

Le combat des socialistes contre la réforme territoriale

Quel est le contexte de la réforme territoriale ?

- Une réforme territoriale est **nécessaire**.

Mais la méthode suivie par le gouvernement représente un véritable **gâchis**. Par la **défi**ance envers les élus locaux, et même leurs représentants que sont les sénateurs, le gouvernement veut leur imposer une réforme recentralisatrice, archaïque et électoraliste

Oui, il faut « *prendre les Français à témoin sur cette réforme de la décentralisation* » comme l'a déclaré le Premier ministre lors de ses vœux à la presse. C'est la raison pour laquelle nous proposons de les **consulter par référendum**. Nous avons déposé une motion référendaire en ce sens. Le sujet est complexe mais il faut que cette consultation aille à l'essentiel et s'articule autour de quatre grands choix :

- voulez-vous la poursuite de la décentralisation, son approfondissement démocratique, ou la recentralisation ?
- voulez-vous étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire pour les départements et régions ?
- acceptez-vous le recul de la parité au niveau local ?
- voulez-vous la suppression du département ?

La réforme territoriale présentée au Sénat n'est pas la bonne. **Les sénateurs socialistes défendront la décentralisation**. Le Sénat ne doit pas être la **chambre funéraire** des libertés locales comme il l'a été pour l'autonomie fiscale.

- Il y a aujourd'hui une **crise de confiance entre les élus locaux et ce gouvernement**.

Cette crise entre le gouvernement et les élus locaux n'est pas nouvelle. Elle est latente depuis les transferts de compétence non compensés de la réforme Raffarin de 2004, mais cette crise de confiance est croissante.

Les élus locaux n'ont pas confiance dans la réforme de la taxe professionnelle. Le gouvernement sait très bien que son système est fragile et que les conséquences de la réforme sur les ressources des collectivités territoriales sont néfastes. Cette réforme a été improvisée. Des clauses de rendez-vous ont été fixées pour ajuster le dispositif. Rien n'est stable. Les élus locaux n'ont plus de visibilité pour leurs recettes, ce qui freine et pénalise leurs investissements. Or, c'est l'investissement local qui est prépondérant dans l'investissement public et les collectivités locales jouent un rôle de premier plan dans la relance.

Les élus n'ont pas été entendus dans la préparation de la réforme. Les associations d'élus locaux ont été écartées du comité Balladur. Elles n'ont pas été associées à la conception de la réforme territoriale.

Le Sénat a-t-il été lui-même entendu ? On peut en douter. Il a constitué une mission d'information pluraliste qui a rendu un rapport le 17 juin 2009. Que disait ce rapport qui a réuni une large majorité, co-signé par M. Krattinger (socialiste), Mme Gourault (centriste) et M. Belot (UMP) ? :

- Non au conseiller territorial mais pour renforcer la coordination des exécutifs locaux au niveau régional et départemental ;
- Non à la remise en cause de la clause générale de compétence mais pour renforcer le « chef de filat » ;
- Oui au renforcement de l'autonomie fiscale et à l'amélioration de la péréquation.

Pourtant, dès le débat du 30 juin 2009 au Sénat, M. Hortefeux annonce la création du conseiller territorial, la remise en cause de la clause générale de compétence... Quant à la réforme de la TP, elle est loin d'avoir satisfait aux « exigences » du Sénat et même de celles des « sénateurs dissidents » de la majorité qui sont rapidement rentrés dans le rang.

Bref, **aucune prise en compte des propositions sénatoriales...** Pas étonnant donc qu'élus locaux et de nombreux sénateurs **se méfient** et **se défient** de cette réforme.

- Cette réforme **s'attaque aux contre-pouvoirs locaux et à la décentralisation.**

Elle s'inscrit dans le droit fil des attaques précédentes contre les contre-pouvoirs : audiovisuel, justice, ...

M. Sarkozy semble vouloir recentraliser la République autour du **vieux modèle napoléonien de « Paris et de la province »**. Le projet de loi redonne à l'Etat et aux préfets un rôle qu'ils n'avaient pas connu depuis 1981 ! Il s'agit d'un texte revanchard. F. Mitterrand avait donné plus de pouvoir aux collectivités territoriales et renforcer la démocratie locale. M. Sarkozy veut les reprendre.

Le « modèle » qu'il s'apprête à imposer à notre pays, c'est une concentration des pouvoirs en faveur de la capitale, où le Chef de l'Etat détiendra tous les pouvoirs, notamment pour réduire les dépenses des collectivités locales et empêcher ainsi les investissements nécessaires à l'avenir de la France, de ses territoires et à l'activité de ses entreprises.

Cette tentation récurrente de la droite jacobine est dénoncée par la droite girondine, par exemple dans le bilan de la décentralisation établi par le Sénat en juin 2000, rapport signé Michel Mercier qui écrivait : *« forcé de s'adapter aux réalités de la mondialisation dans un cadre européen plus contraignant, l'Etat est tenté de faire des collectivités locales les instruments de ses politiques. Il cède trop souvent à la tentation récurrente de la recentralisation »*.

- La **campagne des régionales** va imprimer le **rythme** de discussion de cette réforme.

Le Sénat va procéder à une première lecture avant les régionales, l'Assemblée nationale après les régionales. Une **deuxième lecture** aura lieu, à une **date indéterminée** en raison de **l'encombrement croissant du calendrier parlementaire**.

Cette deuxième lecture sera encore plus importante que la première et des **éléments substantiels vont « bouger » en fonction du résultat des régionales** avec notamment le **mode de scrutin du conseiller territorial**, qui n'a **pas de majorité** au sein de la majorité et pas seulement au Sénat puisque M. Copé est contre le scrutin à un tour.

Quelles sont les raisons de notre opposition à cette réforme ?

- D'abord, **son calendrier** : avoir réformé les finances locales avant la remise en ordre.
- Ensuite, **sa logique** : le rapprochement entre régions et départements est une erreur au regard de la logique territoriale et de notre histoire.
- Enfin, **sa réalité** : la remise en ordre des compétences est renvoyée à des jours meilleurs !
 - Sur le calendrier, il n'est **pas logique d'avoir procédé à une réforme des finances locales avoir d'avoir clarifié les compétences.**

La clause de rendez-vous de la réforme de la taxe professionnelle est théoriquement un ajustement. Mais si la *clarification* des compétences aboutit à des *transferts* de compétence, il faudra reprendre à zéro la réforme des finances locales.

Même bizarrerie de discuter d'abord de « la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux » avant de débattre de l'opportunité de créer des conseillers territoriaux, de leur répartition par département, des modalités de leur élection.

- Sur la logique, la **grande erreur** est de **rapprocher régions et départements.**

Dans notre organisation territoriale, il y a fondamentalement deux niveaux.

Le premier est celui de la **stratégie**. Il va de l'Europe à la région en passant par l'Etat. La région est ainsi l'échelon de mise en œuvre des politiques stratégiques, économiques et grands équipements, initiées et financées par l'Etat et l'Union.

Le second niveau est celui de la **proximité**. Il va du département à la commune, en passant par les intercommunalités. Le département est ainsi l'échelon de solidarité, sociale et territoriale, des politiques de proximité.

Ce rapprochement est bien le préalable à la fusion : ce sera l'étape suivante. Inévitablement.

- Sur la réalité de la « réforme territoriale », il faut nuancer car **la remise en ordre des compétences est renvoyée à plus tard.**

Alors que le rapport Balladur titrait « *il est temps de décider* », l'article 35 **capitule** devant la clarification des compétences. Celle-ci est **renvoyée** « 12 mois après la promulgation de la loi », c'est-à-dire pas avant **mi – 2011** : or, on sera alors trop près de la présidentielle pour y procéder. La clarification sera donc opérée -si elle a lieu un jour !- sous **le prochain quinquennat !**

En plus, comme le reconnaît la commission des lois (Rapport, page 166), l'article est « *imprécis et dépourvu de portée normative* » et les principes qu'il fixe ne lieront pas le législateur.

Ainsi, quand la commission des lois propose d'écrire que « *le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé* », c'est seulement une déclaration d'intention.

Autrement dit, faire croire que ce texte procède à la clarification des compétences, **c'est de l'enfumage !**

Quels sont les principaux amendements déposés par le groupe socialiste ?

Notre groupe a choisi de déposer plus de **120 amendements**¹ pour apporter sa vision alternative et pour affirmer certains principes.

Une réforme territoriale alternative

Le plus important (346) est un **amendement de principe, sur une réforme territoriale alternative**, qui :

- précise les rôles essentiels respectifs du département et de la région,
- met en place les structures permettant la coordination des politiques des acteurs du développement sur un vaste territoire.
- crée les structures de coordination de ces politiques au niveau régional (Conseil régional des exécutifs) et départemental (Conférence départementale des exécutifs), précise leur rôle et définit les modalités de leur fonctionnement.
- prévoit des « Pôles métropolitains », éventuellement discontinu ou touchant plusieurs régions. Il s'agit de permettre la création du réseau des acteurs (départements, régions, métropoles) en charge de compétences stratégiques et d'organiser sa gouvernance.

L'autre amendement de principe est celui qui maintient la clause générale de compétence (452).

Les élus locaux sont favorables à la clarification des compétences. Pour autant, une très grande majorité d'entre eux considèrent que les collectivités territoriales doivent continuer de disposer de la clause de compétence générale. Celle-ci leur permet, en effet, d'adapter les politiques locales à la spécificité des territoires et de prendre en charge des problématiques émergentes afin de mieux répondre aux besoins des citoyens.

Cette clause de compétence générale est protégée au niveau constitutionnel par plusieurs dispositions. Elle est tout d'abord consubstantielle à la notion de collectivité territoriale. Elle est ensuite l'une des composantes de la libre administration des collectivités locales garantie par les articles 34 et 72 de la Constitution. Enfin, l'inscription récente, au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, du principe, parfois qualifié de subsidiarité, selon lequel *«les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon»* tend à conforter la compétence générale.

C'est pourquoi, les élus locaux souhaitent le maintien de cette clause de compétence générale. Son retrait contribuerait à un recul de la Décentralisation

Pour la parité et le scrutin à deux tours

Nous voulons **défendre la parité dans les conseils régionaux** avec l'amendement 353 et renforcer les sanctions applicables aux partis qui ne respectent pas la parité dans les candidatures aux élections départementales et régionales (348), l'étendre au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (446) et **maintenir un mode de scrutin à deux tours** avec l'amendement 352 (*« Pour toute élection locale ou nationale au suffrage universel direct, majoritaire ou proportionnel, un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste à deux tours est organisé »*).

Si le conseiller territorial était créé, ce à quoi nous nous opposons, les assemblées départementales devraient pour nous **compter au moins 20 membres** (355) et devaient être rebaptisées conseil départemental (351). Les **écarts** entre les futurs cantons devraient être inférieurs à 30% (356), **respecter le périmètre** des communautés urbaines, d'agglomération et d'une ou plusieurs de communes (357).

¹ Amendements 67, 68 ; 90 à 93 ; 346 à 451 ; 594 à 598.

Intercommunalité : défendre la liberté communale de toute tentative de recentralisation

S'agissant des **conseils communautaires**, pour défendre la liberté des communes, plusieurs amendements (359 et suivants) les laissent libres d'apprécier et d'établir comme elles l'entendent les modalités de leur représentation au sein des instances de ces établissements. La seule limite acceptable à ce droit de libre administration est l'impossibilité faite à une commune de détenir à elle seule plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant de l'EPCI.

Un amendement (67) revoit la **composition des conseils communautaires**, en tenant compte des remarques émises par les associations d'élus, avec lesquelles nous avons étroitement travaillé.

Concernant **l'achèvement de l'intercommunalité**, nous estimons que communes et EPCI devraient pouvoir se prononcer **avant** l'élaboration du schéma sur leur souhait de regroupement et de transformation (410) et nous souhaitons que cet achèvement **demeure de la compétence de la commission départementale de coopération intercommunale et non du préfet** (401). Ce schéma doit faire l'objet d'un **débat public** (415). En tout état de cause, nous souhaitons limiter les prérogatives du préfet à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale existants (429 à 432)

Nous estimons que le transfert des pouvoirs de **police spéciale** des maires aux présidents des EPCI auxquels la compétence a été transférée, ne saurait être de droit mais doit procéder d'une démarche volontaire des intéressés (438).

Par ailleurs, plusieurs amendements prennent en considération la spécificité des communes de **montagne**.

Pour des communautés urbaines dès 300 000 habitants, des métropoles, et des pôles métropolitains sur plusieurs régions

Nous sommes favorables à la constitution de **métropoles et de communautés urbaines dès 300 000 habitants** (369) ainsi qu'à **l'élection** des membres des conseils des métropoles au suffrage universel direct (370). La métropole aurait une **compétence générale** (372) ; cependant le transfert de tout ou partie de la compétence de développement économique de la Région aux métropoles doit s'exercer uniquement sur un mode volontaire (595).

La création des métropoles rend nécessaire d'adapter la composition du comité des finances locales (388).

Nous proposons également de créer des **pôles métropolitains** (389 à 391) pouvant s'étendre sur plusieurs régions et créés à l'initiative des EPCI (382).

Respecter le principe de libre administration

Pour la création des **communes nouvelles**, nous proposons de garantir le principe **d'unanimité** des communes (393 à 396) et de **consentement** des habitants (397).

Nous ne sommes **pas favorables** en revanche au maintien de **communes déléguées** (399) ou à la suppression des **pays**, qui ont fait preuve de leur utilité en milieu rural (422).

L'expérience des **communes associées** de la loi Marcellin de 1971 n'ayant pas été concluante, nous proposons aux communes qui le souhaitent de sortir de ce dispositif (400).

Toutes les associations représentatives de maires devraient être sollicitées pour **avis**, comme par exemple l'association des maires ruraux de France, ou le cas échéant, l'association des élus de la montagne (427).

Toujours pour respecter le principe de libre administration, nous demandons que la **fusion des départements ou des régions** résulte d'un **libre choix de chaque conseil général ou conseil régional** (401, 403)

Clarifier sans supprimer la clause générale de compétence

Lorsqu'il sera procédé à la **clarification des compétences**, un amendement (100) plaide pour que certaines compétences soient assurées de **manière concurrente** par les EPCI et leurs membres dans un nombre limité de domaines comme la politique de la ville, du logement, de la lutte contre les pollutions ou encore du tourisme.

Comme l'amendement 452 l'a proclamé, avec le maintien de la clause générale de compétence, les sénateurs socialistes sont hostiles (440) à la suppression de la possibilité pour le département et la région d'intervenir dans tous domaines d'intérêt départemental ou régional.

Le bénéfice financier à en attendre est dérisoire et en cas d'absence de volonté ou de moyen d'intervenir d'une collectivité, les effets de l'exclusivité de compétence risquent d'être très pénalisants pour les territoires. Parler « d'encadrer » les financements croisés, ne signifie pas grand-chose. De même, la désignation de « chefs de file » ne peut résulter que d'accords locaux. Si la loi désigne des « chefs de file » a priori, autant dire qu'il s'agit de compétences partagées pour le financement et exclusives pour l'exécution, ce qui n'a guère de sens.

Nos propositions en 10 points

- ***plus de démocratie :***

- le suffrage universel direct pour les métropoles
- les conseillers départementaux élus en respectant le périmètre et la population des intercommunalités
- la proportionnelle pour toutes les communes au nom de la parité
- le scrutin à 2 tours

- ***plus de décentralisation :***

- le développement des métropoles
- la communauté urbaine à 300 000 habitants
- des pôles métropolitains
- l'achèvement de la carte de l'intercommunalité par les élus, et non par le préfet
- le maintien de la compétence générale pour les départements et les régions
- les conseils régionaux des exécutifs