

Irène FELIX  
Vice-Présidente du Conseil Général du Cher  
Secrétaire générale de la FNESR  
18 000 Bourges

Bourges, le 20 août 09

Chère Martine,

Tu as choisi d'interroger les élus locaux pour solliciter leurs réactions et propositions sur la note relative à la réforme de la fiscalité locale et de l'organisation territoriale, approuvée par le bureau le 30 juin dernier. Je te remercie de cette démarche.

Tu trouveras ci-joint ma contribution – assez critique – à ce débat, sous forme de quelques réflexions :

- mon **inquiétude sur les métropoles**, nouvel outil du libéralisme au service de la prétendue « compétitivité des territoires » ;
- l'importance de **défendre le rôle de l'Etat**, sans nous laisser aveugler par la répartition actuelle des responsabilités entre droite (Etat) et gauche (collectivités) ;
- un avis **plutôt favorable à la suppression de la clause de compétence générale** dans les départements et régions, pour éviter une concurrence fâcheuse des moyens aux dépens des compétences obligatoires éducatives, sociales et de formation de ces collectivités ;
- une **ouverture du débat aux compétences des organismes paritaires** ;
- une prise de position en faveur du « **fléchage** » **des délégués communautaires** sur les listes municipales, d'un **redécoupage des cantons urbains** avec maintien du scrutin uninominal, pour les départements, d'une **meilleure représentation territoriale dans les régions**, accompagnant des compétences devenues exclusives de ces collectivités ;
- **trois mots d'ordres pour la réforme du financement** des collectivités : plus de compensation des transferts de compétence, plus de péréquation, refus des glissements de fiscalité des entreprises vers les ménages.

Sois assurée de ma fidélité à notre parti et de mon entier soutien dans ta tâche.

Amitiés socialistes.

Irène FELIX

# Contribution au débat sur la réforme territoriale

## 1 – Les métropoles

Je choisis de traiter en premier lieu la question de la création des métropoles. Car il me semble qu'elle est très symbolique de l'image que le gouvernement et une partie de la technostructure se fait du paysage national dans les années à venir.

Il y a, c'est sûr, un fait urbain à prendre en compte. Il y a, c'est vrai, et de longue date, une sorte d'incompréhension entre Maires et Conseils Généraux sur les modalités d'intervention des services sociaux et d'exercice de la mission de prévention en ville. Mais il n'est pas impossible d'y trouver remède :

- en redécoupant les cantons urbains (et/ou en regroupant des cantons ruraux) pour faire une juste place aux problématiques urbaines dans les conseils généraux ;
- en travaillant à l'évolution des métiers du social mais aussi à leur visibilité : dans le cadre de mon mandat départemental, je peux témoigner que c'est en cours ;
- en utilisant le système de l'appel de responsabilité, si des communes ou des intercommunalités veulent s'engager et pensent qu'elles pourraient faire mieux et de façon plus cohérente sur une compétence que ne le fait le département (formule proposée pour les métropoles sur les compétences régionales).

Mais créer des métropoles, c'est dire plus que cela. De fait, les métropoles telles qu'elles sont imaginées ont plusieurs conséquences :

- la **perte de la solidarité urbain/rural** par le dépeçage des départements, et même, des régions : or si la ville connaît les plus fortes inégalités entre les personnes, la pauvreté des personnes et des territoires est bien réelle dans le monde rural ;
- en conséquence, la **rupture avec le modèle d'aménagement du territoire qui est un modèle de « civilisation » de l'ensemble de l'espace français** ;
- un **éloignement démocratique supplémentaire** par rapport aux communes, largement dépossédées de leurs responsabilités.

Le modèle sous-jacent a une triple inspiration : la fascination naïve pour la Chine (le gigantisme) ; l'envie de ressembler à la Catalogne (le localisme triomphant ... au détriment de territoires plus faibles). Enfin, une inspiration purement libérale, celle de la « compétitivité des territoires » : or si les entreprises tirent partie – avec des limites - de la concentration métropolitaine, c'est au prix de l'externalisation complète des coûts sociaux et environnementaux induits par la concentration urbaine ; c'est aussi au prix du mal être et de l'exclusion dans les banlieues.

Très concrètement, l'inspiration libérale actuelle consiste à penser qu'il est temps que la France renonce à équiper, faire vivre, offrir un espace « civilisé » sur tout le territoire. La privatisation de toutes les fonctions stratégiques d'aménagement du territoire (téléphonie mobile, internet haut débit, demain, infrastructures ferroviaires à grande vitesse, réseaux d'énergie, ...) à laquelle nous avons malheureusement contribué, annonçait cet abandon. La transformation de la DATAR en DIACT l'a affiché. La mise en place des pôles de compétitivité, le démantèlement des services publics ont achevé d'affaiblir les espoirs d'avenir des villes moyennes et des pays qui les entourent.

**Donner un statut particulier, qui se veut privilégié, aux métropoles est un coup porté à tous les espaces intermédiaires :** espaces ruraux, petites villes, villes moyennes, grandes villes « non métropoles ». Quoique suggèrent des statistiques, présentées de façon à sur-représenter utilement la population urbaine en qualifiant « d'urbains » les habitants de chefs lieux de cantons ruraux de plus de 2000 habitants, **les espaces « non-métropolitains » tels que la loi en prévoit le contour regrouperont encore plus des deux tiers de la population française. C'est beaucoup, pour des espaces voués à la marginalisation ...**

Cela ne te semble pas problématique que les « règles » du parfait libéralisme dominant à ce point la société qu'elles en viendraient à imposer les formes d'organisation de la démocratie et à définir les espaces d'exercice de la solidarité et de la citoyenneté ?

Plus tard, on se re-demandera comment re-crée des « conseils de quartier » (ou « de territoire ») pour re-trouver des liens entre élus et citoyens, lien que le gigantisme des métropoles aura fait disparaître ...

## **2 – Le rôle de l'Etat**

Nous ne serons pas toujours en charge de l'essentiel des collectivités locales. Et, j'ose l'espérer, nous n'avons pas totalement renoncé à assumer des responsabilités nationales. Nous sommes, j'ai toujours la faiblesse de le croire, socialistes, convaincus de l'importance de l'action publique, attachés à la citoyenneté républicaine, tenants de la solidarité.

Soyons, dans nos expressions et nos réflexions, moins soucieux du développement de nos (éphémères) pouvoirs locaux que de l'intérêt général du pays et de tous ses habitants.

Cessons de qualifier systématiquement l'Etat de « tatillon » et de critiquer son action. On ne peut pas être de gauche et hurler avec les loups contre l'Etat en le vilipendant. Franchement, cela m'est devenu insupportable.

### **Je crois au contraire que l'Etat doit re-devenir plus présent :**

- **pour garantir un certain nombre de prestations et de services**, en particulier les allocations de solidarité (RSA, Allocation Personnalisée d'Autonomie, Prestation de Compensation du Handicap, ...),
- pour financer les Services Départementaux d'Incendie et de Secours et de façon générale la sécurité publique, en voie de décentralisation et de privatisation ;
- **parce qu'il reste le niveau pertinent (avec l'Europe, avec les organisations internationales), sur les questions de politiques économiques.**

Ne l'oublions pas : ce sont les Etats (nous souhaiterions, l'Europe !) qui ont, aujourd'hui, les outils permettant de signer une politique économique et de l'emploi de gauche : fiscalité, participation au capital d'entreprises stratégiques, intervention (éventuellement nationalisation) auprès des banques, pénalisation des entrepreneurs « voyous » (les collectivités ne peuvent qu'avantager les vertueux, ce n'est pas tout à fait la même chose ...), capacité à édicter des règles commerciales, niveau pertinent pour des programmes ambitieux de recherche, ...

De leur côté, alors que les Sociétés d'Economie Mixte ont vu leur champ d'activité restreint du fait de la généralisation des procédures d'appel d'offre, alors que la préférence donnée aux

associations et entreprises de l'économie sociale par le biais de conventions de partenariat sont susceptibles à chaque instant d'être requalifiées en marché, alors que le service public lui-même est de plus en plus menacé, moins par perte de compétitivité que par perte d'expertise dans les domaines techniques et technologiques (traitement des ordures ménagères par exemple), perte d'expertise accentuée par le morcellement des acteurs, les collectivités locales sont réduites à contribuer à la « compétitivité des territoires » c'est-à-dire à garantir aux investisseurs qu'ils feront là assurément du profit. C'est utile mais, pour des gens de gauche, un peu court !

### **Comment mettrons-nous en place une « économie sociale et écologique de marché » quand nous aurons affaibli l'Etat ?**

Il est en revanche tout à fait exact que des doublons entre l'Etat et les collectivités locales mériteraient d'être supprimés (Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes qui double le Fonds d'Aide aux Jeunes, Conseil Départemental d'Insertion par l'Activité Economique qui ré-instaure la tutelle sur le Programme Départemental d'Insertion, ...). Mais **je ne considère pas comme un doublon ni ne dénonce comme illégitime un Etat qui garantit et contrôle l'égalité d'accès aux droits sur tout le territoire : s'il n'y avait pas eu l'impulsion de l'Etat, qu'aurait été, par exemple, la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions ?** et les emplois-jeunes dont les emplois-tremplins des régions n'ont été – ayons l'honnêteté de le dire – qu'une pâle copie ?

Nous avons été les premiers décentralisateurs, au nom de l'efficacité et de la proximité de l'action publique. Ne nous laissons pas entraîner dans une décentralisation qui rendrait l'action publique politiquement, techniquement et financièrement impossible dans des domaines cruciaux telles que les régulations économiques et sociales.

### **3 – La fin de la clause de compétence générale**

On ne doit pas confondre fin de la clause de compétence générale et interdiction d'innover dans les politiques locales. Ne pas toucher à tout ne signifie pas être réduit à la mise en œuvre de missions obligatoires, à n'être que des « services déconcentrés de l'Etat ». Ce qui réduira l'initiative des collectivités, c'est bien plus sûrement l'étranglement financier que la suppression de la clause de compétence générale.

**J'estime, depuis longtemps, que la fin de la compétence générale serait plutôt une bonne nouvelle pour les départements et les régions.** S'il est vrai que 80 % des financements sont déjà consacrés à des champs de compétences clairement distincts entre ces deux niveaux de collectivités, les 20 % qui restent - qui occupent 80 % de la communication des collectivités (on coupe plus de rubans avec l'aide aux communes qu'avec des programmes en faveur du RMI ou de la formation professionnelle ...) - , créent une confusion inutile et une concurrence fâcheuse dans l'utilisation des moyens avec les secteurs de compétences « obligatoires ».

Mais finalement, **pourquoi « tout le monde touche à tout » ?** Pour le plaisir d'être présent sur des créneaux réputés « porteurs » électoralement (l'accompagnement de la création d'emploi « paie » mieux que le placement des enfants en danger, c'est sûr ...) ? Pas seulement. C'est aussi **parce que localement, l'Etat ou la collectivité de niveau supérieure, en responsabilité sur une compétence, ne sont plus reconnus comme garants de l'égalité entre les territoires et les personnes.** C'est ainsi que les départements ruraux et les villes

moyennes se saignent pour le développement universitaire, que beaucoup de départements financent des agences de développement départementales pour contrebalancer l'intervention régionale qui tend mécaniquement à se concentrer dans les seuls grands centres urbains, ...

**Supprimer la clause de compétence générale devrait en conséquence, me semble-t-il, conduire à reconsidérer les modalités d'intervention des régions dans leurs domaines de compétences, de façon à garantir une intervention au plus près du terrain** qui ne peut pas simplement être déléguée aux pays (supprimés ?) ou à des intercommunalités encore faibles. Notre analyse du mode de scrutin régional devrait prendre en compte cette nouvelle donne.

Les conséquences pour les communes (et intercommunalités) de ces évolutions de compétences des départements et des régions méritent, comme le propose la note au bureau, expertise. Car il ne leur est évidemment pas possible de prendre systématiquement en charge plus de 50 % du montant des investissements qu'elles réalisent.

Il me semble qu'une piste serait de **garder la possibilité aux départements comme aux régions d'aider les communes sur des réalisations en lien avec leurs compétences respectives** : par exemple, les régions pourraient subventionner l'intervention locale pour le développement économique (zones d'activité, investissements immobiliers, ...) ; les départements pourraient subventionner les équipements sociaux et de service aux familles et les installations de protection de l'environnement en lien avec les schémas départementaux (traitement des déchets, ...). Une répartition serait à trouver pour la culture et le sport. En réduisant leur champ d'intervention, chacune de ces collectivités pourrait rehausser son taux d'intervention pour que le niveau d'aide aux communes soit globalement maintenu.

#### **4 - Chevauchement de compétences : et les organismes paritaires ?**

Il me semble qu'on oublie un peu trop de s'interroger sur les financements croisés entre les organismes paritaires et particulièrement les Caisses d'Allocations Familiales et les collectivités locales. **L'absence persistante de service public de la petite enfance (ou, si l'on est plus ambitieux, de service public de l'enfance) y trouve une part de son origine.** Nous devrions travailler sur ce point. La question se pose aussi sur la coordination entre Pôle Emploi et les régions dans le domaine des formations, qui conduit à un accès très inégal à la formation professionnelle.

#### **5 - Les modes de scrutins**

Je plaide personnellement depuis des années dans trois directions :

- pour **plus de démocratie dans les intercommunalités** en garantissant une représentation des élus communaux conforme à la répartition des voix (ou des sièges) dans les communes membres de l'intercommunalité. Je ne comprends pas en quoi le fléchage des délégués sur les listes communales serait défavorable à la gauche ? Le suffrage universel direct, en revanche, qui signe la mort des communes, ne remporte pas mon approbation. Autant la fusion de communes rurales me paraît acceptable dans des territoires où la géographie ne fait pas obstacle aux déplacements, autant elle me paraît néfaste en milieu urbain où le maillage et la présence des élus dans les quartiers fait déjà défaut ;

- pour une **meilleure représentation des villes dans les conseils généraux** (départementaux), grâce à un redécoupage des cantons urbains. Cela permettrait de surcroît de donner plus de poids à la question sociale urbaine dans des assemblées dont c'est le cœur de métier ; **je suis farouchement attachée au scrutin uninominal** ;
- pour **plus de démocratie et de représentativité territoriale dans les régions** : plus on spécialise les collectivités par compétence, plus il est nécessaire de garantir leur lien avec le territoire. **La suppression de la clause de compétence générale, l'affirmation de la responsabilité première des régions dans les politiques économiques et de formation, sans possibilité d'intervention complémentaire ou correctrice au niveau départemental, appelle un mode de scrutin au plus proche de la diversité des territoires** : à défaut, les régions – de droite comme de gauche - infligeront aux territoires ruraux ce que l'Etat de droite leur inflige au nom de la compétitivité. C'est très clairement ce que revendiquent certains de nos camarades présidents de régions, quand ils expriment leur mépris pour le scrutin départemental, leurs rêves de fonctions « stratégiques » ... et finalement leur désintérêt à prendre la responsabilité d'une collectivité de gestion !

Pas plus que le scrutin actuel, pire même, une unique circonscription régionale, telle que souhaitée parfois au sein du PS, n'offrirait les garanties de représentation des territoires qu'exigeraient les compétences renforcées et devenues exclusives de la région. Elle accentuerait de surcroît la tendance à l'extrême présidentialisation des assemblées, déjà en germe du fait du mode de scrutin, qui est toujours porteuse de dangers démocratiques. C'est pourquoi un scrutin régional de circonscription, comparable au scrutin législatif, sur la base d'une circonscription inter-cantonale, de pays, ou tout autre à définir ne réussit pas à me paraître scandaleux. Et pourquoi les perdions-nous ?

## 6 – le financement des collectivités locales

Je l'ai mentionné plus haut : l'urgence est à re-nationaliser certaines dépenses et prioritairement les dépenses d'allocations. Le combat mené – sans succès – depuis 2004 par notre camarade Michel Dinet, Président du Conseil Général de Meurthe et Moselle, est le bon.

Je pense que nous devons retenir trois messages concernant la réforme du financement des collectivités locales. Nous voulons :

- **plus de compensations** de l'Etat pour les responsabilités transférées
- **plus de péréquation** c'est-à-dire de solidarité, avec une priorité absolue aux villes de banlieue
- et nous **refusons les glissements de fiscalité des entreprises vers les ménages.**

Très concrètement, cette équation conduit à accepter d'avoir moins d'autonomie fiscale. Affirmer le contraire est un leurre.

**Il n'existe en effet aucune assiette fiscale qui mette à égalité une collectivité riche et une collectivité pauvre** : ni part de l'impôt sur les revenus (y compris CSG), ni part d'impôt à la consommation (taxe carbone, TIPP si elle était localisée), ni impôt sur les transactions

immobilières, ni impôt sur le capital (foncier bâti et non bâti), ni impôt sur le tissu ou l'activité économique (taxe professionnelle sous toutes ses formes, sous réserve même que l'assiette soit localisable), ni impôt sur les flux financiers ... Avant de se préoccuper de la réforme de la fiscalité locale, il faut affirmer la péréquation nationale (verticale ou horizontale, qu'importe), ... et donc la baisse de l'autonomie fiscale des collectivités locales !

Nos « grands élus » n'en veulent pas ? Bien sûr, ceux qui s'expriment dirigent des collectivités riches ! **Il me semble pourtant conforme à nos valeurs que de le réclamer.**

Irène Félix – 20 août 2009