisible du développement urbain, de s'en tenir à une notion statique du sol urbain telle qu'elle pourrait être dégagée à partir du tracé actuel des périmètres d'agglomération.

Il sera donc nécessaire de **réserver à la collectivité la possibilité d'appréhender par la voie de la municipalisation la quantité d'espace qui lui sera nécessaire pour satisfaire à ses besoins à l'échéance d'une génération**. Ceci devra conduire à établir le plus rapidement possible autant de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qu'il sera nécessaire, chacun de ces schémas devant comporter l'indication précise d'un périmètre maximal de l'agglomération pour les 20 ou 30 années suivantes, périmètre à l'intérieur duquel pourra, en fonction des besoins venant à s'exprimer au fil des ans et des plans, s'exercer la procédure de la municipalisation.

b) **Procédure.**

Le transfert de propriété à la commune sera réalisé selon une procédure simplifiée, dès l'arrêt de cessibilité décrivant les parcelles considérées.

Les terrains municipalisés ne pourront en aucun cas être rétrocédés, mais pourront seulement faire l'objet d'une concession de l'usage du sol sauvegardant les chances de l'urbanisme futur.

c) **Indemnisation des propriétaires.**

La municipalisation des sols ne doit pas aboutir à la spoliation des propriétaires de terrains. Le système d'indemnisation devra donc concilier la nécessité d'un dédommagement équitable et les possibilités financières de la collectivité.

d) **Fixation des prix.**

Le prix sera celui déclaré lors de la dernière mutation et actualisé pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie, toutes les fois que cette mutation ne sera pas antérieure à 20 ans.

Dans le cas où la dernière mutation sera antérieure à 20 ans, la fixation du prix sera faite par estimation d'expert, sur la base des prix constatés lors des plus récentes négociations.

2. — **L'IMPOT FONCIER.**

La municipalisation des sols ne devant être ni immédiate, ni forcément générale, l'institution d'un impôt foncier apparaît comme une garantie supplémentaire contre la spéculation en même temps qu'il répond à un souci d'équité.

Progressif, l'impôt foncier sera assis sur la valeur vénale des propriétés.

Son produit sera entièrement affecté au financement d'acquisitions foncières et de travaux d'équipements urbains.

II) Les règles d'urbanisation.

L'urbanisme actuel ultra réglementé doit être remplacé par un urbanisme concerté.

Les zones à urbaniser doivent être définies dans des plans d'occupation des sols établis démocratiquement par les collectivités avec la participation de représentants de la population réunis en commission d'urbanisme de quartier (débats publics).

La synthèse générale étant faite par une commission communale d'urbanisme (au XVe siècle, les Florentins discutaient **dans la rue** des monuments à construire...).

Les Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) et les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.), tels que prévus par la loi foncière, doivent prévoir l'aménagement des nouvelles zones à urbaniser par quartiers entiers.

La notion de « quartier » doit, en effet, être remise en honneur.

Chacun d'entre eux (ou un groupe de quartiers voisins) doit comporter, prévus d'avance :

— des zones d'habitations pour toutes les catégories sociales (pas de ségrégation entre riches et pauvres, vieux et jeunes... mais au contraire réservation de logements au bénéfice des vieilles gens, des étudiants, des artistes, etc...) ;

— les équipements publics (écoles, stades, centres sociaux) ;

— les voies de liaison avec le centre et spécialement les voies réservées aux transports en commun, considérées par principe comme prioritaires.

En ce qui concerne la circulation automobile, elle doit être ordonnée. Ceci suppose notamment :

— la construction de grands garages (publics ou privés mais bon marché) à la périphérie des quartiers.

Il faut distinguer ce qu'on appelle les « parkings de dissuasion » qui se trouvent à la périphérie des villes et les parkings qui doivent être construits à la périphérie du centre des villes.

Les parkings de dissuasion, partout où ils ont été tentés, ont été des échecs alors que les parkings à la périphérie du centre des villes peuvent permettre de contribuer à résoudre les problèmes qui se posent.

Peu de Français savent qu'à l'heure actuelle l'Etat n'accorde aucune subvention, donc refuse toute possibilité d'emprunt, pour la construction de parkings publics. Les collectivités locales sont donc obligées d'avoir recours aux entreprises privées qui, évidemment, cherchent une rentabilité aussi élevée que possible au détriment des intérêts de la population.

— à l'intérieur de cette « ceinture », liberté de circulation laissée :

a) aux transports publics fréquents et bon marché ;
b) aux véhicules de livraison ;
c) aux véhicules des services publics, des médecins...

— des zones réservées à l'emploi.

Pour les constructions elles-mêmes à l'intérieur de ces quartiers, l'initiative doit être laissée aussi libre que possible aux constructeurs.

III) Le logement.

Les socialistes ont préconisé depuis plusieurs années l'insertion dans la législation française du principe du **droit au logement** comme il existe un droit aux congés payés et un droit à la santé.

La construction de logements est un devoir national qui incombe à l'Etat. Il ne doit pas être livré au secteur privé comme cela est le cas depuis 1958 et, en particulier, depuis quelques années.

Cette politique a eu pour résultat la construction de nombreux logements à loyer élevé et l'insuffisance de logements dits « sociaux ».

L'expression de « logement social » habituellement employée doit être abandonnée. Elle a, en effet, une résonance paternaliste. La création du droit au logement devrait permettre d'éviter cette distinction entre les différentes catégories d'habitants d'une même cité.

L'institution du droit au logement est du ressort du Gouvernement et du Parlement, mais ce sont en fait les municipalités qui sont en contact direct avec la population qui seront appelées à appliquer les principes définis par le Parlement.

Le droit au logement doit être exercé par la création d'un organisme financier public qui accorde des crédits de longue durée pour la construction de logements. L'attribution de ces crédits doit se faire d'une façon sélective, c'est-à-dire non pas aux promoteurs qui cherchent avant tout à faire des bénéfices mais aux organismes publics de construction et aux H.L.M.

Actuellement, du fait du renchérissement du prix des terrains et du coût très élevé du système de financement, le prix des loyers H.L.M. est tel que ce ne sont pas les plus déshérités qui peuvent habiter ces logements. Le Gouvernement s'étonne parfois que les H.L.M. soient occupées par des catégories sociales à revenus relativement élevés. Cela est dû au fait que les travailleurs qui ont les salaires les plus bas n'ont pas les moyens de payer les loyers des H.L.M.

La solution ne consiste, en aucune façon, à diminuer la qualité des logements H.L.M., comme veut le faire le Gouvernement actuel, mais, au contraire, à améliorer cette qualité en luttant contre la spéculation foncière et en diminuant le taux d'intérêt des prêts consentis pour la construction de logements du secteur public.

Un maire socialiste doit s'efforcer de consacrer au budget d'investissement la part la plus large possible. Il pourra ainsi développer les investissements collectifs en leur accordant une priorité.

Mais les municipalités ne pourront le faire que dans la mesure où l'Etat aura donné l'exemple, notamment lors de l'établissement des plans quinquennaux, puisque tous les travaux importants doivent être prévus par le Plan à l'échelon national et qu'il n'est pas possible de les entreprendre s'ils ne sont pas programmés.

En outre, dans l'immédiat, pour parer au plus pressé et faire cesser ou empêcher les plus grandes injustices, il faut réaffirmer le droit au maintien dans les lieux et instaurer une réglementation des loyers.

La nouvelle politique du logement doit consister non seulement à donner un toit à tous, mais aussi à mettre un terme à la ségrégation qui existe dans les villes où l'on constate l'implantation de quartiers dits « résidentiels », pourvus de tout l'environnement souhaitable, et des quartiers d'H.L.M. souvent déshérités.

CHAPITRE III

DES ADAPTATIONS STRUCTURELLES INDISPENSABLES

A. — Un problème : le regroupement des petites communes.

Il y a, en France, près de 38.000 communes. 24.000 ont moins de 500 habitants ; 17.000 ont moins de 300 habitants. Ces dernières sont considérées par certains comme « économiquement faibles » et incapables de subvenir à leurs besoins. D'où, à l'exemple de certains autres pays, l'idée de regrouper les petites communes.

Il est vrai que les ressources d'une commune sont, en partie, fonction de sa population. Il est vrai que les petites communes doivent faire face à des dépenses obligatoires (voirie, écoles, personnel, cimetière, etc...) qui grèvent lourdement leur modeste budget. Il est vrai qu'elles ont peu de possibilités pour financer leurs travaux d'équipement. Il est vrai enfin que, faute de ressources suffisantes, elles sont plus dépendantes que les autres de Services techniques et financiers qui les dépassent (Département et Etat).

Mais ce problème n'est pas nouveau. Les Technocrates qui le découvrent aujourd'hui oublient que, dès 1890, la loi a prévu une forme de « regroupement d'action » des communes en autorisant la création des Syndicats Intercommunaux. Ces Syndicats ont permis aux communes de se grouper pour réaliser des **équipements communs** (électrification rurale, adduction d'eau, assainissement, école intercommunale, etc...). Les Syndicats à **vocation multiple** et les **districts** (1959) ont accru et facilité cette coopération.

Certes, dans ces organismes, la démocratie décentralisée joue au deuxième degré, puisque ce sont les Délégués des Conseils Municipaux, dans les Comités Syndicaux, qui dirigent et décident. Mais cet inconvénient est atténué puisque, d'une part, la représentativité de ces Délégués n'est pas discutable, et, d'autre part, les Conseils Municipaux sont, par eux, étroitement associés aux décisions.

Cependant, depuis quelques années, une campagne se développe, soutenue par le Pouvoir, pour le regroupement des petites communes, c'est-à-dire pour leur disparition par fusion, autoritaire au besoin. Le projet de loi Fouchet de réforme communale (1968) en était la traduction.

I) Le vrai problème.

C'est une illusion de croire que la fusion des petites communes supprimera leurs difficultés. Regrouper 5 ou 10 communes « petites et pauvres » ne donnera pas une commune « moyenne et aisée ». A moins d'imposer des transferts de population, il y aura toujours les mêmes habitants et leurs mêmes besoins : chemins, écoles, cimetières, etc...

La vie sera seulement plus difficile car on éloignera encore un peu plus l'Administration des administrés. D'autre part, la commune, si petite soit-elle, est une réalité **vivante** faite du sol, de souvenirs, de traditions. Toute mesure autoritaire heurtera la population.

Le **vrai problème,** c'est qu'à la base des difficultés que connaissent les Collectivités locales — et pas seulement les petites communes — il y a essentiellement la pénurie des « moyens » que l'Etat veut bien laisser à leur disposition. Toutes les communes les éprouvent et certaines, qui ne sont pas de petites communes, davantage encore que celles-ci.

II) Sa solution.

La solution à ce problème semble pouvoir être recherchée dans une double direction :

1°) D'abord, dans une réforme des « moyens d'action » de toutes les communes : ressources nouvelles, réduction des charges, facilité d'emprunts, redistribution entre l'Etat et les collectivités locales.

2°) Ensuite, dans une amélioration de la « coopération intercommunale ».

Elus et population sont acquis à cette coopération, par raison et par nécessité ; la satisfaction des besoins d'équipement les y poussera toujours davantage. Les Groupements intercommunaux rendront aux communes efficacité et autonomie.

Alors, mais alors seulement, pourvues des moyens indispensables, habituées à vivre ensemble, à travailler et à réaliser ensemble, les communes en arriveront, **volontairement,** compte tenu des contingences locales, de la géographie, de la tradition, de l'économie, si différente d'une Région à l'autre, à la forme définitive de regroupement la plus efficace et la plus adaptée.

B. — L'Aménagement des agglomérations urbaines.

Les collectivités locales éprouvent d'autant plus de difficultés à maîtriser et orienter la croissance urbaine dans un sens favorable au plus grand nombre qu'elles sont non seulement dépourvues de moyens et étroitement contrôlées par l'Etat, mais encore considérablement affaiblies par leur éparpillement. On sait déjà qu'avec près de 38.000 communes, la France en compte plus que l'ensemble des pays du Marché

Commun et de la Grande-Bretagne réunis. En milieu urbain cette dispersion des pouvoirs locaux est particulièrement néfaste. En effet, la ségrégation sociale comme la spécialisation fonctionnelle coïncident souvent avec le découpage communal dans une agglomération ; il y a la commune-centre, avec l'ensemble des fonctions directionnelles, les communes « résidentielles » et les communes ouvrières en périphérie, etc..., cela crée non seulement des inégalités flagrantes entre communes d'une même agglomération (notamment en matière de revenu fiscal, donc de capacité financière, donc d'équipements collectifs...), mais également une incapacité structurelle à maîtriser les problèmes d'inter-relations fonctionnelles (par exemple les liaisons emploi-habitat-transport) qui sont le substrat de tout urbanisme.

La solution de ces problèmes dépend d'un **ensemble cohérent de transformations économiques, politiques et sociales** que seule la venue au pouvoir des forces socialistes serait susceptible d'assurer. Parmi les mesures concrètes qu'un Gouvernement socialiste devrait immédiatement promouvoir, certaines sont exposées en détail dans ce document, quand il aborde la maîtrise des terrains à bâtir et les moyens financiers, techniques et humains nécessaires à la mise en œuvre d'un urbanisme socialiste. D'autres mesures figurent en bonne place dans le Programme du Parti Socialiste, qui ont trait à la santé, à l'éducation et aux investissements collectifs.

Cependant ces mesures ne seront efficaces que si simultanément est promulgué un ensemble de réformes institutionnelles dans le sens d'une très forte décentralisation des pouvoirs étatiques au profit de collectivités locales rénovées et renforcées.

En effet, le diagnostic précédent a fait apparaître qu'une bonne partie des problèmes d'urbanisme liés à la croissance urbaine ne pouvait être étudiée et résolue qu'au niveau d'une agglomération tout entière. Il en est ainsi de tous les problèmes d'inter-relations fonctionnelles et également des problèmes de gestion d'un certain nombre de grands équipements (hôpitaux, centres universitaires, etc...).

Il apparaît donc indispensable de faire en sorte que le niveau auquel la démocratie décentralisée s'exerce dans la totalité de ses attributions soit celui des agglomérations urbaines.

La coopération intercommunale pourrait être un moyen pour créer ce pouvoir d'agglomération, qu'il s'agisse de syndicats de communes, de districts urbains ou de communautés urbaines. Cette solution présente cependant de nombreux inconvénients :

— c'est une machinerie très lourde à manier, donc peu efficace et sans cesse menacée par les rivalités intercommunales ;

— c'est une méthode de coopération qui tend à accroître encore l'emprise de la puissance administrative qui a tôt fait de s'ériger en « arbitre » indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble ;

— c'est une structure de pouvoir à deux degrés où la population perd le contact avec la décision, ses moyens d'intervention et de contrôle

(la faible pression démocratique renforçant d'ailleurs les possibilités de manipulation de l'administration de tutelle).

Pour éviter cela il n'y a qu'une solution : **un regroupement communal rapide en milieu urbain qui crée une nouvelle collectivité locale au niveau de l'agglomération.** Cette collectivité, qui deviendrait une nouvelle commune, serait gouvernée par un conseil d'agglomération élu au suffrage universel et par un maire d'agglomération également élu. Elle disposerait de ses propres ressources et de ses propres services techniques et administratifs. Elle jouirait d'une très large autonomie de décision.

Les communes d'agglomération deviendraient ainsi un des supports essentiels d'une démocratie décentralisée. Elles auraient la responsabilité politique légitime et les moyens techniques et financiers pour étudier et mettre en œuvre une politique d'urbanisme qui soit enfin au service de la population.

Afin d'éviter que le niveau auquel se place le pouvoir de décision et s'exerce le contrôle démocratique ne s'éloigne sans contrepartie de l'électeur, des structures de « communauté de voisinage » devraient être simultanément établies.

Dans certains cas, il s'agira de remettre en honneur la notion de **quartier.** Dans d'autres cas, il s'agira d'un ensemble de quartiers voisins, voire d'une ancienne commune suburbaine. Chacune de ces unités de base pourrait comporter, prévus d'avance dans les plans d'urbanisme de l'agglomération :

— des zones d'habitation pour **toutes** les catégories sociales ;

— l'ensemble des équipements publics nécessaires à l'habitat (écoles, centres médicaux et sociaux, équipements culturels, sportifs et commerciaux) ;

— des zones réservées à l'emploi (tertiaire ou secondaire « propre ») ;

— des voies de liaison avec le quartier centre et entre les quartiers, et, plus particulièrement, des **voies réservées aux transports en commun considérés comme absolument prioritaires par rapport à l'automobile privée.**

Dans l'ensemble de l'agglomération, une lutte efficace devrait être menée contre l'invasion de l'automobile privée et la menace d'asphyxie et de désocialisation qu'elle fait peser sur les villes. Concrètement, cela signifie l'interdiction de stationner aux centres de la ville et des différents quartiers, un stationnement payant (plus répandu ailleurs) et la construction de parkings publics à la périphérie des quartiers et de l'agglomération. Ces mesures restrictives devraient aller de pair avec une extension considérable des transports publics, collectifs et individuels, rendus enfin efficaces et financièrement viables.

La population de ces unités de voisinage se verrait confier un maximum de responsabilités dans la gestion de ses divers équipements. Pour cela, serait systématiquement encouragé le développement de

toutes les structures de représentation démocratique qui peuvent naître soit à partir du voisinage, soit à partir de l'utilisation en commun d'un équipement ou d'un service (associations de quartier, conseil de résidents, clubs de jeunes, associations de Parents d'Elèves, etc...). Ces divers groupements seraient associés non seulement à la gestion des équipements de leurs quartiers, mais également au travail d'élaboration des principales décisions du conseil d'agglomération. Cela se ferait grâce à la création de Commissions (d'urbanisme, de quartier, avec débats publics, et grâce à la généralisation des commissions) « extra-municipales » du conseil d'agglomération, ce dernier gardant vis-à-vis des électeurs une responsabilité qu'il ne peut déléguer à qui que ce soit.

Ainsi se mettrait en place un ensemble de structures intermédiaires qui serviraient de support pour la discussion avec toute la population des grandes orientations de développement et de gestion de l'ensemble de l'agglomération. Ainsi seraient établies les conditions d'un développement urbain à la fois volontaire et démocratique, c'est-à-dire d'un véritable urbanisme.

RAPPORT ENTRE LES ÉLUS LOCAUX ET LE PARTI
FORMATION DES MILITANTS AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

I. — Les principes qui régissent les rapports entre les élus locaux (municipaux et cantonaux) et le Parti sont posés par les Statuts du Parti au Titre IV. Chaque Fédération, par ses propres Statuts, en précise les modalités qui peuvent varier d'un département à l'autre.

II. — Ces principes sont guidés par des considérations inspirées de l'intérêt du Parti dont celui des élus ne saurait se dissocier.

a) Désignés par la ou les sections de la circonscription concernée, les candidats aux élections locales doivent pour la tactique électorale et pour la présentation lors d'élections municipales, de leur liste, respecter les décisions du Parti et défendre son programme.

b) Une fois élus, ils doivent rester des militants ; leurs responsabilités nouvelles, prolongement de leur action militante, doivent être une raison supplémentaire d'action socialiste ; ils doivent adhérer à la Fédération des Elus Socialistes municipaux et cantonaux et respecter le règlement intérieur.

c) Leur action municipale ou cantonale devant rester conforme au programme et aux principes du Parti, ils doivent rendre compte régulièrement à la ou aux sections et à la Fédération de leur activité d'élus, et solliciter le concours et les suggestions des camarades.

d) Le Parti Socialiste, Parti de masses, cherche en toutes circonstances l'action d'équipes constituées et cohérentes, de préférence à l'action des individus qui conduit au vedettariat et éloigne de la démocratie à l'intérieur du Parti.

C'est pourquoi il recommande la répartition des charges en particulier entre les fonctions de responsable dans le Parti et les fonctions électives.

C'est ainsi qu'il y a lieu d'éviter, dans la mesure où des considérations de nécessité ou d'efficacité ne jouent pas en sens contraire, que le même camarade remplisse simultanément les fonctions de maire et de secrétaire de la section communale, ou de conseiller général et de secrétaire de la section cantonale, ou de responsable de la fédération au plus haut niveau, et de parlementaire.

III. — Une formation par le Parti des militants aux responsabilités locales doit être entreprise pour assurer le respect des principes régissant les rapports des élus locaux avec le Parti en fonction de ces considérations.

Un effort particulier du Parti dans ce domaine se justifie en effet :

a) par un souci d'unification de l'action politique du Parti, du niveau local au niveau national. Sur ce plan, la formation des élus locaux doit tendre, d'une part, à ce que les militants ne jugent pas l'action du Parti en fonction d'une théorie globale trop abstraite, et, d'autre part, à ce que les élus se soucient suffisamment des implications nationales de leur action locale ;

b) par la nécessité d'un immense effort de pédagogie pour former des militants aptes à convaincre l'opinion locale de l'actualité du socialisme ; il faut, à partir des préoccupations quotidiennes de la population, reconstruire en permanence et concrètement le projet socialiste ;

c) par une politique de formation permanente d'une relève toujours disponible qui palliera le faible taux actuel de renouvellement du personnel politique local, dû à l'absence de cette relève, et qui évitera l'indifférence fréquente des militants du Parti pour les problèmes jugés trop prosaïques de la gestion des affaires locales, alors que la vie communale doit être l'école de base du socialisme.

IV. — La réalisation de ces objectifs est donc une responsabilité politique primordiale qui doit être assurée par le Parti en tant que tel. Tant au niveau national qu'au niveau fédéral, un responsable politique doit avoir la charge d'organiser ces activités de formation ou d'utiliser et de coordonner celles qui existent, en les mettant en œuvre avec la collaboration active des élus locaux du Parti et de la Fédération qui les groupe

La formation de base qu'une école nationale du Parti dispenserait pourrait :

a) au niveau théorique, comprendre une formation de base ouverte à l'ensemble des militants sur l'ensemble des problèmes locaux, et une formation plus spécialisée et d'un haut niveau technique, ouverte à tous ceux qui se destinent à l'exercice de responsabilités locales comme aux élus locaux soucieux de se recycler sur un problème particulier. A cet effet l'école organiserait des cours du soir et de week-end en recourant aux compétences existant dans le Parti, mais aussi à l'extérieur.

L'école publierait des fiches techniques, avec mise à jour permanente, et servirait de support technique aux activités de formation organisées au niveau des Fédérations ou des sections, notamment en mettant au point une méthodologie en matière d'enquêtes locales et de constitution de dossiers locaux.

L'école chercherait à décentraliser une partie de son action en organisant des stages de formation sur le plan régional.

Elle demanderait par ailleurs à être reconnue parmi les organismes dont les auditeurs ou stagiaires peuvent bénéficier des congés d'éducation.

b) au niveau pratique, apporter une connaissance des conditions d'exercice des responsabilités locales.

Les adhérents devraient être dans ce but, et non pas dans celui d'un noyautage, invités à militer dans les associations locales et éventuellement participer à leur constitution. La formation politique des militants du Parti se ferait ainsi par leur inscription diversifiée dans la vie locale.

Fondation Jean-Jaurès

Coll. Fondation Jean-Jaurès



SOCIETE D'EDITIONS
DU PAS-DE-CALAIS
5, Bd de Strasbourg
62 - ARRAS

Supplément à la Documentation Socialiste N° 17 de Décembre 1970.

Coll. Fondation Jean-Jaurès