



Pour Pierre MAUROY, la fusion des conseillers généraux et régionaux « va avoir pour conséquence d'affaiblir le conseil général et le conseil régional. Elle va conduire à une reprise en main du pouvoir central sur les collectivités ».



« Ce projet est une erreur historique, dénonce Martin MALVY, car il organise « l'affaiblissement des collectivités locales et, dans la foulée, la recentralisation des pouvoirs. Ce projet est dangereux. Il remet en cause des acquis de vingt-cinq ans de décentralisation au moment même où la préférence va aux régions pour construire notre avenir ».



Le choix d'un scrutin uninominal à un tour mâtiné d'une dose de proportionnelle pour l'élection des conseillers territoriaux a été mis en place pour favoriser « exclusivement l'UMP », constate Guy CARCASSONNE : « La droite sait s'unir au premier tour alors que la gauche part toujours en ordre dispersé avant de s'unir ». Par ailleurs, ce scrutin mixte « alimente des querelles permanentes de légitimité car vous pouvez avoir 100% du pouvoir avec même pas 30% des électeurs puisque c'est le candidat qui est arrivé en tête qui est élu. Cela signifie que l'on peut être minoritaire en voix et majoritaire en sièges », insiste Guy Carcassonne.

Pour le professeur Dominique ROUSSEAU, cette réforme « bafoue » aussi « l'égalité des représentants » dans la mesure où tous les conseillers territoriaux « ne seront pas élus selon le même mode de scrutin ».

Selon Patrick MARNOT, ancien membre du cabinet de Pierre Mauroy, « avec la réforme envisagée, on assiste là à un véritable "détricotage" n'ayant pour objectif final que la reprise en main des affaires locales par un Etat qui en assurerait de nouveau le rôle "exécutif" ».

Pistes de propositions du parti socialiste

• Une réforme est nécessaire

On ne peut qu'approuver la réforme lorsqu'elle propose d'aller **plus loin en direction de la décentralisation** : instauration d'une date butoir pour achever l'intercommunalité; l'élection au suffrage universel des exécutifs des regroupements de communes, tout en préservant la légitimité démocratique des maires; le renforcement et l'extension des métropoles, le remplacement de la taxe professionnelle par une contribution économique qui préserve le lien entre les entreprises et les territoires et qui puisse assurer une réelle péréquation entre les territoires; l'extension du scrutin proportionnel qui garantit la parité et la diversité.

• Pour un Etat stratège

Mais cette réforme doit être l'occasion de repenser l'action de l'Etat, tout en respectant les prérogatives des collectivités. Les compétences des régions et des départements doivent être clarifiées pour que les citoyens, les entreprises, les élus aient des repères plus visibles.

Nous voulons un Etat stratège, pas un Etat tatillon.

Plus de 80% des budgets des régions vont à des actions qui relèvent directement de leurs compétences; 80% des budgets de départements sont dans le même cas. Pour les compétences partagées, il convient de désigner un **chef de file qui serait le principal financeur**. Les chefs de file pourraient être différents selon les régions et les départements pour permettent de spécialiser et clarifier les compétences.

• Pour une réforme claire et simple de la fiscalité locale

Le principal problème en France aujourd'hui n'est ni la taille, ni le nombre de collectivités, mais les ressources dont elles disposent.

L'Etat doit arrêter d'asphyxier financièrement les collectivités locales en augmentant leurs charges, sans transfert de ressources correspondantes et en diminuant sans cesse les dotations et les ressources fiscales. Nous exigeons que l'Etat favorise, comme l'avait fait le gouvernement JOSPIN, une progression des ressources des collectivités locales au moins égale à la croissance.

Nous voulons que la fiscalité locale soit profondément réformée. Elle devrait être un préalable à la réforme de l'organisation territoriale. Il faut tout à la fois que l'autonomie fiscale des élus locaux soit garantie et que soit renforcée la péréquation entre collectivités.

Les questions qui dérangent :

Faut-il supprimer ...

le département ?

Et si la suppression du département était le symptôme d'une volonté de restauration de l'Ancien régime ? Le département n'est-il pas l'héritier de la Révolution française ?

Selon le géographe Philippe ESTEBE, le département est la traduction spatiale du principe d'égalité. Il ajoute que « face à un système territorial en forte mutation, de plus en plus articulé à la notion de pôle et de réseau, le département n'incarne pas seulement la mémoire de ce qui n'est plus. Il est le seul à assurer la permanence du territoire : entre régionalisation incertaine et fragmentation locale en cours, le département est un système politique assuré où les institutions sont liées à des limites, un périmètre stable et identifiable, y compris dans son arbitraire et son caractère décalé ».

On comprend mieux dès lors pourquoi certains souhaitent supprimer un territoire proche et solidaire. Encore une fois, le pouvoir bio-politico-financier ne supporte aucun contre-pouvoir démocratique.

la taxe professionnelle ?

« Taxe imbécile » pour François Mitterrand car calculée, en partie, sur la masse salariale, elle est accusée de dissuader l'investissement et d'inciter à la délocalisation des industries car essentiellement assise sur les immobilisations corporelles (matériel, outillage, bâtiments). Sa suppression annoncée sans concertation par le président SARKOZY a été immédiatement comprise comme un **transfert de fiscalité des entreprises vers les particuliers**. Cela paraît d'autant plus facile pour le gouvernement qu'il fera porter la responsabilité de cette augmentation des taxes locales aux élus majoritairement de gauche.

Avant d'annoncer la suppression de la taxe professionnelle, c'est toute la chaîne financière qu'il faut repenser.

La nécessaire refonte de la fiscalité territoriale pourrait être le moyen de mettre en œuvre une fiscalité (enfin !) écologique et sociale. Mais, le gouvernement le veut-il vraiment ?

Critiquer & proposer

Dans ce numéro

La réforme des collectivités territoriales sera l'un des grands chantiers du quinquennat. Mais que cache-t-elle vraiment ?

Qui fait quoi ?

Le **région** a acquis une compétence en matière de développement économique de son territoire, de formation professionnelle, d'organisation des transports régionaux ou encore de construction et de gestion de lycées. Bref, la région, c'est l'échelon de la *stratégie, de l'aménagement du territoire et des équipements structurants*. Le **département** est le chef de file en ce qui concerne l'action et l'aide sociale. Il s'occupe notamment de la construction et du fonctionnement des collèges. Le département c'est l'échelon des *politiques de proximité principalement sociales*.

La **commune** gère la construction et le fonctionnement des écoles, l'organisation des transports urbains de personnes, les programmes locaux d'habitat, les services communaux d'hygiène et de santé, les activités culturelles et sportives, etc. L'appareil public territorial apparaît complexe car il s'est ajouté les **intercommunalités** à fiscalité propre qui aujourd'hui couvrent plus de 90 % des communes et plus de 55 millions de citoyens. Sans compter les autres cadres territoriaux de coopération ou d'action locale de l'État, que l'on n'en finirait pas d'énumérer : pays, arrondissements, syndicats mixtes, parcs naturels, agences de bassin, etc.

Décentralisation : état des lieux.

En 1982, les lois de décentralisation souhaitées par François Mitterrand et présentées par Gaston Defferre avaient un objectif ambitieux : *rapprocher la décision politique de la réalité du terrain et de la rendre plus lisible, plus transparente et plus pertinente*.

Les lois Raffarin sont venues confirmer ces objectifs en clarifiant (un peu) les compétences entre les différences collectivités et en inscrivant dans la Constitution le principe de libre administration des collectivités qui s'illustre notamment par la clause générale de compétence.

Selon TERRA NOVA, le projet de réforme est critiquable car

- **il est opaque**, (les élus locaux apprennent la suppression de la taxe professionnelle sans consultation et sans garantie quant à son remplacement, alors même que l'Etat se déleste de certaines de ses missions) ;
- **il dissimule un objectif électoral** (affaiblir la gauche) et
- **il constitue un retour en arrière** en renforçant le contrôle de l'Etat et en privant les collectivités de ressources propres (taxe professionnelle).

Le « millefeuille » tant décrié se retrouve dans la plupart des pays européens.

En revanche, comment expliquer que la France détienne la moitié des communes de l'UE15 ?

Tout simplement, cela permet à la droite de disposer d'un vivier d'élus sans étiquettes qui votent pour la droite lors des sénatoriales.

Le maintien d'un grand nombre de commune est donc un verrou pour conserver une majorité conservatrice au Sénat...

Poids des recettes des collectivités territoriales, rapportées aux recettes des administrations centrales (2007)

Part des dépenses des collectivités dans la dépense publique (2006)

	Nombre de collectivités territoriales	Nombre d'échelons de collectivités territoriales	12 839	0,16	43 %	152 %
Allemagne	3	12 839	0,16	43 %	152 %	
Belgique	4	10 511	0,06	43 %	78 %	
Danemark	2	104	0,02	64 %	79 %	
Espagne	3	8 169	0,19	54 %	128 %	
France	3	36 805	0,60	21 %	56 %	
Italie	3	8 223	0,14	32 %	61 %	
Royaume-Uni	4	10 772	0,22	29 %	34 %	

Chiffres clés

220 milliards € - c'est le total des dépenses (fonctionnement et investissement) des collectivités territoriales qui stimulent l'économie.

1,2 % - c'est la part du budget de fonctionnement des collectivités consacré à la rémunération des élus

500 000 - l'immense majorité des élus locaux est constituée de bénévoles non rémunérés

45 % - c'est la part de la taxe professionnelle dans les recettes fiscales propres aux collectivités territoriales

7 milliards € - c'est le manque à gagner généré par la suppression de la taxe professionnelle

90 % du budget d'une collectivité sont consacrés à une politique qu'elle porte seule. Autrement dit, le chevauchement entre les collectivités demeure marginal

6 000 - c'est le nombre d'élus départementaux ou régionaux. Il est à comparer aux 375 000 (!) élus municipaux (record européen).

Inégalités territoriales

La Région Limousin contient 700 000 habitants quand le département du Nord en compte 2,5 millions.

Le morcellement communal est une exception française (cf. tableau p. 1). Il existe plus de 1000 communes dont la population n'atteint pas 50 habitants !

Est-ce bien raisonnable ?

Ce que prévoit la « réforme »

En France, tout commence par un rapport et finit par une loi.

Au printemps 2009, un comité présidé par Edouard Balladur a remis ses 20 propositions au chef de l'État. Les grandes lignes du projet de réforme étaient tracées :

– la confirmation du rôle des communes comme échelon de base de l'organisation territoriale et de la démocratie locale – investies d'une clause générale de compétence – ;

– l'encouragement – sur la base du volontariat – de la fusion de départements et de régions ;

– le rapprochement des départements et des régions en les dotant des mêmes conseillers dits « territoriaux » ;

– l'achèvement de la carte de l'intercommunalité. Cette carte devrait également être simplifiée en cessant de créer des « pays » et en organisant la fusion, chaque fois que possible, des syndicats intercommunaux (Sivom et Sivu) dans les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines ;

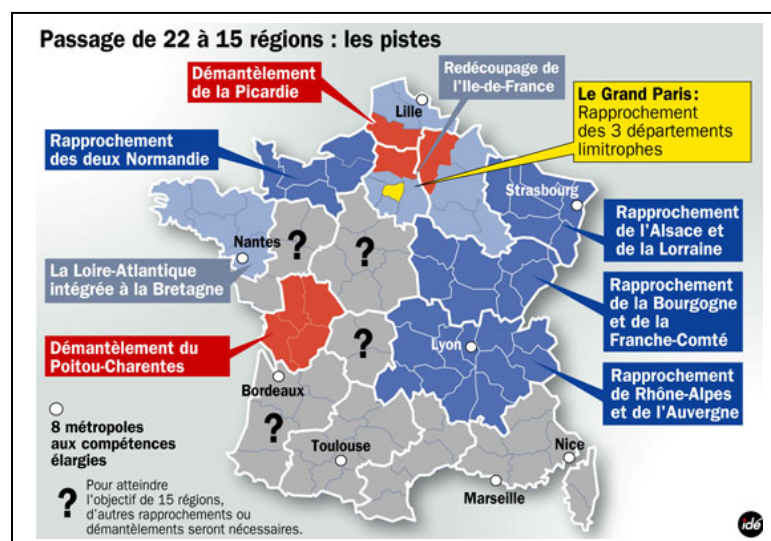
– la création de « métropoles » qui prendraient la forme de collectivités territoriales à statut particulier.

La réforme des collectivités devrait s'accompagner d'une réforme des finances locales :

– la suppression de la part de taxe professionnelle pesant sur les investissements ;

– la compensation intégrale des pertes de recettes liées à cette suppression par des dotations budgétaires et par le transfert aux collectivités d'impôts économiques tels que la cotisation minimale sur la valeur ajoutée ou la taxe sur les conventions d'assurance ;

– la nécessité de « limiter le cumul de différents pouvoirs de taux sur une même assiette d'imposition ».



Un nouveau venu : le conseiller territorial

Sous le prétexte de réduire de leur nombre de moitié (et donc de générer des économies), les conseillers généraux ancrés sur un territoire (le canton) et les conseillers régionaux porteurs de l'intérêt général régional devraient fusionner en un conseiller territorial.

Les conseillers territoriaux siègeraient à la fois au conseil général et au conseil régional. Ils auraient la charge aussi bien des politiques sociales de proximité et que de la stratégie de développement de la région.

Un mode de scrutin inédit

Les futurs conseillers territoriaux, élus pour six ans à partir de mars 2014 testeront un scrutin "mixte" associant, pour 80 % d'entre eux, une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour et, pour les 20% de sièges restants, une « répartition proportionnelle au plus fort reste » fonction des « suffrages obtenus au scrutin majoritaire par les candidats affiliés à des listes et non élus ». Cette réforme électorale suppose un redécoupage des cantons...

Selon Brice Hortefeux, il s'agit de faire fonctionner sur la base du « bon sens » le couple région et département à travers un élu commun.

Une nouvelle entité : la métropole

La création de métropoles européennes ou internationales est une heureuse idée. Mais, le projet ne donne aucune ambition à ces métropoles cantonnées au rôle d'EPCI renforcés et dont la vocation semble être de déshabiller le département de ses compétences.

Le projet de loi prévoit la création de métropoles, mais s'en remet, pour cela, à une démarche volontaire des communes et ce ne sont pas de vraies collectivités territoriales mais de simples EPCI.

« Arrière-pensées politiques et ignorance du terrain ne peuvent qu'inquiéter les élus »

Martin MALVY, président de la région Midi-Pyrénées

Une fausse collectivité et une vraie EPCI ?

Ces métropoles correspondent à des agglomérations d'au moins 500.000 habitants et à vocation européenne et devraient se substituer, sur leur territoire, au conseil général en récupérant ses compétences.

Par ailleurs, des partenariats à nouer avec la commune ou la région devraient leur permettre de transférer une partie des compétences de ces collectivités.

Sont principalement visés les agglomérations de Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg et Toulouse, sans parler du Grand-Paris qui fait l'objet d'un traitement distinct.

Principales critiques : vers une recentralisation ?

① Institutionnalisation du cumul des mandats.

Selon TERRA NOVA, le conseiller territorial n'est pas l'instrument d'une simplification de la carte territoriale mais l'outil d'une manœuvre électorale qui institutionnalise le cumul des mandats. Le projet s'inscrit à contresens des réflexions actuellement en cours pour parvenir à une plus grande clarification des compétences de chacun des échelons territoriaux, puisqu'il organise, de manière institutionnelle, la confusion des élus et donc des politiques portées par ces deux assemblées. Loin de simplifier la carte territoriale, cette réforme électorale renforce la confusion.

② une réforme rétrograde visant une mise au pas des collectivités

En ignorant superbement l'organisation de l'Etat, le projet préfère une remise au pas des collectivités plutôt qu'une remise à plat de l'organisation institutionnelle globale de la France.

③ Un hold-up électoral

Comme l'explique Guy Carcassonne, le véritable but de cette réforme consiste à affaiblir la gauche. Le scrutin proposé pour les conseillers territoriaux offre une prime majoritaire au minoritaire arrivé en tête. Une vérification empirique permet ainsi de constater que si ce mode de scrutin avait été appliqué aux

35 élections cantonales partielles organisées depuis le 1er janvier 2009, le candidat UMP ou divers droite arrivant en tête dès le premier tour aurait emporté dans 8 cantons acquis au deuxième tour par un candidat socialiste, soit une modification du résultat dans 22 % des cas, avec une moyenne de 34,6 % des voix. Le risque d'affaiblissement de la légitimité démocratique des conseils locaux est donc fort.

④ une réforme démagogique

Avec 22 régions sur 23 gérés par la gauche et la moitié des départements, il est aisé pour le gouvernement de Neuilly de dénoncer le comportement des élus territoriaux. Ils sont trop nombreux. Ils coûtent trop cher. La réforme propose de les faire passer de 6.000 à 3.000, l'économie ainsi générée est de l'ordre de 30 millions d'euros, soit un quart du budget de l'Elysée (qui lui a augmenté de 18,5 % en 2008) !

⑤ La création du conseiller territorial est également un contresens.

Le fait de mettre des mêmes élus à la tête de deux collectivités différentes révèle une méconnaissance profonde de la spécificité de ces deux échelons de collectivités : la région est l'échelon de la stratégie, de l'aménagement du territoire, des équipements structurants. Au contraire, le département est



l'échelon des politiques de proximité, principalement sociales. Le remplacement des conseillers régionaux et généraux en conseillers territoriaux élus dans de grands cantons affaiblirait à la fois la région, qui n'a pas vocation à être une fédération de cantons, et les départements dont les élus seraient éloignés des citoyens.

⑥ Une réforme opaque qui cache une grande manipulation

La réforme du mode d'élections des Français de l'étranger réserve 11 députés à la droite. Le nouveau découpage des départements permet de sauvegarder 30 à 50 députés UMP mais en cas d'oscillation électorale forte. La réforme s'inscrit dans cette manipulation des règles du jeu en octroyant une prime à la droite en derrière son président, mais chut, il ne faut pas le dire. Et pour cela, le pouvoir utilise son arme favorite, la diversion.

⑦ chronique d'une mort annoncée : le lent dépeçage du département.

Tout est fait pour rendre le département inopérant et inutile. On ne le dit pas ouvertement mais, il doit disparaître, car Nicolas le veut...

PRINCIPES FONDAMENTAUX

Libre administration des collectivités

Il s'agit d'un principe constitutionnel reconnu par les articles 72 et suivants.

Il est complété par la CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, qui définit, dans son article 3.1, l'autonomie comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

Le Conseil constitutionnel devra notamment apprécier si la création d'un conseiller territorial membre de deux assemblées respecte ce principe.

Clause générale de compétence

Les collectivités peuvent intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur la base de l'intérêt public local et dès lors que la compétence n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique.

Péréquation

Le potentiel fiscal par habitant varie du simple au double suivant les régions et du simple au quadruple selon les départements.

La péréquation budgétaire doit permettre de réduire les inégalités de ressources des collectivités. En théorie, Neuilly doit payer pour Bobigny.

Mais il est aisé de comprendre pourquoi la péréquation reste faible.

Les oublis de la réforme

① Aucune rationalisation des compétences.

C'est le grand prétexte de la réforme : « clarifier de manière pragmatique, au plus près des réalités du terrain, les compétences et les interventions des départements et des régions », dit Brice Hortefeux. Mais, au final, le texte maintient l'échec de l'intercommunalité, crée un nouveau demi-étage (les métropoles), prive les collectivités de la clause générale de compétence et restreint le recours aux financements croisés. Tout est mis en œuvre pour paralyser les coopérations entre les collectivités. C'est une loi de défiance d'un Etat central contre ses élus territoriaux, même si les discours disent le contraire.

② Aucune amélioration des finances locales.

Il faut d'abord savoir que les dotations versées par l'Etat représentent jusqu'à 80 % du budget des régions. Avec la suppression de la taxe professionnelle (cf. encadré p. 4), ce sont 45% des ressources propres des collectivités qui disparaissent. Certes, le gouvernement promet la compensation intégrale des pertes de recettes liées à cette suppression. Mais, il ne s'engage que jusqu'en 2012. Après c'est la grande incertitude. D'autant plus grande que les transferts massifs de compétence (personnels, infrastructures) sont sources de dépenses. Les collectivités n'auront plus le choix qu'entre l'emprunt ou l'impôt...