



A Gauche Autrement

Les projets de réforme des Collectivités Territoriales CR journée de travail d'AGA le 10/10/09 à St André d'Apchon

La journée s'est déroulée en trois temps :

- Du processus de décentralisation au projet Sarkozy
- Une nouvelle distribution des pouvoirs et des moyens
- Quel rôle pour les citoyens ?

En introduction, **Jean Bartholin** situe les points essentiels de nos débats. Les réformes envisagées à présent sont de grande portée : elles font suite à un processus de décentralisation engagé par la gauche voici presque trente ans, processus qui n'est pas arrivé à son terme et qui a besoin d'ajustements et d'avancées pour répondre à nos aspirations et à la situation économique, sociale et culturelle de notre pays. Mais le contexte est peu favorable à ces avancées : la crise, les tendances lourdes du pouvoir en place profondément influencé par le libéralisme (apologie de la compétition, de l'initiative individuelle, d'une certaine rationalisation), les tendances bonapartistes et populistes de Sarkozy...

En examinant ces projets, gardons à l'esprit nos préoccupations majeures qui ont nom solidarité et péréquation, autonomie, responsabilités et les moyens pour l'exercer, démocratie participative dans le fonctionnement des institutions et dans les rapports entre ces dernières et les citoyens.

1° temps : du processus de décentralisation aux projets de Sarkozy

Le processus : B Vennin, député en 1981, a voté les lois Defferre et évoque la mise en route du processus : il vient de loin et a été longuement préparé par les GAM, la nouvelle gauche puis le PS. Il cite le rapport de M Rocard, « Décoloniser la Province » à la rencontre socialiste de Grenoble en 1966, qui fonde une revendication politique et économique. Ce mouvement conduit au projet Defferre déposé en Conseil des Ministres dès la fin juin 1981, débattu à l'automne, publié le 2 mars 1982.

Elu conseiller général en 1976 puis adjoint au maire de St Etienne en 1977, il rappelle que les collectivités territoriales (CT) étaient tenues en laisse par les préfets qui exerçaient un contrôle *a priori* (de légalité et d'opportunité) sur leurs décisions. Le Conseil Général et le Conseil Régional débattaient sur des projets présentés par le Préfet, en sa présence ; et les décisions étaient exécutées, pour l'essentiel, par les services de l'Etat. Le Conseil Régional était en outre composé d'élus. Le Conseil Municipal était l'expression de la seule liste majoritaire et ne comptait pas d'opposition ne son sein.

La loi Defferre « *relative aux droits et liberté des communes, départements et régions* » bouleverse cette situation, sans toucher aux circonscriptions, après un âpre débat avec la droite qui voulait enrayer la machine à réformes de la nouvelle majorité de gauche. Elle pose des principes, complétés et appliqués dans une série de lois consécutives sur les transferts de compétence et les procédures d'exécution (1983 action sociale, 1984 statut de la fonction publique territoriale, 1985 Education, etc.). Chaque CT s'administre librement, avec contrôle de légalité *a posteriori* par l'Etat ; le conseil et son bureau sont élus (y compris la Région) ; le Président règle les débats, applique les décisions, ordonne



et délègue. Chaque CT est autonome dans sa circonscription, avec un domaine de responsabilité défini. Elle lève l'impôt, dispose de ses propres ressources, y compris les dotations financières liées aux transferts de responsabilité. Elle se dote de ses propres services et peut coopérer avec d'autres CT.

Pour illustrer, on peut citer la nouvelle architecture de responsabilités pour l'Education Nationale : les CT assume toute la « logistique » des établissements (implantation, construction, entretien, équipements) pour le primaire à la Commune, les collèges au Département et les lycées à la Région. L'Etat attribue une dotation annuelle calculée sur les dépenses de l'Etat dans ce domaine à l'année n-1 de la décentralisation, plus une procédure de revalorisation annuelle. La carte scolaire résulte d'une concertation ; l'Etat garde l'autorité sur la pédagogie, les programmes, les maîtres. Plus tard (2003) viendra le rattachement des personnels non enseignants (les ATOS) aux CT.

Il s'agit d'un vrai bouleversement institutionnel et pratique qui met en cause le fonctionnement de l'Etat, crée un déséquilibre entre Etat et CT, des problèmes au sein des administrations de l'Etat. La droite pointera la nécessité d'un rééquilibrage entre préfets et présidents de CT, entre service centraux et déconcentrés et complètera certains transferts, encouragera les expérimentations. La gauche tentera d'approfondir le processus démocratique à l'œuvre, intercommunalité (1992), information des citoyens, création des « pays ». Puis la droite « constitutionnalise » les perspectives de décentralisation avec Raffarin.

Ainsi la conception d'une République décentralisée s'est ancrée, mais que les couches superposées de réformes créent une situation confuse (rapports Etat/CT, CT entre elles), ne facilitent pas l'émergence de l'intérêt général et les arbitrages en cas de conflit (cf le projet d'A45, St Etienne-Lyon). Le cumul des mandats est source de confusion et peut créer des potentats locaux ; le coût de fonctionnement est mis en cause. Et la démocratie participative, la proximité sont invoquées, et pas toujours pratiquées...

Les projets de réforme sont présentés par **JL Gagnaire**, député et VPdt du Conseil Régional. Il estime que la droite se préoccupe d'abord du pouvoir central, contrairement à la gauche qui veut aller plus loin. Il cite l'exemple de la création par l'Etat de Pôle Emploi : celui-ci doit traiter avec les CT, lesquelles n'ont pas été consultées et sont tenues à l'écart de cette réforme qui les concerne directement. Il note que pour Sarkozy, sans « tradition politique territoriale », il y a trop d'échelons, trop coûteux. Il cherche à refouler la dépense publique vers les CT pour ne pas augmenter les impôts de l'Etat, privilégie l'échelon intercommunal et veut renforcer le pouvoir de l'Etat. Bref il prépare une sorte de big bang sans continuité avec ce qui précède.

JLG présente les étapes prévues des projets en cours :

- 4^otrim 09 : suppression de la taxe professionnelle et mise en place des compensations réglées par des dotations de l'Etat et non par un impôt nouveau voté par les CT.
- Déc 09 : modification des échéances de mandat des conseillers régionaux et généraux pour préparer un renouvellement groupé des élus des régions, départements et communes une même année tous les six ans (à partir de 2014).
- 1^o semestre 2010 : réforme des structures, carte de l'intercommunalité, régime électoral pour les conseillers territoriaux, lesquels siègeraient à la fois au Conseil Général et à la Région et seraient élus sur une base « cantonale » en milieu rural (scrutin uninominal) et d'agglomération (scrutin proportionnel). Il n'est pas prévu d'élire au suffrage universel les conseillers communautaires.
- 2^o semestre 2010 ; financement des CT.
-



- 2011/2012 : clarification des compétences et nouveaux transferts, diversité des régimes, droit renforcé à l'expérimentation. Serait mise en avant la notion de « chef de file pour chaque compétence partagée ».

Dans le débat sont apportées diverses précisions, sachant par ailleurs que les dispositifs ne sont pas tous arrêtés, que les perspectives électorales sont en cours de mise au point. On note que la suppression de la taxe professionnelle et l'accentuation de la pratique des « dotations de décentralisation » conduisent à une impasse financière pour les CT : les ressources de leurs propres impôts vont être asséchées.

Le débat aborde également la question de l'opportunité de renforcer telle structure par rapport à telle autre, les modalités de la coopération territoriale, etc.

2° temps : une nouvelle distribution des pouvoirs et des moyens

G Suzan, maire de Bussières et conseiller régional, insiste sur les aspects politiques de la réforme envisagée et souhaite qu'elle fasse l'objet d'un large débat : les citoyens doivent s'en saisir. Dans le jeu de redistribution des compétences, il voit apparaître une mise en cause de la notion de service public (et de service « d'intérêt général ») qui étaient au cœur du débat lors du référendum sur le Traité Constitutionnel. Quelle solidarité, avec quels moyens ? Il souligne que ce projet semble tourner le dos à la notion et à la réalité des « territoires » au sein desquels la proximité et l'intervention citoyenne sont des exigences qui commencent à prendre racine avec l'expérience de presque 30 ans de décentralisation.

On se prépare, dit-il, à tuer la proximité de l' élu avec ses électeurs, les citoyens. Ces derniers ne sont pas ce qu'on dit parfois, égoïste et consommateurs de services publics et c'est bien le rôle des élus de s'inscrire dans le Pacte républicain pour permettre de faire jouer avec eux les ressorts de la démocratie.

B Jayol, conseiller général et ancien maire de Riorges, prend vivement à partie le projet : ce n'est pas une réforme mais une contre-réforme, qui revient largement sur des acquis de décentralisation et de démocratie. Le risque de l'examen du projet point par point, dans le détail et sans jamais de présentation d'ensemble, est de faire perdre de vue cette nouvelle architecture des CT en gestation. La singularité de la France, un nombre élevé de CT, tient au nombre de communes. D'où l'importance de l'organisation de l'intercommunalité : quels regroupements avec quels pouvoirs ? Et aussi pour les Régions et Départements ?

Privées de ressources autonomes, les CT ne pourront pas faire face à leurs obligations et la réforme prépare, de fait, un glissement des services rendus par les CT vers le secteur privé. On peut ainsi préparer des cadeaux pour les copains du Fouquet's. On peut déjà observer, par exemple, que la pratique du recours à des marchés publics pour des services sociaux que les CT ne veulent ou ne peuvent assurer, ni financer selon des mécanismes tels les subventions aux associations peut conduire à une privatisation rampante.

Il souligne également que le cumul Région/Département pour les élus territoriaux, le poids donné à l'intercommunalité, la complexité croissante du travail d' élu conduisent à renforcer la professionnalisation des élus et estime que ce n'est pas un progrès.

J Bartholin, conseiller général et Pdt d'une communauté de communes, s'en référant à son expérience, dit qu'il est important de laisser du temps à l'expérimentation et à l'apprentissage des responsabilités, à l'acquisition des moyens, notamment humains, dans les CT pour qu'elle exerce à



plein leurs fonctions. Il note aussi qu'il faut faire l'apprentissage de la solidarité financière entre CT, ce qui n'est pas spontané, et trouver de nouveaux modes de péréquation fiscale, la disproportion entre CT « riches » et « pauvres » étant manifeste et source de graves inégalités.

Nos trois intervenants partagent la même vision de l'échelon communal comme fondement de la démocratie locale et sont sur leurs gardes sur ce point quant au projet en cours. Dans le débat on note que tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle, l'équilibre entre l'Etat et les autres pouvoirs est remis en cause (cf face à la Justice, au rôle des assemblées parlementaires, au corps constitués, etc.). Sarkozy et ses conseillers n'ont aucune vision de *la notion de pouvoir et contre-pouvoir* ; il ne s'intéresse guère au fondement démocratique de la décentralisation, à sa fonction de contre-pouvoir, telle que nous l'avons pensée. On dénonce (exemple à l'appui sur St Etienne-Métropole) certaines formes de fonctionnement des communautés de communes : elles sont « insatiables » de compétences et procèdent selon des arrangements qui tiennent principalement à un fonctionnement de pouvoir interne entre élus et services, sans être vraiment débattus.

Ce débat renvoie à la finalité générale de la réforme (ou contre-réforme). On discute de ce qui marche mal en interne et qu'il faut réformer. Sans doute, mais ce débat risque de tourner au débat de spécialistes, d'élus entre eux et sur leurs rôles et pouvoirs. Il ne faut pas oublier son cadre de référence : comment endiguer le « libéralisme » actuel avec quelles structures et quels points de repères, idées fortes et pratiques qui y sont liées. La solidarité, l'intérêt général et la manière de le mettre en évidence et de le traiter, la démocratie quotidienne telle qu'on peut la pratiquer : ce ne sont pas seulement des idées, des théories, mais des pratiques, et les multiples exemples qui jaillissent du débat (et que ce compte rendu ne peut citer en détail) montrent que l'enjeu va bien au-delà de la seule répartition des pouvoirs entre élus.

3° Temps : Quel rôle pour les citoyens ?

Nos deux intervenants, **J Perroux**, adjointe au maire de St Etienne et **E Malosse**, conseiller municipal et communautaire à St André d'Apchon ont saisi le débat au point où il en était en soulignant, chacun à leur manière et avec leur expérience, qu'*on ne peut trouver l'intérêt général que dans l'approfondissement de la démocratie.*

J Perroux discerne, dans l'expérience des Conseils de quartier, l'émergence de projets originaux et/ou pertinents qui viennent dans certains conseils et peuvent être repris par les élus et services pour réalisation. Il y a une « intelligence d'usage » des citoyens qui est précieuse pour aller vers l'intérêt général. Cela doit nous inciter à bien saisir les différences et complémentarités entre postures d'élus et postures de citoyens et à ne pas tenir les citoyens à l'écart de nos décisions et de nos débats à propos de réforme des CT. La démocratie participative, dit-elle, est une étape nécessaire dans la construction d'un modèle d'organisation sociale vivable et conforme à notre façon de voir et vivre le monde.

E Malosse insiste sur la complémentarité entre démocratie participative et représentative. Cette dernière existe par les institutions. La première reste à établir sérieusement et à renforcer. Le projet de réforme n'en parle guère et c'est pourquoi il faut présenter avec vigueur les enjeux, le vote de l'impôt et son utilisation, la place faite aux idées, le projet de société qui sous-tend le fonctionnement des CT, même si ce sont les réalisations pratiques qui pèsent dans la démocratie quotidienne.



Puis la discussion s'est généralisée, chacun dans la salle apportant son propre éclairage. Citons au fil des notes prises :

La complexité du monde moderne impose de savoir gérer les expressions du peuple citoyen.

Il faut savoir « cliquer », chercher l'information et la reproduire, la communiquer avec des méthodes modernes. Souvent les élus savent gérer mais ne savent pas communiquer et faire partager leurs compétences.

La grande résistance à la démocratie participative vient en fait des élus eux mêmes. La démocratie commence au sein du Conseil Municipal... il faut donc poursuivre notre combat contre le cumul des mandats. La gauche a fait faire quelques progrès timides dans ce sens, mais insuffisants. L'expérience montre que plus on progresse dans la hiérarchie électorale, plus il devient difficile d'avoir une pratique démocratique. La lutte contre le cumul est toujours une priorité ; nous n'oublions pas qu'elle figurait dans nos déclarations dès les débuts de notre club en 1991.

L'expertise citoyenne existe ; c'est notamment une expertise d'usage. Il est nécessaire de lui laisser une place et d'en tirer profit pour le bien public.

Il ne faut pas perdre de vue l'élu-citoyen qui pense que « si j'avance, le citoyen peut avancer ».

La volonté politique doit être exprimée clairement sur cette question essentielle : quelle place voulons nous donner au citoyen dans la gestion des affaires communes ?

Ne laissons pas dépérir les communes qui sont un pilier essentiel de la démocratie. Cette affirmation forte recueille un très large consensus dans notre expression et nos travaux.

[Ce sera le « point d'orgue ». Selon l'auteur de ce compte-rendu, ce n'est pas anodin. Les débats sur la décentralisation sont en général très orientés vers l'exigence d'efficacité, de technicité et de compétence, les questions de coût, etc. Ils risquent de négliger la pratique sociale, le vivre ensemble et le projet de société. L'organisation du pouvoir des collectivités territoriales et de leurs élus, c'est important ; mais elle n'est qu'un moyen parmi d'autres dans la promotion de la décentralisation.]

CR établi le 20 octobre 2009 Bruno Vennin