



Synthèse des déclarations et prises de position des élus communistes régionaux sur le projet de réforme territoriale et ses conséquences

COMMISSION BALLADUR - VISION DES ELUS COMMUNISTES -

SOMMAIRE

- **P.02** Débat sur la Réforme Territoriale lors de l'Assemblée Régionale du 30 janvier 2009 – Intervention du Groupe Communiste
par Jean-Michel BOCHATON
- **P.06** Pour une réforme territoriale qui renforce la démocratie, la citoyenneté, les libertés
par Gilles RAVACHE
- **P.08** Réforme des collectivités locales: la dérive autoritaire continue
par François AUGUSTE
- **P.10** Pas de statu quo dans la réforme territoriale ! Les communistes proposent un front de gauche à la Région Rhône-Alpes
Communiqué de Presse du Groupe Communiste
- **P.12** Collectivités Territoriales : des services et des hommes : article paru dans le magazine politique « Prospective » en janvier 2009
par Jean-Michel BOCHATON
- **P.14** Intervention de Marie George Buffet devant la commission Balladur
par Marie Georges BUFFET
- **P.18** Synthèse des travaux menés par les élus et parlementaires communistes et républicains
Position de l'ANECR



Débat sur la Réforme Territoriale lors de l'assemblée régionale du 30 janvier 2009

– Intervention du Groupe Communiste

Jean-Michel BOCHATON, Président du élus régionaux communistes rhônalpins
- Janvier 2009 -

Après la réforme de Versailles qui met fin à l'équilibre des pouvoirs et concentre tous les pouvoirs entre les mains du président de la République, celui-ci s'attaque maintenant à une originalité de la vie publique française : l'existence de collectivités locales et territoriales qui assurent 70 % de l'investissement public et concourent à l'aménagement du territoire, à la vitalité de la vie démocratique dans notre pays. Sa lettre de mission à la commission Balladur évoque « la modification des structures en vue de leur simplification, la répartition des compétences en vue de leur clarification, l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible ».

L'hypothèse la plus fréquemment avancée consiste à encourager les fusions –absorptions de départements dans les instances régionales, avec une réduction de leur nombre et aussi de fusions départements- agglos, à l'instar de Paris. On irait vers un "couple" communes-intercommunalité", en réduisant le nombre et le pouvoir des communes, et "départements-régions", avec une nouvelle collectivité hybride, recentralisée, avec des blocs de compétence. L'élection des conseillers régionaux à la proportionnelle serait supprimée. Des "conseillers territoriaux"seraient élus dans des circonscriptions cantonales, au scrutin majoritaire. Ils siègeraient soit au niveau départemental, soit au niveau régional en fonction des dossiers ...

Ce serait la fin de la décentralisation ! Ce serait la fin de la parité et du pluralisme politique ! Ce projet doit donc être combattu avec la plus grande vigueur.

Nous proposons une réforme des collectivités s'inscrivant dans notre projet de construction d'une nouvelle République.

Les collectivités territoriales ont vocation, depuis plus d'un siècle à assurer la satisfaction des besoins collectifs des habitants, grâce à leur intervention publique.
La Constitution garantit leurs libertés.

Le préambule de la Constitution de 1946, reprenant les conclusions du Conseil national de la Résistance, fournit les principes sur lesquelles reposent nos institutions, à savoir que « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement. » Afin d'y parvenir, il reconnaît la place éminente des services publics qui « ont ainsi participé au développement culturel, au progrès social et médical, à l'allongement de l'espérance de vie. » Aujourd'hui, nous assistons à une accélération sans précédent du « détricotage » de ces services publics qui constituent pourtant le socle de la solidarité nationale. De manière générale, l'Etat réduit de plus en plus une intervention publique pourtant essentielle à la satisfaction des besoins des habitants, comme l'atteste la Révision Générale des Politiques Publiques actuellement à l'œuvre. Ces droits sont à l'opposé de la garantie d'égalité républicaine sur tout le territoire.

Mais, l'un des moyens d'un tel désengagement consiste également pour l'Etat à se défaire sur les collectivités territoriales des responsabilités qui pourtant lui incombent, que ce soient dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé, de la culture ou encore de la sécurité.

Quelle est la situation réelle des collectivités territoriales ?

Elles n'ont pas à rougir de leur bilan, bien au contraire. Sans elles, il n'y aurait pas de vie économique et sociale, peu de services publics, peu de réponses aux besoins des citoyens.

Mais elles sont attaquées. Tous les gouvernements depuis 25 ans agissent pour une baisse des dépenses publiques. Les dogmes de Maastricht conduisent à casser les politiques publiques.

Cela s'est traduit d'abord dans le budget de l'État, au nom de la décentralisation, par des transferts de charges et compétences sans les moyens financiers correspondants.

Cela s'est poursuivi par des transferts de personnel, toujours sans les moyens financiers correspondants.

Cela s'est accompagné d'une réduction des aides financières et des remboursements.

Nous savons ce qu'il en est dans notre région avec le transfert des lycées puis des TOS, ou encore avec les difficultés à faire s'engager l'État sur les politiques contractuelles ou bien encore avec le manque à gagner sur le FCTVA.

Malgré la baisse des moyens des collectivités territoriales, celles-ci contribuent à hauteur de 73 % environ, à la réalisation des investissements publics dans notre pays. Elles sont le moteur du développement économique et de l'emploi.

Mais, l'État met aussi en oeuvre une politique qui modère profondément la contribution du secteur économique à la vie et au développement de la société. Le bouclier fiscal est une arme contre les collectivités territoriales. Ce sont chaque année 18 millions d'euros qui manquent dans les caisses de notre région Rhône-Alpes. La taxe professionnelle est plafonnée. Les exonérations de charges s'ajoutent aux exonérations de charges. Aujourd'hui, avec la situation économique que nous connaissons, cette contribution connaît un brutal ralentissement. Le transfert de la contribution de l'économie s'exerce de plus en plus vers les familles.

Or, avec la crise, élever le niveau des déficits publics à 4,5 % n'est plus un tabou. La validité des orientations de Maastricht et des décisions de Lisbonne en ont pris un sacré coup.

Prétendre aujourd'hui qu'il n'y aurait plus d'argent ne trompe plus personne. Tout ce qu'on a refusé jusqu'ici au travail, notamment en faveur de l'emploi ou du pouvoir d'achat a été accordé au centuple au capital, aux banques.

M. Balladur propose l'abandon des services publics, le passage au privé, selon la logique du marché, en conformité avec la politique européenne.

Sous prétexte de vouloir mettre fin à ce "1000-feuilles", il s'agit avant tout de sacrifier la démocratie. L'abandon des élections à la proportionnelle en est un élément.

C'est la volonté d'éliminer des pôles de résistance aux projets gouvernementaux et surtout d'empêcher que se développent des constructions alternatives à celles du pouvoir en place.

Les collectivités territoriales deviennent alors de simples outils d'application de la politique gouvernementale.

La clarification des compétences, accompagnée d'une spécialisation de l'impôt, pourrait conduire à exonérer totalement le secteur économique, c'est-à-dire les entreprises, de participer au financement des politiques sur les territoires.

Les aides de l'État pourraient être calculées fonction de la baisse du nombre de fonctionnaires territoriaux. Il faut repousser cette proposition qui va à l'encontre de la nécessaire réponse aux besoins que permet le service public territorial.

Nous avançons des propositions pour une autre réforme des territoires

1 - Face à une recentralisation des pouvoirs, la démocratie participative doit être un principe fondamental de la constitution et des lois doivent décliner ce principe à tous les niveaux, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils. Il faut « donner à la démocratie participative un statut politique » de méthode de gestion à tous les niveaux.

2 - D'une part, les élus doivent être réellement représentatifs de l'ensemble de la population. Un statut des élu-e-s doit donc permettre à tout citoyen, quelle que soit sa situation sociale, professionnelle et familiale, d'exercer toutes les responsabilités de son mandat.

3 – Non, il n'y a pas trop de lieux d'exercice de la démocratie

Notre groupe conteste absolument ce dogme consistant à dire qu'il y a trop de lieux d'exercice de la gestion, de lieu de proximité et d'intervention citoyenne. La Constitution est la loi reconnaissant les communes, les départements, les Régions auxquels se sont ajoutées d'autres formes territoriales : intercommunalité, pays ou parcs naturels régionaux et pour nous Région Rhône-Alpes CDDRA et CTEF.

Nous réaffirmons notre attachement aux communes et aux départements comme échelon pertinent de démocratie et de gestion. Cela n'est pas incompatible avec un débat sur une efficacité améliorée et sur des évolutions territoriales.

La décentralisation vit notamment grâce à cette diversité et nous ne sommes pas de ceux qui disent qu'il faut revenir sur la décentralisation de 1982.

La diversité a aussi une origine historique. Les différents territoires existent aussi parce qu'il y a des traditions de coopération et de solidarité entre ceux qui les composent. Ces territoires existent parce que les Hommes y vivent et parce qu'ils les façonnent.

Il faut donc prendre en compte ce vivant. Il s'agit de travailler la place de chacun et de la préserver, de la promouvoir en construisant pas à pas une démocratie citoyenne participative et délibérative.

Ensuite, nous proposons de maintenir la clause de compétence générale de "libre administration", seul moyen de répondre véritablement aux besoins des habitants, par l'action du service public, répondant à l'action avec la démocratie. Nous proposons même, prolongeant en cela la politique de décentralisation, de l'étendre avec l'élargissement au pouvoir réglementaire.

Et puis, comme pour toute action des collectivités territoriales, quand il s'agit de travailler à plusieurs, il faut coordonner.

4 - Il faut qu'il y ait un pilote.

Nous proposons que ce pilote soit naturellement celui qui a la compétence principale dévolue par la décentralisation. Par exemple, mais pas seulement, la région pourrait être le pilote en matière de formation, ou en matière d'économie, etc.

Il faudrait envisager cette notion de chef de file en lien avec le principe de subsidiarité, la collectivité chef de file étant évidemment celle dont l'échelon peut permettre de mettre en oeuvre le mieux possible la compétence considérée. La collectivité chef de file pourrait ainsi avoir fonction d'autorité organisatrice du travail en commun, tout cela pouvant se faire dans le respect du principe de compétence générale.

Et si nous soutenons l'idée de collectivité chef de file, c'est parce que nous ne pensons pas que cela puisse créer la tutelle d'une collectivité sur une autre. Au contraire, cela peut permettre de pallier l'absence de responsabilités bien identifiées qui aujourd'hui pénalisent le travail commun entre certaines collectivités. Pour nous, la notion de « chef de file » nécessite des rapports de coopération et d'échanges entre collectivités.

5 - Tout ce travail nécessite bien entendu des moyens financiers, politiques, démocratiques, humains, indispensables.

C'est en particulier en taxant le secteur de l'économie le plus sous fiscalisé, c'est-à-dire le secteur financier, même au faible taux de 0,8 %, que l'on permettrait de donner de l'oxygène financier aux collectivités territoriales, avec une fiscalité sur les placements financiers des entreprises dont le produit serait réparti équitablement entre les collectivités selon leur situation et leurs besoins (les actifs financiers de seules sociétés non bancaires étaient en 2006 de 4800 Milliards d'€, les taxer à 0,8% rapporterait plus de 38 Milliards d'euros).

6 – Quelle place de l'Etat comme garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale ?

La commission Balladur ne dit rien de la place de l'Etat. Les conseillers régionaux se prononcent pour affirmer l'échelon régional comme lieu efficace, de compétence, de décentralisation, de gestion, d'élaboration collective. Mais dans le même temps, la commission Balladur ne dit rien des prérogatives de l'Etat en articulation avec celles des collectivités. La revendication de décentralisation intégrale de blocs de compétence aux régions n'amène pas non plus de réponse. Dire cela n'est pas être un « jacobin intégriste ». Il n'y a qu'à voir et entendre ce qui s'est exprimé hier dans les manifestations, une aspiration à être traité partout à égalité sur tous les territoires et partout en France.

Selon nous un chantier est à ouvrir, c'est celui de la péréquation, péréquation verticale de l'Etat vers les collectivités locales, mais aussi péréquation horizontale depuis les collectivités disposant des plus fortes bases fiscales vers celles disposant des bases les plus faibles. Beaucoup des dispositifs de péréquation ont été affaiblis ces dernières années. Il conviendrait de les réactiver afin de permettre aux régions et aux autres collectivités de disposer des moyens nécessaires pour répondre aux attentes de leur population.

7 - Faut-il regrouper des régions ?

Nous avons entendu parler de la réduction de leur nombre de 22 à 15. Nous pensons que seuls nos concitoyens, par référendum local, ont compétence et la responsabilité pour trancher cette question. Sur le scrutin régional qui suscite un immense débat, nous sommes dubitatifs devant tous les projets de réforme proposés mais même on s'y oppose.

Faire élire les conseillers régionaux dans le cadre d'un département ou d'un arrondissement, voire de cantons redécoupés, serait un coup majeur porté contre le pluralisme politique et la parité. La seule circonscription viable pour l'élection régionale, ce doit être le territoire de la région. Et le seul mode d'élection viable, ce doit être un scrutin proportionnel, à deux tours, garantissant l'expression et la représentation de toutes les sensibilités politiques.

Au-delà de la question des modes de scrutin, il nous paraîtrait plus opportun de donner à la démocratie participative un statut politique, en déclinant ce principe à tous les niveaux, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils, et aussi de reconnaître enfin un véritable statut de l' élu afin de permettre à tous les élus locaux de remplir dans les meilleures conditions le mandat qui leur a été confié par les électeurs.

8 - En matière d'élection

Il faut différencier l'organisation des collectivités selon les territoires et se baser sur le volontariat et l'avis des habitants concernés (référendums). Il n'y a pas de réponse unique sur l'ensemble du territoire, il est nécessaire d'avoir une démarche de « libre consentement » plutôt que d'imposition.

- Nous sommes pour la généralisation du suffrage universel (pour les intercommunalités, « fléchage » des élus lors des élections municipales)
- et pour le scrutin de liste à la proportionnelle à 2 tours pour les régionales. La proportionnelle est à intégrer partout à toutes les élections locales.

Nous proposons de vivifier la démocratie représentative par la démocratie participative, avec une plus grande implication des citoyens dans les processus de décision.



« Pour une réforme territoriale qui renforce la démocratie, la citoyenneté, les libertés »

Gilles RAVACHE, Conseiller Régional Rhône-Alpes
- janvier 2009-

La crise du capitalisme mondialisé résulte des choix libéraux qui ont inspiré les politiques menées en France, en Europe et dans le monde. Elle a conduit à contraindre, réduire la rémunération des salariés et la dépense publique pour augmenter la rémunération du Capital et alimenter les marchés financiers.

En France l'essentiel des annonces faites par le Président de la République imposent de nouveaux reculs sociaux aux salariés, de nouvelles restrictions aux collectivités territoriales pour mobiliser des moyens gigantesques afin de sauver le système de liberté totale de ces mêmes marchés financiers qui ont conduit l'économie à la catastrophe,

Pourtant l'issue est à rechercher dans la maîtrise démocratique de l'utilisation de l'argent, sa mobilisation pour l'emploi, le développement économique vers des activités durables, l'extension des services publics pour le bien commun. Les collectivités territoriales, en particulier les régions peuvent y jouer un grand rôle.

Mobiliser les moyens financiers, publics ou privés, au service de l'intérêt général, du bien commun, nécessite des institutions qui renforcent le poids des citoyens, de leurs représentants élus pour s'opposer au pouvoir de l'argent dont on vient de voir les dangers. C'est dans ce but qu'une réforme territoriale est indispensable. Elle devrait permettre d'atteindre cinq objectifs.

- **Premièrement,** un progrès significatif de la vie démocratique qui donne à la démocratie participative un véritable statut politique, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils.
- **Deuxièmement,** un véritable statut de l'élu qui permette à tous les élus locaux de concilier le mandat que leur a confié la population et leurs charges professionnelles et familiales.
- **Troisièmement,** le plein respect de la libre administration des collectivités territoriales qui clarifie les missions de l'État et son acceptation de la démocratie locale.
- **Quatrièmement,** l'extension du mode de scrutin proportionnel, à deux tours, favorisant la parité, garantissant l'expression et la représentation de toutes les sensibilités politiques à tous les échelons.

Ce qui suppose de ne pas y revenir pour les communes et régions et de l'étendre aux départements pour élire les conseillers généraux. Cette volonté pose également la nécessité de l'élection directe des conseils d'agglomération, de communauté, de groupements de communes. Nous défendons l'idée, comme d'autres, que ces conseillers communautaires **soient élus au suffrage universel direct**, comme le sont les conseillers de Paris, de Marseille et de Lyon : ce seraient les premiers candidats des listes concourant dans les mairies qui seraient automatiquement élus conseillers communautaires, à la proportionnelle, à deux tours, évidemment.

- **Cinquièmement,** l'accroissement des moyens juridiques et financiers des collectivités, pour les libérer des tutelles étatiques.

Dans ce cadre le Conseil régional Rhône-Alpes devrait exprimer fortement sa contribution. D'abord bien poser le problème. Toutes les difficultés et la crise aujourd'hui, ne résultent pas d'une insuffisance de l'intervention publique face à la finance de marché, mais de son affaiblissement années après années. Nous entendons par intervention publique, l'État et les collectivités territoriales.

L'évolution est à rechercher dans le renforcement de ces instruments d'expression démocratique de l'intérêt général contre la recherche égoïste du profit privé. La dimension

essentielle devient de ce fait la démocratisation de leur fonctionnement et la plus grande possibilité de participation des citoyens.

La première des choses à faire, si on voulait aller dans ce sens, serait de construire cette réforme territoriale avec les citoyens eux-mêmes.

La seconde serait de décliner la démocratie participative à tous les niveaux.

Dans le même sens, la rengaine de la droite et des libéraux sur les prétendus gâchis, les redondances, les doublons, ne visent qu'à continuer le retrait des instances politiques, démocratiques, pour laisser libre cours à la finance de marché, on vient de voir où cela conduit.

La clarification des compétences commence par la définition des missions de l'État :

- **Le rôle de l'État est selon nous de garantir l'égalité, l'équité et la solidarité républicaine sur tout le territoire, la promotion des droits, et d'orienter notre développement économique vers des activités durables et de développer des services publics utiles à la population partout sur le territoire.**
- **Concernant les collectivités territoriales stricto sensu, la réponse aux besoins des populations, le respect des libertés locales reconnues depuis la loi de 1884 sur les communes, exige le plein respect de la libre administration des collectivités territoriales et la garantie de la clause de compétence générale de ces collectivités.**
Cette clause de compétence générale réaffirmée implique une logique nouvelle de coopération entre les différentes collectivités et le développement de chef de file sur une compétence qui traduise une responsabilité particulière à organiser la coordination (à l'opposé de l'idée de tutelle, de domination d'une collectivité sur une autre). En défendant ce point de vue le Conseil régional affirmera non seulement la légitimité des régions mais aussi celle des communes et des départements.

Enfin la région devrait soutenir la nécessité d'une réforme du financement des collectivités et d'une réforme fiscale.

Quatre objectifs doivent être poursuivis :

1. un assainissement des relations entre l'État et les collectivités,
2. une plus grande justice fiscale tant les actuels impôts locaux sont inégalitaires,
3. une contribution modernisée des entreprises tant elles ont une responsabilité vis à vis du territoire où elles sont installées,
4. des recettes accrues permettant aux collectivités d'assurer les services qu'elles doivent à la population. Alors que le président de la République décide de nouvelles exonérations de la Taxe professionnelle et envisage clairement sa suppression il faut parler clair.

Pourtant toutes les associations des maires, départements, régions affirment la nécessité du maintien d'un lien fiscal entre collectivités et entreprises de leur territoire. D'autre part la région, dont la taxe professionnelle est une des principales recettes fiscales, est légitime pour soutenir non seulement de revenir sur les exonérations et dégrèvements mais surtout une évolution des bases de calcul.

Nous proposons que ces bases ne soient plus uniquement le capital physique des entreprises mais aussi leurs actifs financiers, actions et obligations, taxées à hauteur de 0,8% de leur valeur. Le produit de cet impôt serait redistribué aux différentes collectivités et notamment aux plus pauvres, celles devant aujourd'hui fournir des services aux salariés vivant sur leur territoire mais qui ne reçoivent aujourd'hui en contrepartie qu'un faible montant de taxe professionnelle.



Réforme des collectivités locales : la dérive autoritaire continue

François AUGUSTE, Vice-président du Conseil Régional Rhône-Alpes, délégué à la Démocratie Participative
- janvier 2009 -

Après la réforme de Versailles qui met fin à l'équilibre des pouvoirs et concentre tous les pouvoirs entre les mains du président de la République, celui-ci s'attaque maintenant à une originalité de la vie publique française : l'existence de collectivités locales et territoriales qui assurent 70 % de l'investissement public et concourent à l'aménagement du territoire, à la vitalité de la vie démocratique dans notre pays . Sa lettre de mission à la commission Balladur évoque « la modification des structures en vue de leur simplification, la répartition des compétences en vue de leur clarification, l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible »

L'hypothèse la plus fréquemment avancée consiste à encourager les fusions –absorptions de départements dans les instances régionales, avec une réduction de leur nombre et aussi de fusions départements- agglos, à l'instar de Paris. On irait vers un "couple" communes-intercommunalité, en réduisant le nombre et le pouvoir des communes, et "départements-régions", avec une nouvelle collectivité hybride, recentralisée, avec des blocs de compétence . L'élection des conseillers régionaux à la proportionnelle serait supprimée. Des "conseillers territoriaux"seraient élus dans des circonscriptions cantonales, au scrutin majoritaire. Ils siègeraient soit au niveau départemental, soit au niveau régional en fonction des dossiers ...

C'est la fin de la décentralisation !

C'est la fin de la parité et du pluralisme politique !

C'est un retour en arrière phénoménal, une grave régression démocratique, une re-centralisation des pouvoirs et une réduction drastique du service public et des emplois territoriaux. C'est cohérent avec la suppression de la taxe professionnelle et la réduction de l'engagement financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Rien n'est prévu pour favoriser la participation des citoyens, la démocratie participative, et on peut craindre des dérives présidentielistes régionales venant conforter la dérive nationale.

Ce projet doit donc être combattu avec la plus grande vigueur.

Nous proposons une réforme des collectivités s'inscrivant dans notre projet de construction d'une nouvelle République.

1. Face à une recentralisation des pouvoirs, **la démocratie participative** doit être un principe fondamental de la constitution et des lois doivent décliner ce principe à tous les niveaux, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils. Il faut « donner à la démocratie participative un statut politique » de méthode de gestion à tous les niveaux.
2. Nous proposons le **maintien de l'élection proportionnelle** aux régionales et son extension aux élections cantonales. Il en va du maintien de la parité, de son extension.
3. La question de la répartition des compétences est une vraie question. Nous proposons de **développer les coopérations et les services publics** et de travailler sur la notion de « chef de file ». Par exemple, si on réfléchit transports et déplacements, qui peut nier que la Région est l'échelon pertinent pour coordonner les politiques librement développées dans les territoires, en coopération avec eux? C'est vrai aussi sur l'emploi avec les fonds régionaux, une maîtrise du crédit. Les départements ont démontré leur utilité en matière sociale.

4. **Une réforme de la fiscalité locale** et nationale doit être conduite pour donner les moyens financiers aux collectivités, en faisant contribuer les entreprises qui financiarisent leur activité et en aidant celles qui créent emplois et formations, en engageant l'Etat dans un soutien financier soutenu aux collectivités : 500 milliards aux banques pour sauver le capitalisme, rien ou si peu pour les collectivités qui contribuent tant au développement et à la satisfaction des besoins sociaux ? ça ne peut plus durer, il faut changer cette politique de l'Etat et orienter une partie de cet argent vers les collectivités.
5. Nous proposons de **développer** de manière vigoureuse **toutes les coopérations** de nos collectivités, entre elles et aussi à l'échelle Européenne et mondiale. C'est une dimension importante de notre projet pour l'Europe.

Ces propositions appellent une réforme en profondeur de nos institutions, cohérentes avec notre projet d'une nouvelle République, plus actuel que jamais. Tout le contraire d'un statu quo

François AUGUSTE

Conseiller Régional Rhône-Alpes, Vice-président en charge de la Démocratie Participative



« Pas de statu quo dans la réforme territoriale ! Les communistes proposent un front de gauche à la Région Rhône-Alpes »
Communiqué de Presse du Groupe des élus régionaux communistes
- janvier 2009-

Après la réforme de Versailles qui met fin à l'équilibre des pouvoirs et concentre tous les pouvoirs entre les mains du président de la République, celui-ci s'attaque maintenant à une originalité de la vie publique française : l'existence de collectivités locales et territoriales qui assurent 70 % de l'investissement public et concourent à l'aménagement du territoire, à la vitalité de la vie démocratique dans notre pays. Sa lettre de mission à la commission Balladur évoque « la modification des structures en vue de leur simplification, la répartition des compétences en vue de leur clarification, l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible »

L'hypothèse la plus fréquemment avancée consiste à encourager les fusions –absorptions de départements dans les instances régionales, avec une réduction de leur nombre et aussi de fusions départements- agglos, à l'instar de Paris. On irait vers un "couple" communes-intercommunalité", en réduisant le nombre et le pouvoir des communes, et "départements-régions", avec une nouvelle collectivité hybride, re-centralisée, avec des blocs de compétence. L'élection des conseillers régionaux à la proportionnelle serait supprimée. Des "conseillers territoriaux"seraient élus dans des circonscriptions cantonales, au scrutin majoritaire. Ils siègeraient soit au niveau départemental, soit au niveau régional en fonction des dossiers ...

C'est la fin de la décentralisation ! C'est la fin de la parité et du pluralisme politique !

C'est un retour en arrière phénoménal, une grave régression démocratique, une re-centralisation des pouvoirs et une réduction drastique du service public et des emplois territoriaux. C'est cohérent avec la suppression de la taxe professionnelle et la réduction de l'engagement financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Rien n'est prévu pour favoriser la participation des citoyens, la démocratie participative, et on peut craindre des dérives présidentielistes régionales venant conforter la dérive nationale.

Ce projet doit donc être combattu avec la plus grande vigueur.

Le Conseil Régional va débattre publiquement de ce sujet lors de l'Assemblée Plénière du 30 janvier prochain et proposé un texte commun à la majorité.

Le Groupe des élus régionaux communistes est donc résolument favorable à une réforme des collectivités qui modifie en profondeur nos institutions.

Il est favorable à ce qu'une position commune à la majorité de gauche soit adoptée. Elle devrait intégrer les propositions suivantes :

- 1) Face à une recentralisation des pouvoirs, **la démocratie participative** doit être un principe fondamental de la constitution et des lois doivent décliner ce principe à tous les niveaux, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils. Il faut « donner à la démocratie participative un statut politique » de méthode de gestion à tous les niveaux.
- 2) Nous proposons le **maintien de l'élection proportionnelle** aux régionales et son extension aux élections cantonales. Il en va du maintien de la parité, garantissant l'expression et la représentation de toutes les sensibilités politiques à tous les échelons.
- 3) La question de la **répartition des compétences** est une vraie question.
 - a) D'abord, **le rôle de l'Etat** : il doit garantir l'égalité, l'équité, la solidarité, républicaine sur toute le territoire et la promotion des droits. Orienter notre développement économique vers des activités durables. Développer des services publics utiles à la population partout sur le territoire

b) Ensuite, **les collectivités territoriales** : la réponse aux besoins des populations, le respect des libertés locales reconnues depuis la loi de 1884 sur les communes, exige le plein respect de la libre administration des collectivités territoriales et la garantie de la clause de compétence générale de ces collectivités. Cette clause de compétence générale réaffirmée implique une logique nouvelle de coopération entre les différentes collectivités et le développement de chef de file sur une compétence qui traduise une responsabilité particulière à organiser la coordination (à l'opposé de l'idée de tutelle, de domination d'une collectivité sur une autre)

4) Une réforme de la fiscalité locale et nationale doit être conduite pour donner les moyens financiers aux collectivités, en faisant contribuer les entreprises qui financiarisent leur activité et en aidant celles qui créent emplois et formations, en engageant l'Etat dans un soutien financier soutenu aux collectivités : 500 milliards aux banques pour sauver le capitalisme, rien ou si peu pour les collectivités qui contribuent tant au développement et à la satisfaction des besoins sociaux ? Ça ne peut plus durer, il faut changer cette politique de l'Etat et orienter une partie de cet argent vers les collectivités.

5) Nous proposons de développer de manière vigoureuse **toutes les coopérations** de nos collectivités, entre elles et aussi à l'échelle Européenne et mondiale. C'est une dimension importante de notre projet pour l'Europe.

Tout le contraire d'un statu quo.

Le Groupe des élus régionaux communistes



« Collectivités Territoriales : des services et des hommes »: article paru dans le magazine « Prospective » hors série de décembre 2008

Jean-Michel BOCHATON, Président du élus régionaux communistes rhônalpins
- décembre 2008 -

La question de la réforme territoriale qui nous est posée aujourd'hui impose une véritable évaluation des politiques menées par les Collectivités territoriales : Régions, Départements, Municipalités et Intercommunalités. A moins de cela, on ne peut hâtivement parler d'inefficacité, comme on l'entend beaucoup pour justifier cette réforme.

La mission fondamentale d'un service public est de réduire les inégalités de toutes sortes entre les habitants, et c'est à cela qu'on mesure son efficacité. Le sentiment d'inefficacité des politiques territoriales – qu'il faudrait encore vérifier par une véritable consultation comme celle qui a été menée à propos de l'école – concerne les politiques sociales, et pour cause ! Les citoyens les plus désemparés, les plus déçus des administrations territoriales, sont ceux qui en ont le plus besoin. Leur nombre et leur mécontentement augmentent avec la « crise », ou plus exactement avec les dégâts collatéraux du libéralisme, sans que les moyens publics augmentent en conséquence.

Il faut aussi considérer le mécontentement de ceux qui refusent de contribuer solidairement à des services publics qui ne leur sont pas très utiles (exceptés les routes et aéroports, les réseaux de communications, la fiabilité de l'approvisionnement en énergies, l'éclairage public, le contrôle de la sécurité alimentaire, la disponibilité d'établissements de soin absolument partout, le maintien de l'ordre public, le collectage des ordures ménagères, plus quelques établissements d'éducation au besoin...).

Cela étant, il n'y a pas beaucoup de champs d'intervention qui bénéficient d'aides multiples, à part peut-être le champ économique, c'est-à-dire les aides directes et indirectes aux entreprises, qui ont augmenté depuis le chômage de masse, pour répondre à la plus grosse préoccupation des français : l'emploi. Une enquête de la Cour des Comptes a conclu il y a deux ou trois ans déjà à l'inefficacité de ces aides dans la création et le maintien d'emploi, il est temps en effet d'en tirer les conclusions et de réorienter l'argent public vers des aides plus utiles pour améliorer la vie des citoyens.

Pour entrer dans le détail de la décentralisation, il est tout à fait exact que la distribution des compétences aux collectivités locales s'est accélérée ces dernières années et plutôt en dépit du bon sens. Quand on pense que la Région doit financer tous les trains régionaux, la construction et l'entretien de tous les lycées, avec par exemple pour Rhône-Alpes un budget moins important que celui du département du Rhône, on comprend bien la nécessité de remettre à plat les décisions gouvernementales de cette dernière décennie. Mais il ne faut pas prendre la question par le petit bout : supprimer ceci, rénover cela, ne serait que du bricolage.

Les vraies questions sont :

- quels besoins doivent avoir des réponses publiques (définir tout ce qui n'est pas une marchandise)
- quelles réponses publiques doivent être nationales pour assurer l'équité entre tous les citoyens ?
- quelles politiques doivent être décidées et appliquées au plus près des citoyens ? Et à quelle échelle (mairie, intercommunalité, département, région voire inter-région)
- et enfin, quels financements, quels impôts, qui doit contribuer à l'effort collectif ? Quelle répartition peut assurer efficacement les besoins ?

Avant donc de trouver des « solutions » et des réformes, il faut mesurer les enjeux et réaffirmer les fondamentaux de la solidarité nationale. Sa mise en œuvre demande une perpétuelle « révolution territoriale ».

Or, les premières suggestions du Secrétaire d'Etat, du Président du groupe des députés UMP, du Président du Sénat, voire de la Fondation Concorde, laisse augurer que la Mission Balladur s'inscrit dans la Révision Générale des Politiques Publiques, c'est-à-dire dans une logique de soustraction : économies de fonctionnement, suppression de postes, de subventions et d'aides, disparition de services au profit

d'officines privées. La Poste, les hôpitaux de proximité, les tribunaux, les services de l'emploi et tous les services décentralisés de l'Etat subissent cette logique réductrice et simpliste, au détriment de ses bénéficiaires et usagers.

Mais l'écueil supplémentaire des soustractions envisagées entre les « échelons » territoriaux – Départements/Région, Communes/intercommunalité -, est une énorme perte en terme de démocratie. Ce qu'on entend supprimer dans les « solutions » envisagées, ce sont des élus, c'est-à-dire l'autonomie politique, le pouvoir de choisir les priorités de la Collectivité, de contrôler au plus près l'application de ses décisions, d'exprimer d'autres choix que ceux du Gouvernement. Si l'on « supprimait les départements », par exemple, on ne supprimerait pas le travail que cette administration prend en charge (Minima sociaux, petite enfance, personnes âgées, fond de solidarité énergie...). On n'économiserait donc pas... on réduirait le nombre de citoyens élus participant aux choix et aux contrôles.

La proposition d'élire les mêmes représentants pour les Conseils Généraux et Régionaux va dans le même sens, en s'aggravant d'un scrutin uninominal au lieu d'un scrutin de liste. Une région comme Rhône-Alpes, grande comme la Belgique, ne peut être gérée par accumulation d'intérêts cantonaux. Il y faut une vision globale en lien direct avec le projet national d'aménagement du territoire. L'autonomie politique des municipalités est remise en cause de la même manière, par des hypothèses diverses que je ne développerai pas ici.

Pour conclure, je dirai qu'il est utile de mettre à plat le fonctionnement administratif et particulièrement urgent de créer une politique fiscale plus juste avec une redistribution efficace de l'argent public. Cela sans perdre de vue les principes démocratiques et républicains qui ont présidé à la décentralisation à la française. C'est le seul garde-fou efficace contre la logique cynique du « Tout se vend, tout s'achète ».



Intervention de Marie George Buffet devant la commission Balladur - janvier 2009-

Monsieur le Premier ministre, Messieurs les ministres, Messieurs les députés, Mesdames et messieurs,
Je remercie le comité pour la réforme des collectivités locales de l'organisation de cette audition.

Comme beaucoup, la situation actuelle de nos collectivités locales ne me satisfait pas et appelle une véritable réforme.

La question essentielle qui est posée à cette ambition réformatrice est : comment mieux répondre aux attentes de nos concitoyens ?

Nous avons pour cela besoin d'une nouvelle avancée démocratique, permettant de créer de nouveaux rapports avec les habitants des territoires pour favoriser leur participation active à la vie de la cité. Mais aussi de garantir la capacité des collectivités locales : juridique et financière, à agir réellement dans le sens fixé par leurs concitoyens. Cela pose la question des moyens financiers des collectivités locales, de leur rapport à l'Etat et de leur liberté d'action.

C'est pourquoi je ne prendrais pas le problème comme la lettre de mission du président de la République vous invite à le faire.

L'enchevêtrement des compétences et la prolifération des échelons de décision, tout cela peut sauter aux yeux. Ce n'est pourtant que l'apparence du problème, pas le fond de celui-ci. Et le fond du problème est bien l'incapacité de l'Etat à accepter la démocratie locale, sa volonté persistante à vouloir organiser les collectivités locales en prestataires de service, obligées de se soumettre à un champ d'interventions. L'acte II de la décentralisation, incarné par la loi du 13 août 2004, le démontre jusqu'à la caricature.

En effet, cette loi ne simplifie pas la répartition des compétences par les transferts obligatoires (Cf. découpage de certaines compétences en matière d'éducation TOS, écoles du secteur sanitaire et social), mais en plus, elle instaure des transferts facultatifs (exemple des aéroports) ou expérimentaux (dans 7 domaines dont l'action éco notamment) qui complexifient encore davantage le millefeuille.

C'est ainsi qu'aujourd'hui les compétences des collectivités peuvent désormais être « conjointes (détenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnée entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs titulaires), ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires) ».

Aussi, la première question posée concerne moins les collectivités territoriales que l'Etat, aujourd'hui face à la nécessité de définir les contours de son intervention. On parle à nouveau d'Etat régulateur. Je m'en félicite, tant le rôle de l'Etat est selon moi de garantir l'égalité républicaine sur tout le territoire, la promotion des droits, tant son rôle est d'orienter notre développement économique vers des activités durables et de développer des services publics utiles à la population partout sur le territoire.

L'Etat a donc en préalable à s'interroger sur sa fonction et les contours de son intervention. C'est en faisant ce travail qu'il pourra simplifier ce fameux millefeuille territorial, en réorganisant, dans la concertation, la distribution des compétences qu'il a attribuées d'autorité aux régions ou aux départements.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales stricto sensu, la réponse aux besoins des populations, le respect des libertés locales reconnues depuis la loi de 1884 sur les communes, tout cela exige le plein respect de la libre administration des collectivités territoriales et la garantie de la clause de compétence générale de ces collectivités.

Le premier de ces principes, garanti par la constitution, signifie que seul le législateur peut limiter la liberté des collectivités locales et que celles-ci disposent d'un seuil minimal de compétences et de ressources.

Le second correspond à un principe ancien selon lequel les collectivités locales ont vocation à assurer la satisfaction des besoins collectifs des habitants. Comme le dit la loi pour les communes mais aussi les départements et les régions, « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». En vertu de ce principe, les collectivités peuvent donc intervenir, dans le respect de la loi, dans toutes les matières susceptibles de les concerner ou de les intéresser. C'est ce principe qui a permis d'approfondir considérablement la démocratie locale, de développer des services nouveaux à la population, de répondre à leurs attentes et qui encore aujourd'hui peut permettre aux collectivités d'être à l'initiative de politiques locales nouvelles. Ce principe est selon moi constitutif de notre République.

La constitution et la loi reconnaissent trois niveaux de collectivités territoriales disposant donc de cette clause de compétence générale. D'autres formes de collectivités, des territoires de projet, se sont ajoutées dès le 20ème siècle à ces collectivités territoriales. C'est le cas des intercommunalités, mais aussi des pays et même des parcs naturels régionaux.

Un de ces échelons est-il de trop ? La question est posée, nous le savons tous, puisque l'idée de supprimer les départements ou de les transformer en simples arrondissements des régions est avancée, comme est avancée l'idée de transformer les communes en arrondissements des intercommunalités. Je répondrai par la négative à cette question.

Comment d'ailleurs prétendre réduire le millefeuille territorial tout en créant, avec l'idée de faire des communautés urbaines des collectivités locales de plein exercice, un quatrième niveau de collectivités territoriales et tout en rajoutant de la confusion, puisque certaines intercommunalités deviendraient des collectivités territoriales et d'autres resteraient des territoires de projet ? On voit bien que le problème n'est pas là.

Aussi, je crois nécessaire de maintenir les départements en collectivités locales de plein exercice. Le département est-il aujourd'hui inutile ? Remplit-il mal ses missions ? Je ne le pense pas. Le département est d'ailleurs tellement inutile qu'à chaque nouvelle étape de la décentralisation, les compétences transférées le sont d'abord aux départements.

Je réaffirme de la même façon notre attachement aux communes, tant les communes permettent d'établir une proximité des plus fortes entre les élus et leurs concitoyens et sont autant de lieux de démocratie. En outre, les communes ont résolu depuis longtemps, avec l'intercommunalité, les problèmes de mise en commun de projets sur le territoire adéquat !

Faut-il regrouper des régions ? J'ai entendu parler de la réduction de leur nombre de 22 à 15. Je pense que seuls nos concitoyens, par référendum local, ont compétence pour trancher cette question. Faut-il créer des collectivités spécifiques, notamment pour la Corse, l'Alsace ou l'Île de France ? Je n'y suis pas favorable. Les Corses ont déjà refusé un tel projet en 2004.

Permettez-moi un aparté sur le cas spécifique de l'Île de France. Il y a urgence, après des années de désengagement de l'Etat, de chercher les voies du développement de la région et d'un développement social et équilibré.

Ce développement, il peut et doit d'abord se construire autour de projets et de projets concertés avec les collectivités élues, de projets liés aux priorités qui sont celles des Franciliens aujourd'hui : le transport, le logement et notamment le logement social, l'emploi, et si possible à proximité de leur domicile...

Ce développement, il devra aussi se construire en se donnant les moyens de réduire les déséquilibres actuels de la région, ce qui suppose des moyens supplémentaires et une réelle volonté de mutualiser les richesses de la région entre les collectivités.

Faut-il pour porter ces projets d'intérêt commun une nouvelle structure administrative en Ile de France ? La question de la gouvernance de la région est légitimement posée. Je crois cependant qu'il revient d'abord aux collectivités territoriales de répondre à cette question. Un syndicat mixte, «Paris-métropole», vient d'être constitué. 126 communes, de nombreuses 39 intercommunalités, les 8 conseils généraux, ainsi que la région sont invitées à adhérer à ce syndicat compétent notamment pour définir des projets à dimension de la métropole et lancer une réflexion et des propositions sur l'évolution souhaitable de la gouvernance de la région.

La création de ce syndicat mixte constitue un progrès dont je me félicite. J'espère que cet engagement des collectivités franciliennes et cette phase de concertation produiront des propositions à la hauteur des enjeux. En attendant, je crois qu'il ne revient pas à l'Etat d'avancer seul sur ce dossier.

De manière générale, c'est moins en créant ou supprimant des structures administratives qu'en favorisant les coopérations des collectivités locales entre elles que l'on permettra à ces collectivités de répondre au mieux au problème de leurs concitoyens. Comment encourager les collectivités à dialoguer entre elles et à conduire des projets en commun ?

Nous pourrions je crois utilement répondre à cette question en donnant un véritable contenu à la notion de collectivité chef de file.

Il faudrait envisager cette notion de chef de file en lien avec le principe de subsidiarité, la collectivité chef de file étant évidemment celle dont l'échelon peut permettre de mettre en oeuvre le mieux possible la compétence considérée. La collectivité chef de file pourrait ainsi avoir fonction d'autorité organisatrice du travail en commun, tout cela pouvant se faire dans le respect du principe de compétence générale. Le principe de subsidiarité conforte ce principe en montrant que l'action locale peut, à chaque niveau, apporter une réelle valeur ajoutée à la population. Et si je soutiens l'idée de collectivité chef de file, c'est parce que je ne pense pas que cela puisse créer la tutelle d'une collectivité sur une autre. Au contraire, cela peut permettre de pallier l'absence de responsabilités bien identifiées qui aujourd'hui pénalisent le travail en commun entre collectivités.

Ainsi, s'il s'agit de veiller à ce que les collectivités territoriales disposent bien des moyens juridiques pour répondre aux attentes de leurs concitoyens, il faut aussi leur donner les moyens financiers. Cette question est d'autant plus problématique que beaucoup de collectivités locales sont aujourd'hui asphyxiées financièrement par les derniers transferts de compétence de 2004, non compensés par l'Etat, et par les réformes des impôts locaux et notamment de la taxe professionnelle.

Sur cette question, il y a les fausses bonnes idées, comme celle d'« un impôt par collectivité ». Une telle réforme aurait le mérite de la clarté, mais elle accroîtrait considérablement l'exposition des collectivités locales au risque de perdre les bases du seul impôt qu'elles prélèvent. Permettre aux collectivités locales de toucher différents impôts assis sur des bases différentes constitue une sécurité financière tout à fait appréciable pour les collectivités.

La réforme de la fiscalité locale est pourtant nécessaire : les impôts locaux pesant sur les ménages sont les plus injustes qui soient. Je pense qu'il faudrait décider de leur progressivité et les asseoir en partie au moins sur le revenu des ménages.

La taxe professionnelle pose d'autres problèmes. Ses réformes successives ont privé les collectivités territoriales de toute marge de manoeuvre sur cet impôt. Ses bases continuent à être extrêmement concentrées sur le territoire et défavorables notamment à l'industrie. Aussi je propose que les collectivités territoriales puissent retrouver une plus grande liberté dans la fixation des taux de la taxe professionnelle et donc que le plafonnement de la TP soit nettement relevé et que de nouveau soit portée l'idée d'entreprises responsables des territoires de leurs salariés dont le travail produit les richesses !

Je propose aussi que ses bases ne soient plus uniquement le capital physique des entreprises mais aussi leurs actifs financiers, actions et obligations, à hauteur de 0,8% de leur valeur. Le produit de cet impôt serait redistribué aux différentes collectivités et notamment aux plus pauvres, celles devant aujourd'hui fournir des services aux salariés vivant sur leur territoire mais qui ne reçoivent aujourd'hui en contrepartie qu'un faible montant de taxe professionnelle.

L'autre priorité selon moi du chantier des finances locales est celui de la péréquation, péréquation verticale de l'Etat vers les collectivités locales, mais aussi péréquation horizontale depuis les collectivités disposant des plus fortes bases fiscales vers celles disposant des bases les plus faibles. Beaucoup des dispositifs de péréquation ont été affaiblis ces dernières années, je pense par exemple au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France. Il convient de les réactiver afin de permettre à chaque commune, département, région de disposer des moyens nécessaires pour répondre aux attentes de leur population. Enfin, sur les modes d'élection.

Tout le monde convient que le mode d'élection des conseillers communautaires n'est pas satisfaisant. Je défends l'idée, comme d'autres, que ces conseillers communautaires soient élus au suffrage universel direct, comme le sont les conseillers de Paris, de Marseille et de Lyon : ce seraient les premiers candidats des listes concourant dans les mairies qui seraient automatiquement élus conseillers communautaires, à la proportionnelle, à deux tours, évidemment.

Cette avancée pose un problème, celui des communes de moins de 3500 habitants dont le mode d'élection est majoritaire. On pourrait remédier à ce problème en instaurant pour ces communes un mode de scrutin proportionnel, sans prime majoritaire, qui laisse la possibilité de constituer des listes incomplètes.

Sur le scrutin régional qui suscite un immense débat, je tiens à préciser combien je suis dubitative devant tous projets de réforme proposés dans le débat. Faire élire les conseillers régionaux dans le cadre d'un département ou d'un arrondissement, voire de cantons redécoupés, serait un coup majeur porté contre le pluralisme politique et la parité. La seule circonscription viable pour l'élection régionale, ce doit être le territoire de la région. Et le seul mode d'élection viable, ce doit être un scrutin proportionnel, à deux tours, garantissant l'expression et la représentation de toutes les sensibilités politiques.

Au-delà de la question des modes de scrutin, il me paraîtrait plus opportun de donner à la démocratie participative un statut politique, en déclinant ce principe à tous les niveaux, avec des obligations, des moyens, des espaces et des outils, et aussi de reconnaître enfin un véritable statut de l'élu afin de permettre à tous les élus locaux de remplir dans les meilleures conditions le mandat qui leur a été confié par les électeurs : trop d'élus aujourd'hui n'ont ni le temps ni les moyens de concilier leur mandat avec leur activité professionnelle. Ce n'est pas normal. C'est pourquoi je crois, pour la bonne santé de notre démocratie, d'assumer qu'elle a un coût. Cela en vaut la peine ! Et cela vaudrait donc la peine d'avancer vers un statut permettant à tous les élus d'assumer pleinement leur mandat et donc le pouvoir le concilier avec leurs charges professionnelles et familiales.

Voici les quelques remarques et propositions que je souhaitais vous soumettre, je vous remercie de votre attention.

Le préambule de la Constitution de 1946, reprenant les conclusions du Conseil national de la Résistance, fournit les principes sur lesquelles reposent nos institutions, à savoir que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement.* » Afin d'y parvenir, il reconnaît la place éminente des services publics qui « *ont ainsi participé au développement culturel, au progrès social et médical, à l'allongement de l'espérance de vie.* » Aujourd'hui, nous assistons à une accélération sans précédent du « *détricotage* » de ces services publics qui constituent pourtant le socle de la solidarité nationale. De manière générale, l'Etat réduit de plus en plus une intervention publique pourtant essentielle à la satisfaction des besoins des habitants, comme l'atteste la Révision générale des politiques publiques actuellement à l'œuvre.

Mais, l'un des moyens d'un tel désengagement consiste également pour l'Etat à se défaire sur les collectivités territoriales des responsabilités qui pourtant lui incombent, que ce soient dans les domaines de l'éducation, du logement, de la culture ou encore de la sécurité. Et, dans le même temps, sous couvert de réorganisation des collectivités, le gouvernement souhaite s'attaquer aux services publics locaux, source potentielle de profit pour les grands groupes... Cette double politique, qui joue sur une délimitation jamais opérée dans les responsabilités de chacun, doit être dénoncée et les élus communistes et républicains souhaitent par ce texte mettre en débat dans la population leur point de vue sur les projets en cours. Mais ils souhaitent également avancer des solutions propres à dynamiser l'ensemble de nos territoires pour répondre aux souhaits des habitants de plus d'égalité et plus de justice sociale.

La situation des collectivités

L'obsession des gouvernements qui se sont succédé depuis vingt-cinq ans a toujours été la baisse des dépenses publiques, afin d'en finir avec les services publics et ainsi de répondre au diktats de l'Union européenne. Jusqu'à présent, le pouvoir s'en prenait essentiellement au budget de l'Etat, victime de coupes sombres depuis de nombreuses années. Mais la bonne gestion des collectivités locales dans notre pays, leur budget équilibré leur permettant d'investir pour satisfaire les besoins des habitants, en particulier au travers de nombreux services publics locaux, fait de plus en plus miroiter à la droite au pouvoir la possibilité de nouveaux gisements d'économies à réaliser parmi leurs 180 milliards d'euros de dépenses annuelles. Elle fait également miroiter la possibilité de profits à réaliser pour le capital au vu du marché énorme que pourraient constituer les activités des collectivités. La libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises édictée par Bruxelles ne fait que faciliter la mise en œuvre de telles privatisations. Pour préparer l'opinion à cette attaque en règle, le gouvernement accuse les collectivités d'être responsables de l'augmentation de la dette publique. En réalité, afin de limiter leurs dépenses, le gouvernement cherche à cantonner les collectivités au rôle de prestataire de services, en limitant leurs compétences à la mise en œuvre de la politique de l'Etat. Ainsi, l'Etat cherche à se défaire de ses responsabilités sur les collectivités en leur imposant de participer aux politiques publiques dans des domaines ne relevant pas de leur compétence.

Le transfert de compétences obligatoires, mais aussi de personnels, s'effectuant sans contrepartie financière proportionnelle, les collectivités peinent à les mettre en œuvre et doivent souvent remettre en cause un grand nombre de politiques entreprises au titre de leur clause de compétence générale. Cette situation est encore renforcée par le non remboursement par l'Etat d'une dette colossale vis-à-vis des collectivités (200 millions d'euros par exemple pour le seul Pas-de-Calais). Les collectivités sont alors souvent obligées de rétrécir le champ de leurs politiques volontaristes, et de supprimer, sous peine de mettre en péril leurs finances, des actions essentielles pour les populations et en particulier de nombreuses constructions d'équipements qui profitent pourtant aux habitants. Rappelons à cet égard que les investissements des collectivités correspondent aujourd'hui à 73% du total des investissements publics. Au total, dans un contexte de moindres dotations de l'Etat aux collectivités, c'est le principe même de solidarité nationale qui est mis à mal.

La seule possibilité pour sortir de ce cercle vicieux serait pour les collectivités d'alourdir la fiscalité locale. Or, les collectivités ont de moins en moins la possibilité de mettre à contribution les entreprises, à la fois du fait du plafonnement de la taxe professionnelle et du fait de la concurrence que se livrent les territoires pour attirer des activités économiques. En écartant de son assiette les nouveaux investissements, le gouvernement continue à exonérer les entreprises de toute responsabilité en terme de développement des territoires, alors même que les sociétés, en particulier les PME, ont besoin des infrastructures créées par la collectivité pour se développer. Or, le transfert de charge sur les familles qui en découle ne fait qu'aggraver leur situation sociale et économique déjà mise à mal par un capitalisme débridé. Cette situation d'étranglement financier orchestrée par le gouvernement se produit en effet dans un contexte de crise majeure du capitalisme financier qui se fait déjà sentir sur les budgets 2009 des collectivités.

Les projets gouvernementaux

Les annonces du 12 janvier 2009 émanant d'Edouard BALLADUR, chargé par le gouvernement de proposer un modèle de réforme territoriale, sont inquiétantes à plus d'un titre. Elles s'inspirent en cela des derniers rapports d'Alain LAMBERT et de celui de l'Assemblée nationale intitulé « *Pour un Big Bang territorial* ».

Edouard BALLADUR s'interroge sur le fait que les départements demeurent ou non « des collectivités territoriales à part entière », évoquant la possibilité qu'ils deviennent des « composantes des régions », rejoignant ainsi le rapport parlementaire. Une telle réforme ouvre la porte à une fusion d'échelons entiers de notre maillage territorial, réforme dont le seul objectif est de réduire encore les dépenses en réalisant des « *économies d'échelle* ». Nicolas SARKOZY lui-même n'a-t-il pas déclaré : « *Moins d'échelons, c'est moins d'impôts* » ? L'ancien Premier Ministre annonce également la possibilité de réduire à 15 le nombre des régions. Au total, une telle réorganisation aurait pour effet d'accentuer encore la désertification de certains territoires, ceci sous l'effet d'une mise en concurrence accrue des collectivités entre elles. Le but d'une telle réforme est en effet que les collectivités soient contraintes de se dessaisir de nombreux services publics pour mieux les confier aux mains des entreprises privées : déjà la transposition de la directive européenne « services » pour fin 2009 va renforcer l'obligation pour les collectivités d'entrer dans une telle logique de marché.

Le prétexte avancé pour légitimer une telle réorganisation est que les populations peinent à comprendre le fonctionnement et les projets de certaines collectivités. Or, la raison de cette incompréhension n'est pas le « *millefeuille* » tant décrié, même s'il ne faut pas nier le sentiment dans la population d'une complexité d'un système où les logiques de pouvoir mettent face à face de nombreuses administrations. La raison est bien plutôt le fait que la population est encore trop peu associée aux décisions locales. Tranchant le noeud gordien plutôt que de le dénouer, les projets en cours risquent de sacrifier des espaces essentiels de démocratie locale, alors même que les espaces démocratiques ne sont jamais assez nombreux, de la région au conseil de quartier, en passant par les pays et les départements. Edouard BALLADUR a annoncé le 12 janvier l'idée d'une élection de membres communs aux assemblées délibérantes des régions et des départements dont le comité qu'il préside étudie un mode de désignation qui pourrait être le scrutin uninominal. Une telle réforme, en supprimant la proportionnelle, ferait reculer encore la représentation démocratique dans nos territoires. Cette réforme aurait pour conséquence une moindre représentation des différentes sensibilités politiques présentes dans la population et la généralisation forcée du bipartisme, mais aussi la mise à mal du principe de parité homme-femme. L'objectif, moins avouable, est de retirer à la gauche le bénéfice du contrôle d'un grand nombre de collectivités intermédiaires qui jouent aujourd'hui un rôle de résistance face aux projets gouvernementaux.

En privilégiant, par ces fusions, les régions et les intercommunalités aux dépens des communes et des départements, cette réforme risque d'éloigner encore les citoyens des niveaux locaux de décision, au contraire du but soi-disant recherché. Mais un tel éloignement est cohérent avec la volonté de transformer les collectivités restantes en véritables courroies de transmission pour la mise en oeuvre d'une politique nationale au service des intérêts financiers. Une décentralisation sans les moyens financiers et démocratiques correspondants revient en effet à une centralisation qui ne dit pas son nom.

Le projet de fusion correspond bien à la réforme actuelle de l'Etat (RGPP) qui entend faire de la région le niveau de droit commun sur lequel toutes les autres structures doivent s'aligner. Cette réforme aboutit ainsi à la suppression ou la re-concentration de nombreux services qui constituent pourtant des appuis essentiels notamment pour les communes rurales. Dans le même temps, le Livre blanc de la fonction publique prépare de nombreuses réductions et délocalisations de personnels, en particulier territoriaux.

Le projet de remise en cause de la clause de compétence générale participe de cette volonté, le projet étant de spécialiser l'action des collectivités et d'attribuer 80 % des compétences des collectivités exclusivement à un niveau de collectivités. Edouard BALLADUR dans ses déclarations du 12 janvier pose ainsi d'emblée la question d'une « *clarification* » des compétences entre les échelons et d'une « *limitation* » du nombre de niveaux d'échelons bénéficiant de la clause de compétence générale en la reconnaissant, éventuellement, « *exclusivement aux intercommunalités* ». Au total, supprimer la clause de compétence générale aboutirait à un véritable « *hold-up démocratique* » en confisquant une partie du pouvoir aux élus, les empêchant de mettre en œuvre leurs contrats d'action élaborés avec la population et nuisant à la nécessaire correction des inégalités territoriales.

Concernant les moyens financiers et humains, Édouard BALLADUR s'interroge sur la « limitation » des financements croisés entre les collectivités locales. « Peut-on envisager une fiscalité locale sans imposition des entreprises ? », est-il encore demandé. Il formule son souhait d'attribuer chaque type d'imposition à un seul niveau territorial. En cas de rapprochement entre les régions et les départements, se posera la question selon lui de savoir s'il faut « *limiter aux régions et aux intercommunalités la capacité de lever l'impôt* », à charge pour elle d'en « *redistribuer une part* » aux départements et aux communes. Enfin, le gouvernement envisage de bonifier les dotations de l'Etat en fonction des efforts que feraient les collectivités, pour réduire leur masse salariale, en privatisant, en précarisant l'emploi. Elle serait alors minorée pour celles qui continueraient à donner priorité aux besoins des populations. Avec une plus grande souplesse pour utiliser les partenariats public-privé...

Vers une autre réforme des territoires

Les élus communistes et républicains sont convaincus qu'une nouvelle dynamique des collectivités est possible sans déstructurer l'ensemble de l'organisation territoriale actuelle. Force est de constater qu'aujourd'hui un échelon n'est pas plus important qu'un autre et que ce sont l'ensemble des échelons dans leur diversité qui ont permis d'aboutir à faire vivre la décentralisation telle qu'on la connaît et dont tous s'accordent à dire que le résultat est positif. La question n'est pas pour autant de simplement défendre sa propre collectivité et de refuser par principe toute réorganisation des collectivités. Mais, d'une part, une telle réorganisation ne peut faire l'impasse sur l'histoire des différents territoires et, d'autre part, cette réorganisation, même si les fusions se font « *à la carte* » ou de manière « *expérimentale* » comme certains le proposent, ne peut se faire sans de bonnes raisons de fusionner, autour de projets précis et avec l'accord des collectivités concernées mais également des populations locales qu'il conviendrait dans ce cas de consulter par référendum. Il serait en effet dangereux de s'enfermer dans un débat institutionnel et de spécialistes qui ferait fi du critère de satisfaction des besoins des habitants.

Dans les faits, des réorganisations ne peuvent être entreprises que comme le résultat de coopérations approfondies entre collectivités et non comme leur préalable. Dans certains cas, ces coopérations peuvent d'ailleurs prendre une dimension européenne. Seules de telles coopérations permettraient de faire cesser les véritables « *guerres d'administration* » qui peuvent se dérouler entre certains territoires. Ainsi, le département ne pourrait-il pas jouer un rôle d'aide et de conseil au bénéfice des intercommunalités ? Les pays, dont la suppression est proposée par le rapport « *Vers un big bang territorial* », ne peuvent-ils pas jouer au contraire un rôle de territoires de projets entre l'urbain et le rural, dans un contexte où les villes-centres concentrent souvent l'essentiel des activités et des financements ? Au total, c'est une logique de co-élaboration et co-mise en œuvre des politiques publiques qui devrait être impulsée. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, malheureusement supprimé sous la gauche, pourrait être rétabli dans cet objectif.

Créer une nouvelle dynamique pour nos collectivités implique de permettre, au contraire de la réforme engagée, une plus grande capacité d'action, dans l'esprit de la décentralisation du début des années 1980. Pour cela, la clause de compétence générale doit être impérativement maintenue, car elle correspond au principe de « *libre administration* » inscrit dans la Constitution française. Elle correspond surtout à la possibilité de réponses aux besoins des habitants pour qui, particulièrement en cette période de crise économique, il n'y a jamais assez de services publics du type PMI, crèches, éducateurs, entretien des collèges, voirie, etc... qui permettent souvent tout simplement aux usagers de pouvoir survivre dans un capitalisme devenu sauvage. Il est à cet égard du ressort de la population de juger si les élus remplissent leur rôle de satisfaire ses besoins et non du pouvoir central qui spécialiserait les collectivités en limitant leurs compétences de manière arbitraire. La clause de compétence générale pourrait d'ailleurs être encore d'avantage étendue, en déléguant par exemple aux collectivités une partie du pouvoir réglementaire.

Toutefois, sans remettre en cause cette clause essentielle, il est également pertinent de poser la question du meilleur échelon de coordination des différents projets. Suivant les cas, la région ou le département ne pourrait-elle pas jouer le rôle de « *collectivité pilote* » autour de laquelle s'articuleraient ces projets ou encore un principe de subsidiarité ne pourrait-il pas voir le jour entre les différents niveaux territoriaux ? Cela permettrait de maintenir les « *financements croisés* » si critiqués tout en offrant une cohérence d'ensemble. L'Etat est d'ailleurs à cet égard le premier à demander aux différentes collectivités de contribuer à ses projets, par exemple dans le domaine des transports... Quoiqu'il en soit, il revient aux élus locaux et non à un cadre national imposé de définir quel est l'échelon le plus pertinent pour exercer telle ou telle compétence, car la justification de telle ou telle spécialisation dépend des territoires concernés et ne peut s'exercer de façon homogène sur l'ensemble du territoire national.

Mais le maintien du principe de libre administration des collectivités locales et de la clause de compétences générale ne suffit pas si les moyens pour les mettre en oeuvre font défaut. Si les différents échelons ont tous une raison d'être, ils nécessitent en effet de disposer des moyens humains, financiers et politiques de leur libre administration. Ainsi, pour permettre un nouveau développement, il convient de réfléchir à une réforme de la fiscalité locale directe. La taxe professionnelle doit être réformée pour prendre en compte, dans ses bases, les sommes que les entreprises consacrent à la spéculation financière. Ainsi, les entreprises de services, et notamment les banques, les assurances, la grande distribution, qui sont actuellement très peu taxés, contribueraient enfin véritablement au développement des territoires. Les taxes foncières et d'habitation doivent également être réformées pour prendre en compte les ressources réelles des habitants. Quant aux dotations de l'Etat, elles soient réévaluées en les réindexant sur la croissance de la richesse nationale (le PIB) et l'inflation réelle vécue par les collectivités, telle que calculée dans le « *panier du maire* ». L'Etat doit assurer une véritable solidarité nationale entre collectivités, si l'on veut lutter efficacement contre les inégalités territoriales. Ainsi, les modes de calcul des dotations de solidarité doivent impérativement prendre en compte les ressources réelles des collectivités, et non des indices financiers basés sur des impôts dont elles ne perçoivent plus totalement les ressources. Dans le même temps, plutôt que de se défausser sur les collectivités territoriales, il est impératif que l'Etat réinvestisse massivement dans ses services publics, ce qui implique notamment la revalorisation du traitement des fonctionnaires, l'arrêt des regroupements de service, la coopération étroite entre les services de l'Etat et les collectivités.

Mais les moyens nécessaires ne sont pas seulement financiers mais aussi démocratiques. La question de la démocratie doit être en effet au cœur d'une réforme progressiste. Il est à cet égard inacceptable que certains lieux de décision n'aient pas de comptes à rendre devant les habitants. Ainsi, toute nouvelle instance aux pouvoirs nouveaux ne devrait-elle pas être soumise au suffrage universel ? Ne conviendrait-il pas notamment que les intercommunalités, dont on ne peut plus nier aujourd'hui l'utilité notamment dans les territoires ruraux, répondent de façon accrue aux impératifs démocratiques, à la fois par le choix des délégués par les citoyens et par un fonctionnement plus transparent ? Edouard BALLADUR propose ainsi dans ses récentes déclarations que 25 communautés urbaines soient élues au suffrage universel, les autres intercommunalités devant répondre à un « fléchage » des élus communautaires sur le modèle de la loi PLM. Un tel fléchage apparaît indiqué si l'on souhaite accroître l'implication des citoyens dans le choix de leurs conseillers communautaires tout en préservant l'existence des communes, foyers primordiaux de la démocratie, qui se verraient à coup sûr vidées de leur substance en cas d'élection directe des intercommunalités.

Il apparaît à ce titre indispensable que toutes les collectivités soient élus au scrutin proportionnel. Ce mode de scrutin de liste est en effet la meilleure façon que toutes les sensibilités présentes dans la population, mais aussi les femmes et les jeunes soient représentés. Mais la démocratie ne doit pas être que délégataire, les citoyens étant amenés à voter une fois tous les cinq ans. Elle doit également favoriser l'implication des populations dans la conception des projets des collectivités et le développement des territoires. Ainsi, une démocratie active, « participative », pourrait vivifier la démocratie représentative par une plus grande implication des citoyens dans les processus de décision.

Face aux projets annoncés, les élus et leurs associations ont déjà vivement réagi, dénonçant une remise en cause de la liberté et des moyens des collectivités. L'enjeu est à cet égard de travailler avec l'ensemble des élus et des habitants pour bâtir un large front commun empêchant la mise en œuvre de cette politique rétrograde qui remet en cause les acquis de la décentralisation. Mais, pour les élus communistes et républicains, cette nécessaire résistance est inséparable de l'élaboration d'un véritable bilan de cette décentralisation et de popularisation accrue de nouvelles propositions propres à dynamiser les collectivités pour les rendre plus que jamais des instruments essentiels pour le service des habitants.