

Joseph TREHEL

Réforme institutionnelle Historique et réalité

Nous ne pouvons pas aborder ce sujet de la réforme institutionnelle en séparant l'actuel projet gouvernemental de l'histoire même de la décentralisation et de l'aménagement de notre territoire.

De manière historique, l'organisation territoriale n'a jamais été séparée de l'organisation économique et du développement de notre société.

L'économie détermine l'aménagement. La démonstration en est faite depuis le capitalisme naissant jusqu'à nos jours, soit depuis près de trois siècles.

Nous savons comment des régions se sont développées au fil du temps, comme par exemple le Nord-Pas de Calais et la Lorraine avec les caractéristiques particulières de la naissance et du développement de l'ère industrielle exploitant la houille et le minerai de fer. Où encore plus près de nous, le bassin parisien dans lequel nous avons vu, au sortir de la seconde guerre mondiale, comment le développement de l'industrie automobile a modelé l'urbanisation et l'aménagement de la vallée de la Seine avec les implantations des usines de production de Flins, Poissy ou Sandouville et l'arrivée massive de salariés qu'il fallait accueillir, loger, transporter...

Parallèlement à cette donnée fondamentale, le rapport institutionnel, la plupart du temps antagonique entre l'Etat central et les collectivités territoriales, n'a cessé de peser sur le rythme et l'ampleur de la décentralisation, sur l'organisation du territoire et les compétences territoriales.

Ce débat ne date pas d'aujourd'hui ni même d'hier. Alors que la loi du 4 décembre 1789, moins de 5 mois après la prise de la Bastille, a divisé la totalité du territoire français en communes qui prenait généralement pour base la

paroisse et l'organisation du développement de la vie publique autour de l'église, et que 10 jours plus tard était décidée l'organisation des départements dans lesquels s'ordonnent les administrations judiciaires et financières. Le débat a rebondi dès 1890 à l'occasion d'une réunion de l'Assemblée constituante consacrée à l'organisation territoriale. Deux thèses se sont affrontées alors. La première préconisant la suppression des communes et la création sur l'ensemble du territoire national de 6500 grandes municipalités, préconisée par l'abbé Sieyès et Condorcet. La seconde défendue par Mirabeau défendant le maintien des communes sur la base des paroisses. C'est cette seconde thèse qui finalement l'a emporté.

Depuis, sous la pression des réalités sociales, économiques et politiques le débat n'a jamais cessé, même s'il a connu de longues périodes de glaciation.

La création des communes et départements s'est rapidement accompagnée de mesures très centralisatrices décidées par le pouvoir central, ainsi dès le 28 pluviôse (17 août 1800) sous le Consulat est intervenu le décret de déconcentration du pouvoir central avec la création des Préfets, annonçant l'organisation de la centralisation.

De cette période initiale à nos jours, les principales étapes de la décentralisation se résument à quelques dates.

- Loi fondamentale du 10 août 1871 qui donne au conseil général sa structure actuelle.
- Loi fondamentale du 5 avril 1884 qui dote les communes d'un pouvoir exécutif.
- Loi du 5 juillet 1972 instituant la création des établissements publics régionaux
- Loi du 2 mars 1982 et celle du 6 janvier 1986 instituant la région comme collectivité territoriale
- Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 affirmant l'organisation décentralisée de la République

Nous le constatons, la décentralisation, et l'accès à une certaine autonomie des collectivités territoriales en matière de compétences et pouvoirs réglementaires dans un cadre législatif défini ont pris beaucoup de temps. Cela ne s'est pas réalisé sans difficultés et ne constitue pas un parcours linéaire. Rien n'est définitivement acquis, des retours en arrière sont possibles. Pour preuve le projet de réforme constitutionnelle actuellement à l'ordre du jour.

Le projet de réforme institutionnelle

Le choix par le Président de la République de créer un comité présidé par l'ancien premier ministre Edouard Balladur chargé de définir les mesures propres à, nous dit-on, simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à réformer l'organisation de leurs recettes fiscales ne résulte ni d'une volonté de marquer son passage, ni de l'expression d'un autoritarisme affirmé.

Il correspondant à une volonté d'adapter notre organisation institutionnelle aux besoins du capitalisme mondialisé. Il vise à mettre en place un cadre territorial favorisant ses capacités concurrentielles dans un marché mondialisé où la dominante est la recherche constante d'une baisse des coûts de production au moyen des délocalisations, de la baisse de la rémunération du travail, de la recherche des profits spéculatifs. Le but est de rendre notre territoire plus compétitif et plus attractif aux multinationales en réduisant ce qu'ils appellent les entraves institutionnelles présentées comme des entraves à la circulation du capital....

Ce comité a adopté plusieurs propositions qui ont servi de base à la rédaction du projet de loi soumis au parlement parmi lesquelles :

- Favoriser les regroupements volontaires et les modifications de limites territoriales des régions pour en réduire le nombre à une quinzaine.
- Favoriser les regroupements volontaires de départements par dispositions législatives de même nature que pour les régions.
- Achever d'ici 2014 la carte de l'intercommunalité et rationaliser le paysage des syndicats de communes
- Supprimer les pays au sens de la loi de 1995 pour l'avenir (maintien des pays existants)
- Instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct
- Création par la loi de 11 métropoles à compter de 2014 dans un premier temps puis possibilité d'en créer d'autres
- Créer des communes nouvelles se substituant sur une base volontaire aux intercommunalités (création d'une enveloppe budgétaire constante permettant une redistribution efficace des incitations financières à l'intégration des communes
- Engager la clarification des compétences entre les collectivités locales.
- Instaurer un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale
- Réviser les valeurs locatives foncières tous les six ans

- Compenser la suppression de la TP par un mode de taxation de l'activité économique des entreprises.
- Instaurer dans les Régions et Départements d'Outre mer une assemblée unique, après les consultations obligatoires
- A l'occasion de la RGPP tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, supprimer les services qui interviennent dans le champ des compétences des collectivités locales.
- Réduire d'un tiers les effectifs des exécutifs locaux
- Désigner par une même élection les Conseillers généraux et Régionaux à partir de 2014 qui deviennent ainsi des conseillers territoriaux.
- Supprimer les cantons et définir des circonscriptions infra-départementales
- Confirmer la clause générale de compétence au secteur communal et spécialiser les compétences des départements et régions.
- Créer avec effet en 2014 une collectivité locale à statut particulier « le grand Paris » correspondant au territoire de Paris et de trois départements de la petite couronne.

Sous la prudence des termes de ces propositions apparaît la mise en place d'un dispositif plus coercitif.

Ainsi **l'achèvement de l'intercommunalité** au 31 décembre 2013. Les communes isolées seront invitées à rejoindre une communauté, passé ce délai le Préfet y pourvoira. En 2013 et jusqu'au premier janvier 2014, le périmètre des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines peut-être modifié à l'initiative du Préfet. Il peut également décider de la fusion d'EPCI à fiscalité propre.

Pour un an ces dispositions confèrent aux Préfets des pouvoirs exceptionnels, les conseils communautaires et conseil municipaux n'étant consultés que pour simple avis.

Rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes. Avant 2014 tous les SIVOM et SIVU seront, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbé par celui-ci

Commune nouvelle : il s'agit de substituer aux actuelles intercommunalités une collectivité locale de plein exercice dotée de la clause générale de compétence et de l'autonomie financière.

Métropoles : collectivité à statut particulier, concernerait les communautés de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes, soit 6 millions d'habitants. Elles seraient constituées en 2014. Il y aura possibilité à des intercommunalités de se joindre à elles.

Si les projets du Président de la République et du gouvernement sont adoptés, nous aurons en 2014 à la fois, les élections municipales, cantonales, régionales et celle des conseillers communautaires. L'actuel paysage institutionnel sera bouleversé en même temps que les ressources fiscales des collectivités locales seront amoindries. Nous serons, dans les faits dans une autre république et dans un autre mode de gouvernance des collectivités territoriales.

Nous devons tous bien avoir conscience de cela, ce n'est pas simplement une affaire d'élus, c'est un sujet de société sur lequel les habitants pris dans leur ensemble doivent être informé et consultés.

Derrière ce projet se dissimule une volonté de recentralisation, de renforcement de l'autorité des préfets, du retour à un aménagement du territoire en pôles dits « d'excellence » séparés par des zones dont la caractéristique générale sera la désertification. Il y aura d'un côté des zones prioritaires d'aménagement autour des métropoles créées sur lesquelles convergeront les investissements jugés nécessaires au renforcement de la compétitivité des entreprises. A coté de cela, les collectivités créées, les municipalités persistantes et leurs élus auront à répondre aux besoins des populations sans avoir les moyens suffisants de le faire.

Informé et organiser la riposte.

Il nous faut donc informer et organiser la riposte.

Conduire le débat autour de cette idée « quelle société voulons-nous ! » « Quelle organisation territoriale voulons-nous ! » celle du capitalisme mondialisé avec ses exigences, ses ambitions et ses conséquences pour la population. Ou celle de la prise en compte des besoins en matière d'emploi, d'éducation, de transport, de logement, de service public, d'accès aux soins, ou encore à la culture...

L'actuelle situation n'est certes pas suffisante, des réformes sont nécessaires pour mieux répondre à l'évolution de notre société et des besoins que cette évolution génère.

Mais ces réformes doivent être conduites en partenariat avec le peuple, dans le respect et le développement de la démocratie.

C'est le défi auquel nous sommes confrontés et le combat que nous devons mener là où nous sommes, dans les communes, départements et régions de notre pays.

Faisons des droits humains notre priorité avons-nous conclu au terme de la rencontre nationale consacrée à la réforme institutionnelle que notre association d'élus vient de tenir à Dijon.

Cela implique selon nous :

- Un plan de reconquête des services publics
- Le renforcement de la décentralisation.
- Le renforcement des pratiques démocratiques
- L'application des principes d'égalité
- Le principe de laïcité comme principe universel
- Le principe de la solidarité territoriale.
- L'affirmation du rôle des collectivités territoriales dans l'aménagement des territoires, les politiques de solidarité, les services publics de proximité.
- La mise en œuvre d'une réforme fiscale nationale et locale pour qu'elle soit véritablement progressive, tienne compte de tous les revenus des personnes, renouvée dans ses bases et intégrant la taxation des profits spéculatifs, des actifs financiers
- La création d'un pôle public financier afin d'extraire de la sphère financière le financement d'intérêt général.

Dans l'immédiat nous allons lancer un appel à la mobilisation

Cet appel national pourra servir à prendre contact localement avec les citoyens, les associations, les syndicats.

Tout cela pourrait aboutir à une grande initiative nationale et la question est posée, à l'exigence de l'organisation d'un référendum.

9 octobre 2009