

A Gauche Autrement et Collectif Roosevelt (groupe Loire)

Analyse et Propositions sur la réforme territoriale

Ce texte s'inscrit dans une réflexion engagée depuis 2008 par le club « A Gauche Autrement » (AGA), puis partagée avec le Collectif Roosevelt auquel AGA a adhéré. Il est utile de rappeler brièvement la raison de la continuité de cette réflexion sur le sujet de la décentralisation :

* Elle peut lier populations et territoires, les uns et les autres concernés par la proximité et les intérêts, communs ou divergents. C'est donc un cadre d'apprentissage et de pratique de la démocratie en vue de l'intérêt général.

* Elle permet aux collectivités locales de définir et de mettre en œuvre des politiques et réalisations dans ce cadre, selon des règles posées par l'Etat.

* Enfin elle est un lieu du consentement démocratique à l'impôt, qui permet aux collectivités territoriales de financer l'exécution de leurs décisions, dans le domaine de leur compétences définies par la loi.

C'est ce que nous avons éprouvé au fil de l'existence et de notre pratique. Cette vue n'est pas limitée aux problèmes locaux : elle accorde une grande attention à la décentralisation pour lier la pédagogie de la politique et la formation de l'opinion de nos concitoyens à ce qu'ils vivent concrètement. Elle se fonde sur l'idée que la question de cette « réforme » n'est pas d'abord de faire des économies, mais de créer les conditions institutionnelles, juridiques et politiques d'une maîtrise publique et démocratique des conditions de notre développement humain.

Décentralisation, réforme territoriale : un bilan critique¹

La réforme Defferre (1982) a ouvert la porte à une vraie responsabilité des collectivités locales, tant sur les plans juridique que financier. Mais à sa suite, structures et dispositifs se sont accumulés et superposés, créant ou aggravant une certaine confusion, voire une concurrence entre pouvoirs et lieux de décision. Dotés de pouvoirs nouveaux, ces collectivités n'offrent pas toujours un cadre adéquat à la démocratie territoriale en action.

Le premier maillon *faible* du dispositif est la commune : sur plus de 36000 communes, 22000 ont moins de 500 habitants. Les intercommunalités qui émergent dans les années 1990 ont esquissé des solutions, sans vraiment simplifier la situation. La dualité des Départements et Régions fait aussi question, de même que la multiplicité des structures spécifiques pour des services publics particuliers (notamment eau, électricité, déchets).

Quoiqu'engagée depuis maintenant 5 ans, *la réforme est très loin d'être aboutie*, faisant apparaître des structures nouvelles (principalement les « métropoles ») avant même de redéfinir les responsabilités des divers échelons territoriaux, de plus en plus différents, complexes et éloignés d'une pratique locale et démocratique. *La confusion est forte* lorsqu'on voit que les électeurs des Départements sont appelés à désigner une assemblée alors même que nous ne savons pas quelles seront leurs compétences, voire leur périmètre ou leur existence même.

Le plus inquiétant, pour nous, est *le fond idéologique* qui accompagne le débat et sur les propositions au niveau de l'Etat. Schématiquement, il faut organiser les territoires en vue de leur compétitivité dans le cadre de la mondialisation, en cherchant des économies d'échelles et des modes de gestion des services publics conformes aux pratiques du capitalisme néo-libéral². *Habiter est alors un acte privé* et notre culture commune doit se plier à cette perspective. En poursuivant, la

1 Il s'agit ici d'un résumé qui s'appuie sur une étude précise et détaillée des questions, abordées par ailleurs.

2 Selon un expert de la Droite, l'économiste C. Saint-Etienne, « les métropoles de demain assureront le « ruissellement » du développement sur toute la France. Elles sont plus visibles au niveau de la compétition internationale, et garantissent une gestion moderne »

démocratie qui compte est celle du consommateur, voire de l'usager, pas celle du citoyen.

Pour avancer : propositions et objectifs pour une nouvelle étape

Tout d'abord, si « la réforme n'est pas aboutie », alors elle peut bouger ! Mais les citoyens plus obsédés par la crise et le mal vivre ne se sont pas jusqu'à présent intéressés au sujet. Il faut donc les y aider. C'est le sens de ce qui suit.

Le cadre territorial

L'Etat à vocation à assurer des services publics, et il le fait souvent bien. *Il faut défendre cette fonction.* Il peut aussi l'assumer en coopération avec d'autres parties et/ou comme arbitre.

Hors de l'Etat, il n'y a pas de compétence générale, mais *il y a sûrement des compétences qui peuvent ou doivent être partagées.*

Les compétences des collectivités doivent être clairement précisées et peuvent être, selon les cas, partagées à diverses échelles. La notion de « *chef de file* » est utile : elle permet le débat entre intérêts divers et la recherche de solutions produisant des consensus dans l'action publique. *Cette notion existe dans les projets en cours. Il faut alors clairement la définir et préciser ce qui peut être partagé et dans quelles conditions.*

Au delà, comment sortir des intérêts particuliers et *privilégier le collectif*? L'exemple du barrage de Sivens illustre la difficulté de notre question.

Face à la (forte) tentation de faire du « rural » un appendice de la ville, il faut *privilégier la relation urbain/rural* non point comme effet du « ruissellement », mais comme échange entre territoires égaux dans la vocation à exprimer l'intérêt général et à accompagner les citoyens dans la valorisation de leurs situations.

L'intercommunalité, *est un pivot potentiel* de la nouvelle organisation. Elle peut concilier la proximité et la taille critique pour beaucoup de services au public. La définition de sa taille dépend des lieux, des circonstances et de la trame. Elle doit tenir compte de la densité de population dans les territoires. Et on peut éviter un quadrillage napoléonien parce qu'on ne circule plus à pied ou à cheval... *Cette question n'est pas réglée dans les projets en cours.* Et, quoi qu'il en soit, nous sommes hostiles à une cartographie figée par des seuils rigides.

L'une des lignes de réflexions sur ce point est de *faire des intercommunalités des territoires de projets et de services en proximité*, en collaboration, adaptés aux problèmes et volontés des habitants.

Pour faire une réforme « *durable* », il faut que les élus puissent s'en saisir et rendre compte aux citoyens qui les élisent, sans se défausser sur les carences de l'Etat. Ce point relève aussi de la nature de la fonction démocratique que portera cette réforme (voir plus loin).

Quelle démocratie ?

Globalement nous défendons le non cumul, la limitation du nombre de mandature successives, et une vraie révision du statut de l'élu.

Le mode de désignation des élus doit être revu, notamment pour l'adapter aux nouvelles limites et aux nouvelles fonctions. Les projets actuels sont flous, alors même qu'on appelle les électeurs à se prononcer en mars prochains. Certes il y a un nouveau mode de scrutin pour l'élection départemental. Mais le vote n'est pas seulement lié à des programmes politiques. Il participe de la complexité des questions à traiter selon leur nature et selon la loi. Et là aussi *il faut ajouter des règles concernant le cumul des mandats*³.

Pour illustrer :

quel mode de désignation pour le conseil de l'intercommunalité et pour son Président ? Faut-il limiter le nombre successifs de mandatures de l'élu pour éviter la constitution de « baronnies » ?

3 Notamment pour éviter que, par exemple, le maire et conseiller régional raisonne les projets de la Région sur le strict point de vue de l'intérêt de « sa » commune, cas fréquent selon notre expérience...

Le futur élu doit avoir en conséquence une « corde de rappel » pour faciliter son retour à la vie active après plusieurs mandats d'élu⁴. *Plus généralement la révision du « statut de l'élu » est nécessaire pour un bon fonctionnement de la nouvelle donne des institutions*⁵.

Il faut réviser les modes de scrutin (que nous n'avons pas étudié) avec l'objectif *d'éviter au niveau territorial le monopole des « grands partis »* qui n'est pas adapté aux débats territoriaux, souvent alignés sur des stratégies sans rapport avec les enjeux territoriaux.

Au delà du scrutin, il faut créer des outils de démocratie participative praticables et juridiquement fondés pour que les citoyens participent à l'élaboration des décisions. Ces outils sont connus : consultation, concertation, co-élaboration, notamment via les conférences de citoyens, voire référendum. Il faut pouvoir puiser dans la capacité d'initiative des citoyen-ne-s et utiliser ainsi la force que peut dégager un consensus largement débattu⁶. Nous avons un net déficit sur ces pratiques en France en général et dans la Loire en particulier.

La finance et la solidarité

La solidarité, dans son principe, est *un impératif consacré par la Constitution* de notre République et pas seulement une question de finances. Mais sans moyens financiers elle n'a aucune perspective concrète, d'autant que coexistent des territoires riches et d'autres pauvres, avec de très grands écarts. La Loi (en général) doit l'organiser et l'Etat doit inclure cet impératif dans ses règles d'action et ses décisions concrètes, sans doute avec des fonds « dédiés ».

*Au niveau territorial, le lien entre compétences et financement doit être clairement établi*⁷. Ce n'est pas le cas pour l'heure. Les financements croisés entre collectivités sont rarement une solution pratique et incitent à l'irresponsabilité.

L'évaluation des politiques, financière et en qualité de service, est un impératif et un gage futur de sens des responsabilités.

Enfin, pour assumer les responsabilités dont la loi les charge, *les collectivités territoriales doivent avoir une autonomie financière élargie*. La capacité de voter la dépense publique est liée à celle de voter les ressources afférentes à cette dépense. Il est d'autant plus urgent de redonner sens à l'impôt pour faire vivre la démocratie. Il s'agit de permettre une fiscalité responsable, autant pour toute collectivité publique que pour l'Etat. Cette responsabilité n'est pas toujours clairement perçue par les citoyens-contribuables et rejetée par les élus sur les carences de l'Etat. Donner du sens à l'impôt c'est lutter concrètement contre l'envahissement de notre vie (et de notre cadre de vie) par les impératifs financiers liés au monde de « la finance » et redonner chance à une action publique plus juste et plus de solidaire⁸.

Janvier 2015

4 Cette règle s'appliquant en fonction de l'importance de la charge assumée...

5 Cette révision n'a pas été faite dès l'époque de la Loi de Defferre, alors qu'elle était bien nécessaire . La loi a donné naissance à une course aux indemnités et au cumul des mandats dont les conséquences se lisent dans la presse !

6 Faute de quoi on s'enlise dans des conflits sans issue (cf ND des Landes, Sivens, l'A45 ou le TGV Lyon -Turin) !

7 Les règles financières posées par la loi Defferre ont été « oubliées » 10 ans après le vote. Puis l'Etat a ajouté d'année en année de nouvelles dépenses (par exemple RMI et RSA) sans assurer, en général, une ressource pérenne aux collectivités territoriales. Ainsi s'est creusé l'écart entre les dépenses engagées par les collectivités et leur capacités propres à les financer. Et pour finir l'Etat condamne le caractère « dépensier et irresponsable » des élus locaux. C'est un mécanisme pervers.

8 Ce lien ne va pas de soi, car il est difficile à expliquer sous couvert de technique administrative et d'idéologie de l'efficacité du « privé face au public ». D'où aussi l'importance de l'évaluation.