

Fondation Copernic



La « réforme territoriale »
de l'équipe Valls-Hollande,
ce sont deux projets de loi :
l'un bouleversant
l'organisation territoriale ;
l'autre redistribuant
les compétences entre
chaque niveau de collectivité (Notr).

LE LIBÉRALISME DEVIENT LOCAL AVEC FRANÇOIS HOLLANDE

*version du
28 octobre 2014*

Sandra Thibault

Philippe Sultan

Gaëlle Rougerie

www.fondation-copernic.org

2 euros

Tous concerné-e-s

La «réforme territoriale» décidée par l'équipe Valls-Hollande peut s'entendre de différentes manières.

Au sens strict, elle consiste en **deux projets de loi**.

Le premier¹ touche au périmètre des collectivités existantes (fusion de Régions, évolution des Départements², agrandissement du périmètre géographique des regroupements de communes : les intercommunalités). Le second projet de loi dit Notr³ concerne les compétences des Régions, des Départements et des prochaines métropoles. Le calendrier de mise en œuvre de ces mesures est vaste puisqu'il s'étire du 1^{er} janvier 2015 jusqu'à l'horizon 2021. Le contenu exact de chacun de ces projets de loi n'est toujours pas connu à ce jour tant les revirements et attermoissements du gouvernement sont quasi-quotidiens.

De manière plus large, la «réforme territoriale» de l'équipe Valls-Hollande prolonge, réalise et entérine la politique conduite par la droite au pouvoir : à savoir, **la mise au pas libéral des collectivités locales**. Après des années de gel de leurs moyens financiers, les collectivités vont voir ces derniers baisser de 11 milliards d'euros⁴ sur trois ans (2014-2017): une première historique. Autre «nouveau» tout aussi inédite, un «objectif national de dépenses» est désormais assigné aux

collectivités⁵. Chaque année, l'État va décider d'un montant prévisionnel global de dépenses que devront réaliser les collectivités. Cet indicateur est non contraignant... pour le moment.

Ainsi, de façon significative, **la notion de décentralisation** a complètement disparu de la novlangue gouvernementale. Il s'agit bien de réformer des collectivités qui ne fonctionneraient pas bien, et non de répartir des compétences et des ressources entre les collectivités et l'État, et encore moins de répartir les richesses entre les territoires «riches» et «pauvres».

Or, **derrière chaque geste de notre quotidien, c'est un « territoire », une collectivité qui agit**. Toucher le RSA, emprunter la route pour se rendre à son travail ; être aidé-e pour payer son loyer ou sa facture d'électricité ; étudier dans un collège ou un centre de formation pour apprentis ; appeler les pompiers ; prendre le train ; se faire livrer ses repas à domicile quand l'âge ne permet plus de cuisiner ; assister au spectacle du petit dernier ; faire son marché ...

La plupart des services publics, qui rythment notre existence de tous les jours, sont des services publics décentralisés, autrement dit leur gestion est confiée à une commune, un Département ou une Région.

Ce qu'on appelle la clause de compétence générale des collectivités a d'innombrables déclinaisons. Ce sont ces acquis de civilisation, ces droits conquis qui ne sont pas noyés dans «les eaux glacées du calcul égoïste» que le gouvernement menace. Il le fait doublement : en rançonnant les collectivités par la baisse des moyens accordés par l'État (des dotations), en

¹ Projet de loi «relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral»

² «Après 2020, alors, peut-être, le cadre départemental pourra évoluer», a déclaré Manuel Valls devant le Sénat, le 28 octobre 2014, incluant par exemple, parmi les évolutions envisageables, les diverses «initiatives» de rapprochements entre départements. Le champ semble donc plutôt ouvert alors que la réforme territoriale devait consacrer la suppression des conseils généraux. D'ici 2020, pendant la «phase de transition», les assemblées départementales «exerceront pleinement leurs compétences», a-t-il même assuré indiquant que ces compétences « pourront même être renforcées », par exemple dans le domaine de l'«ingénierie» !

³ Projet de loi portant une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Notr)

⁴ Soit moins 2,07 milliards d'euros pour le bloc communal; moins 1,14 milliards d'euros pour les Départements; moins 470 millions d'euros pour les Régions, chaque année de 2015 à 2017.

⁵ Instauré par la loi de programmation des finances publiques 2015-2017.

faisant reculer la démocratie et la capacité des citoyen-ne-s à peser sur les décisions, à un moment où la crise politique est reconnue par toute-s.

À l'époque «glorieuse» de Jean-Marie Messier et de Véolia, il était présenté comme l'homme qui avance là où l'État recule. Manière de dire que le recul du service public laissait la place à la valorisation du capital privé, à la satisfaction des seuls besoins solvables avec profits élevés. C'est exactement ce à quoi la baisse décidée des ressources des collectivités territoriales risque de nous conduire.

Ceci va de pair avec une nouvelle «gouvernance». Sous prétexte de trouver le «bon» territoire, l'objectif est d'abord d'**éloigner les citoyen-ne-s des décisions**, de rendre les enjeux moins clairs, et donc de démobiliser les électeurs-rices. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'affaiblissement de l'échelon communal alors qu'il est celui qui résiste le mieux à la poussée de l'abstention, même s'il n'est pas épargné pour autant. L'inverse est vrai de la Région : abstentionnisme massif et croissant d'une part, renforcement des compétences programmé d'autre part, qui plus est dans des «grandes régions» au tracé arbitraire, fruit d'un véritable maquignonnage entre «grands élus».

Eu égard à ces graves enjeux⁶, le présent cahier propose une critique de cette «réforme territoriale», centrée sur :

- **les risques de ce «big bang» territorial**, qui ne sont pas uniquement de nature administrative;
- **les modalités de mise au pas libéral des collectivités** (mise en cause de la compétence générale, externalisation forcée de certains services, course à l'attractivité ...);
- **la menace évidente que représente cette «réforme» pour la démocratie locale, déjà mise à mal**. Il ne s'agit pas d'idéaliser cette dernière. Elle a toujours été très imparfaite et quelques propositions sont faites pour avancer.

⁶ Nous rédigeons ce texte au 28 octobre 2014, conscient-e-s que les semaines et mois qui s'ouvrent vont largement faire évoluer les décisions prises quant au devenir des collectivités. Fondamentalement, elles ne bouleverseront pas les orientations libérales de cette contre-réforme. C'est sur ces orientations que porte modestement notre éclairage.

Bouleverser le «millefeuille», c'est bouleverser nos conditions d'existence : l'exemple du «social»

Le volet «compétences» de la réforme territoriale de l'équipe Valls-Hollande, dit Notr, devrait contenir plusieurs dispositions importantes.

Ainsi, les actions portées par les Départements pourraient, toutes ou presque, être transférées aux futurs pôles métropolitains et aux nouvelles métropoles. Pour les autres «zones» du pays, l'incertitude est totale. Les compétences départementales pourraient revenir pour certaines aux Régions, pour d'autres rester aux Départements, pour d'autres encore être «distribuées» aux intercommunalités. Or, dans ce dernier cas, il faudra résoudre un problème gênant: le nouveau périmètre des regroupements de communes ne correspond plus nécessairement à celui des départements ...⁷

Ainsi, le big bang territorial annoncé est surtout un big bazar. Or, rebattre les cartes du «qui fait quoi» est un acte politique éminemment sensible. Car derrière chaque geste, chaque moment de notre vie quotidienne, il y a une collectivité qui agit.

Bouleverser les compétences des collectivités, c'est donc bouleverser nos conditions d'existence, et tout particulièrement celles des classes populaires et des classes moyennes les plus fragiles.

Dans les paragraphes qui suivent, nous allons tenter de cerner en quoi les collectivités interviennent dans un champ éminent important pour elles : le «social», quelles conséquences la décentralisation a eu sur l'action sociale dans notre pays et, enfin, en quoi le projet de loi de l'équipe Valls-Hollande va encore accentuer les risques qui pèsent aujourd'hui sur elle.

De la décentralisation à la réduction des dépenses des collectivités

Bien avant les premières lois de décentralisation (lois Defferre, 1982), les collectivités locales ont agi sur leur territoire. La bienfaisance publique, la voirie, les travaux publics sont autant de domaines «traditionnels» dans lesquels les différentes circonscriptions intervenaient, de manière plus ou moins autonome, en fonction des volontés tantôt centralisatrices, tantôt décentralisatrices du pouvoir central, et du type de «collectivité» considéré.

Ainsi, la novation du gouvernement Mauroy de mars 1982 n'a pas consisté à autoriser des collectivités à agir envers «leurs» populations.

Elle a malgré tout introduit une rupture franche avec l'état de droit antérieur, en supprimant la tutelle exercée a priori par le préfet. Désormais, il n'est plus que le représentant de l'État dans le département et dans la région. De ce fait, la loi du 2 mars 1982 accorde des pouvoirs inédits aux élus locaux. Faut-il rappeler qu'en 1981, François Mitterrand est président du conseil général de la Nièvre depuis 17 ans déjà (1964-1981); Pierre Mauroy, maire de Lille depuis 1971 et président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais depuis 7 ans (1974-1981); et Gaston Defferre maire de Marseille depuis 30 ans (1944-1946 puis 1953-1986).

Ainsi, autonomisés, les élus locaux peuvent se voir confier explicitement la gestion de politiques nationales, avec notamment un objectif, constamment réaffirmé par les différents gouvernements depuis: transférer aux collectivités les «charges», et notamment les dépenses sociales, sur fond déjà de crise économique.

⁷ Cf. le Focus en page 4

Focus n°1

La démarche de l'équipe Valls-Hollande: une confusion apparente mais des lignes de force qui s'affirment

La «réforme territoriale» de l'équipe Valls-Hollande repose sur un principe clair et invariable : l'affirmation de grandes structures aux dépens des échelons de proximité (création et renforcement des métropoles, émergence de «grandes régions », accélération du regroupement des communes).

Pourtant, cette même «gauche» avait voté contre la loi du 16 décembre 2010 de Nicolas Sarkozy, laquelle reposait sur les mêmes postulats.

En effet, les métropoles avaient été érigées en établissement public dans huit ou neuf agglomérations de plus de 500 000 habitants. La généralisation de l'intercommunalité était prévue à brève échéance et les préfets étaient à cette fin dotés de pouvoirs coercitifs.

De plus, un nouveau type d'élu devait remplacer le conseiller général et le conseiller régional. Élu au scrutin uninominal sur des territoires plus vastes, le «conseiller territorial» devait siéger à la fois au conseil général et au conseil régional. Ainsi, la distinction entre les deux collectivités aurait été réduite, pour être ensuite progressivement supprimée grâce à la création d'une nouvelle instance unique.

Enfin, toujours prévue dans la loi du 16 décembre 2010, la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions devait être supprimée, soit l'obligation de n'intervenir désormais que dans les champs d'attribution fixés par la loi. Certes, cette suppression était tempérée : possibilité de se saisir, par délibération spécialement motivée, d'un sujet pour lequel la loi n'avait pas donné compétence à une autre personne publique ; intervention autorisée dans trois compétences «exceptionnellement» partagées : sport, tourisme et culture. Toutefois, le mouvement vers la spécialisation des niveaux de collectivité et la réduction de leur liberté d'action était net.

On le voit, l'équipe de François Hollande a certes marqué une certaine différence avec la droite au pouvoir, mais sans rompre avec la ligne politique qui était la sienne. D'où ce mouvement incertain, qui peut être résumé ainsi:

- la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) rétablit la clause de compétence générale des Départements et Régions,
- moins d'un an plus tard, la «réforme territoriale» supprime cette même clause générale de compétence, tout en prévoyant un système souple de collectivité «chef de file», commune, Département et Région ayant chacune leur domaine spécifique !

Qu'importe, car le conseil européen approuve. Le 2 juin 2014, il a en effet vanté les «gains d'efficacité et les économies» que permettrait la fusion ou la suppression d'échelons administratifs en «éliminant les chevauchements de compétences» et en développant de «nouvelles synergies». La précipitation de l'initiative, sa brutalité, l'absence de débat, les oppositions nombreuses, tout cela n'empêche pas l'exécutif de jouer son va-tout: il lui faut faire la preuve de sa capacité «réformatrice», montrer qu'il est capable de mettre à bas un édifice démocratique, jugé trop perméable aux besoins sociaux.

Mais de quelles dépenses sociales s'agit-il vraiment ?

L'aide sociale légale est destinée aux personnes dont les ressources sont trop faibles pour faire face aux besoins engendrés par le handicap, l'âge, la maladie, les difficultés sociales et économiques. Elle est versée sous la forme de prestations en nature ou en espèces. Les conditions d'attribution et le montant minimum des prestations sont déterminés au niveau national par l'État.

Dès les premières lois de décentralisation de juillet 1983, faute de pouvoir le faire en direction des communes, la quasi-totalité de l'aide sociale est transférée de l'État au Département. Pourquoi ?

Parce que le fonctionnement antérieur⁸ était très complexe. Certes, la mise en œuvre des décisions en matière d'aide sociale relevait des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) – administrations d'Etat. Mais, selon les domaines, l'État prenait à sa charge le tiers, les deux tiers ou les quatre cinquièmes des dépenses ; les collectivités locales supportant le solde. De surcroît, le partage entre les Départements et les communes était lui-même calculé différemment selon les secteurs d'intervention.

En réponse à ce système centralisé jugé déresponsabilisant, la loi du 22 juillet 1983 oppose ainsi un principe originellement simple : le Département est doté d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et de prévention sanitaire.

Toutes les lois qui suivront, ainsi que l'acte II de la décentralisation (2003-2004), ne feront ensuite que conforter, approfondir, étendre les responsabilités des conseils généraux dans le champ du «social».

On peut résumer leurs interventions dans ce domaine de la manière suivante :

- **l'aide sociale à l'enfance.** Il s'agit d'accompagner des familles qui n'arrivent plus à assurer l'éducation de leurs enfants, et ceci de

diverses manières : aide financière, aide à domicile avec intervention de travailleurs familiaux, placement des enfants en famille d'accueil ou encore prise en charge des mineurs isolés étrangers ;

- **l'insertion sociale.** Dès 1988, les Départements ont en charge le volet insertion, le « I » du RMI. À partir de 2004, le Département participe également au financement du RMI, puis du RSA, et à l'accompagnement social des personnes bénéficiaires (logement, santé ...);

- **l'aide sociale aux personnes handicapées.** Depuis la loi du 11 février 2005, le Département participe au financement et à l'attribution de la PCH (Prestation de Compensation du Handicap). Elle est destinée à aider ces personnes à payer toutes les dépenses quotidiennes induites par leur handicap (aide au transport, aide à domicile...). Il intervient aussi fortement dans le financement et le pilotage des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

- **l'aide sociale aux personnes âgées.** Il s'agit d'aides financières leur permettant d'accéder à des services lorsqu'elles sont à domicile (portage de repas, par exemple) ou de payer une partie des loyers demandés en maison de retraite. Une aide sociale non négligeable, appelée l'APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie). En effet, le prix moyen d'une place en maison de retraite médicalisée était évalué à 2200 euros par mois en 2009⁹, quand le montant moyen des pensions de retraite était, lui, largement en deçà (1256 euros par mois en 2013) ...

À cette heure, dans la nouvelle organisation voulue par l'équipe Valls-Hollande, nous ne savons pas précisément ce que deviendront toutes ces «compétences», qui sont d'abord des vies. Déjà fortement désarticulée, fortement découpée en l'espace de trois décennies de décentralisation, on peut craindre une accélération de l'émiettement de l'aide sociale, et partant de là à une perte totale de sa cohérence et de son sens.

⁸ Issu de trois décrets datant des années 1950.

⁹ Rapport de l'IGAS «État des lieux relatif à la composition des coûts mis à la charge des résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)», 2009.

Depuis trente ans, l'aide sociale est financée selon un mécano complexe et fragile

En 2011, plus de 60% des dépenses de gestion courante des conseils généraux sont des «dépenses sociales» ; cette proportion pouvant monter encore plus haut pour des Départements situés sur des territoires où se cumulent les problèmes sociaux et économiques.

Dès les premières lois Defferre, l'État s'engage à rembourser chaque centime dépensé. Le principe de stricte compensation est d'ailleurs constitutionnalisé, à l'occasion de la loi organique du 29 juillet 2004.

Comment l'État s'y prend-t-il ? D'une part, les gouvernements acceptent de consacrer chaque année une enveloppe financière aux collectivités dans leur budget général (c'est ce que l'on nomme des dotations d'État) ; d'autre part, ils cèdent aux collectivités tout ou partie de plusieurs impôts indirects. C'est ainsi que l'acte II de la décentralisation a été financé à hauteur de 80% par cette fiscalité fractionnée et 20% par des dotations d'État.

Or, dans les faits, le principe de la compensation intégrale n'a pas été suivi de réels effets. Depuis les années 1990, la très grande majorité des exécutifs locaux dénonce le fait que l'État ne verse pas aux collectivités ce qu'il doit, les laissant ainsi porter seules une partie du financement de l'aide sociale (cf. encadré de la page 9).

Après des décennies de déni de la droite au pouvoir, le 30 avril 2013, le gouvernement Ayrault-Hollande et les Départements sont parvenus à un compromis global, chiffré à 4,6 milliards d'euros, en guise de «solde de tout compte».

Selon les termes de «l'accord», accepté par les conseils généraux, un fonds de compensation péréquée de 830 millions d'euros est mis en place en 2014. Il est abondé par le transfert des frais de gestion de taxes locales aujourd'hui perçus par l'État. En outre, les Départements sont autorisés, en 2014 et 2015, à relever le plafond de

perception des droits de mutation immobilière (DMTO), à hauteur maximale de 4,5% de la valeur du bien, au lieu de 3,8%, pour faire face à leur éventuelle diminution. Cela doit générer une recette de l'ordre de 1,3 milliard d'euros. Ces ressources correspondent à la compensation intégrale du financement du RSA, prévue dans la loi de finances 2014-2015. Concernant le financement de l'APA et de la PCH, ils figureront dans la loi portant sur la perte d'autonomie et la dépendance.

Ainsi, une fois encore, un tel accord renvoie aux mêmes mauvaises solutions, auxquelles ont eu recours tous les gouvernements confondus.

Une fois encore, il ne s'agit pas d'accorder de vraies ressources stables et lisibles pour financer l'aide sociale dans notre pays, en partant d'une évaluation exacte des besoins des classes populaires et moyennes.

Une fois encore, il s'agit de recourir à des ajustements transitoires qui s'accumulent les uns aux autres, sans cohérence, sans assurance qu'ils produiront des recettes suffisamment pérennes et à la hauteur des besoins sociaux.

Notre système de financement de la protection sociale, dont l'aide sociale constitue un volet particulier, n'en est finalement pas un. Il est extrêmement sédimenté, en perpétuel émiettement et reclassement, non seulement entre les dotations mais également avec la fiscalité transférée.

De surcroît, ce financement de bric et de broc pose un autre problème : il ne prévoit pas et il ne permet pas de résoudre le problème des inégalités de ressources entre les collectivités de même niveau, qui sont très élevées en France.

Dès lors, derrière la question du sous-financement par l'État des prestations sociales, se cache ainsi un problème peut-être encore plus complexe qu'il n'y paraît, peut-être encore plus inquiétant au regard du projet de loi Valls-Hollande sur la «réforme territoriale» : qu'en sera-t-il demain, dans une organisation territoriale bouleversée, de ce mécano illisible du financement de la protection sociale ? Et comment nous sera-t-il possible d'en juger eu égard à la confusion actuelle ?

Le management du «social» façon économie libérale

Le «social» sort, nous venons de le voir, profondément fragilisé, profondément affaibli de trente années de décentralisation.

L'affirmation peut paraître excessive pour celles et ceux qui ne manqueront pas de rappeler qu'il n'y a pas eu de rupture de droits pour aucun des bénéficiaires potentiels de l'aide sociale en trois décennies. Ce critère est important mais sans doute non suffisant pour juger de l'impact qu'aura eu cette «décentralisation du social» sur un mieux-être des personnes à qui elle est destinée. D'ailleurs, aucune étude disponible à ce jour ne permet de le dire.

De surcroît, les inégalités dans les prestations proposées se sont maintenues dans le temps (leur facilité d'accès, leur nombre, leur montant, leur qualité...). Des disparités qui comptent malgré tout. Ainsi, d'un département à un autre, et même à l'intérieur d'un même département, les familles ne bénéficient pas des mêmes services d'aide sociale. Par exemple, en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), le montant des aides financières par enfant de moins de 20 ans peut varier de 1 à 5¹⁰.

Important en ce qu'il permet aux inégalités de se reproduire, le problème du financement n'est pourtant pas le seul facteur d'affaiblissement du «social». Car la décentralisation, telle qu'elle a été conduite par les différents gouvernements, a préparé le terrain au développement de deux processus majeurs, qui conduisent à remettre en question la nature même de l'aide sociale dans notre pays : la dérégulation des services sociaux d'une part, et l'essor d'une nouvelle régulation publique, d'autre part.

Dans cette sombre perspective qui laisse le «social» sans protection, le projet de loi territoriale de Valls-Hollande s'inscrit parfaitement dans la continuité de ces phénomènes, en les accélérant.

¹⁰ Cf. page 48 du rapport annuel 2007-2008 de l'IGAS "Les politiques sociales décentralisées".

La dérégulation des services sociaux

Avant 1982, le «social» n'avait jamais été considéré comme une «compétence».

Au fil des transferts de droits de l'État vers les collectivités, le «social» s'est fait toujours plus sectoriel, toujours plus individuel au risque de devenir d'autant plus inégalitaire et de perdre son ambition originelle : la transformation sociale. Le «social» est devenu «affaires sociales», «blocs de compétences», «programmes» destinés à des populations désignées.

En cela, la «décentralisation du social» a facilité la mise en œuvre de la directive européenne sur les services (ex-Bolkestein), et partant d'une forme de privatisation du «social». Cette directive de 2006 considère les services sociaux comme des activités économiques offrant des biens et des prestations sur un marché donné. Couplée à la libre concurrence, cette disposition entraîne l'obligation pour les pouvoirs publics, État et collectivités, de procéder par appels d'offres, pour déléguer la gestion de certains services sociaux. Cette disposition change radicalement la manière de considérer les services publics et leurs modalités d'action.

Car, si le «social», ce sont l'État et les collectivités, ce sont aussi les associations qui, pour des raisons historiques, interviennent largement dans le champ des politiques sociales. En 2007, 11% des associations existantes ont une vocation sociale mais elles représentent à elles seules près de la moitié du poids économique de toutes les associations. Pour ne citer que quelques exemples, elles gèrent, dans certains départements ruraux, l'intégralité de l'aide à domicile des personnes âgées ; elles administrent dans une très forte proportion les établissements pour personnes âgées et handicapées.

Pour toutes ces associations, cette directive européenne a représenté un changement extrêmement fort, renforçant encore la mise en concurrence des associations.

Une nouvelle régulation publique

La «décentralisation du social», puis sa privatisation n'impliquent pas nécessairement la disparition totale de l'État dans les politiques sociales, mais un désengagement «choisi» de celui-ci¹¹.

D'autant que, si les collectivités agissent fortement dans le champ des politiques sociales, elles ne représentent pourtant que 5,1% de l'ensemble des dépenses sociales en 2006.

Aux côtés de la Sécurité sociale, l'État reste ainsi un acteur du «social» essentiel :

- tout d'abord, la responsabilité de la loi et des prestations sociales universelles lui appartient. C'est bien lui qui décide de la création du RMI, puis de la transformation du RMI en RSA ;
- de plus, la perméabilité des politiques sociales laisse à l'État la gestion de politiques adjacentes importantes. Il en va ainsi de la politique de l'emploi qui relève de l'État et de la formation professionnelle qui relève des Régions ;
- de surcroît, l'État reste «compétent» envers des «publics» particuliers, comme les sans-abris ;
- enfin, les différents gouvernements n'ont eu de cesse ces trente dernières années d'intervenir pour créer des dispositifs relevant pourtant des Départements, notamment en matière d'insertion des jeunes.

Dès lors, la casse décidée de l'État, ou dit autrement le remodelage de l'État en fonction d'une logique gestionnaire et libérale, a nécessairement un impact sur l'ensemble des politiques décentralisées.

Depuis 2007 et la RGPP, l'État restructuré, recentré sur ses missions «essentielles», renforce ainsi paradoxalement son contrôle sur les collectivités. Si la crise des années 1970 a contribué au mouvement de décentralisation, la situation économique actuelle, et les choix politiques qui sont faits, mènent, à l'inverse, à un ralentissement spectaculaire de celui-ci. Il ne s'agit pas là de porter une appréciation sur le bien-fondé ou non de cette tendance mais de la prendre en compte.

Le projet de loi territoriale Valls-Hollande s'inscrit ainsi parfaitement dans la même logique que celle du gouvernement Fillon-Sarkozy et d'une forme de recentralisation libérale.

¹¹ Dans certains domaines, le transfert de la gestion des politiques sociales aux collectivités a eu un effet négatif, comme l'a montré l'exemple du RMI. À partir du moment où il a été transféré aux conseils généraux, les services de l'État ont eu tendance à fortement s'en désintéresser, alors qu'ils conservaient par ailleurs des compétences en matière de santé, d'hébergement ou de lutte contre les exclusions qui auraient été bien utiles à mobiliser pour mieux aider des bénéficiaires du RMI, cumulant les difficultés.

Focus n°2

Les finances des Départements

Depuis l'acte I (1982-1984) et surtout l'acte II de la décentralisation (2004), les Départements sont devenus les chefs de file de l'action sociale. Avec l'aide sociale à l'enfance, les dépenses des Départements en matière d'action sociale représentent en moyenne 60% de leur budget et permettent de toucher 3 millions de bénéficiaires (en 2011).

Les critères d'attribution et le montant des prestations étant définis par l'Etat afin de garantir l'égalité de traitement de tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, les dépenses d'action sociale sont donc obligatoires pour les Départements. Certains conseils généraux tentent néanmoins de réduire leurs dépenses en intervenant sur les modalités de mise en œuvre de ces politiques, par exemple en durcissant les conditions des évaluations médico-sociales donnant accès à l'APA ou en introduisant des sous-classements afin de moduler son montant, ce qui donne lieu à des disparités entre territoires, contraires au principe d'égalité.

Le problème ne tient pas tant à l'accroissement du niveau des dépenses, mais bien à la stagnation des ressources, couplée à la marge de manœuvre quasi-inexistante des conseils généraux :

- La stagnation des ressources : le montant des dotations versées par l'État au titre du transfert de ces compétences est resté figé au niveau constaté à la date des transferts. Or les dépenses d'action sociale ne cessent de s'accroître. L'aide aux personnes âgées a connu un taux d'augmentation annuelle de 6,4% en moyenne entre 1985 et 2010, l'APA touchant désormais 1,2 million de bénéficiaires pour un coût de 6,6 milliards d'euros en 2011. Les dépenses liées à l'insertion augmentent également en lien avec la hausse du chômage (7,4 milliards d'euros en 2011), frappant plus durement les départements les plus touchés par la crise économique et les destructions d'emplois. Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes estime à 5 milliards d'euros le décalage entre la charge des allocations versées par les Départements et les financements reçus de l'État.
- Des marges de manœuvre toujours plus réduites, avec des moyens de fonctionnement gelés par l'État depuis 2011, en baisse à partir de 2014, et avec des ressources propres qui diminuent. Par exemple, les Départements se sont vus privés du pouvoir de moduler les impôts sur les entreprises, pour le plus grand bénéfice de ces dernières (7,5 milliards d'euros d'allègements fiscaux en 2011), grâce à la réforme fiscale de 2010¹².

Ainsi, les Départements se trouvent étranglés par cet effet de ciseau. Selon l'agence de notation Standard and Poor's, 25 départements étaient en 2011 en « asphyxie budgétaire »¹³.

Afin de desserrer l'étau, la loi de finances pour 2014 a redonné aux Départements un pouvoir de taux sur les droits de mutation à titre onéreux, impôts indirects acquittés lors de la transmission d'éléments de patrimoine, pour 2014 et 2015, mais le financement de l'action sociale par les Départements reste gravement problématique.

¹² À la page 4 du présent document, nous avons évoqué la loi du 16 décembre 2010 et ses dispositions en termes d'organisation territoriale. Cette loi comportait également un volet fiscal important puisqu'elle a notamment supprimé la taxe professionnelle (TP), payée jusqu'à présent par les entreprises. Son montant venait abonder le budget des collectivités locales. Au nom du soutien à croissance et à l'économie, la TP a été remplacée par un nouvel impôt : la cotisation économique territoriale (CET). Cette « réforme » a représenté un cadeau fiscal de 7,5 milliards d'euros pour les entreprises, et ceci rien que pour l'année 2011. Autre conséquence, les deux tiers de la fiscalité locale repose désormais pour plus des deux tiers sur les ménages, contre 59% avant cette mesure ...

¹³ Certains Départements doivent en plus gérer le poids des emprunts toxiques contractés par le passé. Les emprunts toxiques, ou structurés, sont des emprunts à taux variables, aux mensualités de remboursement moins importantes au départ, mais beaucoup plus risqués que les prêts à taux fixes ou variables classiques. Ces prêts avaient pour particularité d'être indexés sur des valeurs ou des rapports entre indices qui se sont révélés très volatils, entraînant une augmentation exponentielle des taux. Ces emprunts ont souvent été recommandés par les banquiers traditionnels des collectivités locales sans en faire connaître les risques. Ainsi, 93% de la dette du conseil général de la Seine-Saint-Denis, en 2009, était composée de produits dits structurés, mais aussi 40% de celle du Département de l'Ain.

La mise au pas libéral des collectivités territoriales

Contraindre les collectivités territoriales à circonscrire leurs politiques dans l'horizon étroit du néolibéralisme suppose de limiter leur marge de manœuvre à la fois dans la prise de décision et dans les moyens dont elles disposent.

Ce double processus était déjà à l'œuvre sous la présidence de Nicolas Sarkozy¹⁴. Il prend sous François Hollande une nouvelle ampleur, avec la «réforme territoriale» et le programme de stabilité destiné à trouver 50 milliards d'euros d'économie en trois ans, dont 11 milliards d'euros auprès des collectivités territoriales.

Ces contraintes juridiques et financières, qui visent à enserrer l'action des collectivités territoriales dans le mode de gestion néolibéral, passent par une remise en question sans précédent des éléments constitutifs de leur libre administration : la clause générale de compétence et l'autonomie financière.

Des collectivités transformées en simple établissement public: la fin de la clause générale de compétence

Un établissement public exerce uniquement des compétences déterminées par ses statuts. Une collectivité territoriale, elle, peut se saisir de tout domaine dans lequel elle constate un besoin non satisfait et un intérêt public à agir. C'est ce qu'on appelle la clause générale de compétence. Ainsi, une commune constatant sur son territoire un besoin spécifique d'accompagnement social auprès des gens du voyage a la possibilité de mettre en place une action permettant de répondre à cet objectif (l'embauche d'un travailleur social dédié par exemple), alors même que la loi ne lui attribue pas directement la compétence de l'action sociale (attribué aux

Départements). De même, un Conseil régional peut décider de participer au financement d'un équipement sportif, même si cela ne relève pas de ses compétences propres.

La clause générale de compétence apparaît donc comme un élément essentiel du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières ne sont pas de simples gestionnaires de services publics locaux. Elles sont librement administrées par un conseil élu au suffrage universel «dans les conditions prévues par la loi» et «dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités»¹⁵. Cependant, le conseil constitutionnel a refusé de reconnaître à la clause générale de compétence une valeur constitutionnelle, ce qui laisse la possibilité au législateur de la supprimer¹⁶.

Tenue pour responsable de tous les maux (confusion des rôles, source de gaspillage...), la clause générale de compétence a été supprimée pour les Départements et les Régions, par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (RCT) voulue par Nicolas Sarkozy. Alors que cette disposition devait entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2015, le gouvernement Ayrault-Hollande fait voter la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (MAPTAM). Cette dernière rétablit la clause générale de compétence pour l'ensemble des collectivités. Or, quatre mois plus tard, le 14 mai 2014, le projet de loi de l'équipe Valls-Hollande, «clarifiant l'organisation territoriale de la République», prévoit à nouveau la suppression de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions !

¹⁴ Cf. la loi du 16 décembre 2010, présentée dans le focus de la page 4 et dans la note 12 au bas de la page 9.

¹⁵ Article 72 de la Constitution.

¹⁶ Décision du 9 décembre 2010, loi réforme des collectivités territoriales.

En réalité, la suppression de la clause générale de compétence a une portée surtout symbolique.

Le nœud du problème tient davantage à la manière dont la décentralisation a été conduite depuis trente ans, à savoir des compétences distribuées entre plusieurs niveaux de collectivités. Il en va ainsi de l'éducation (l'école relève de la commune, le collège du Département et le lycée de la Région) comme des transports.

Cette imbrication très forte des compétences est encore aggravée par la loi MAPTAM de janvier 2014 de l'équipe Valls-Hollande. Aux échelons territoriaux existants, elle ajoute un nouvel établissement public : la métropole, avec des statuts juridiques différents en fonction des territoires. Elle crée de plus la possibilité d'une délégation de compétences, par convention entre l'État et la métropole, ou encore entre collectivités territoriales. Cette disposition ouvre la voie à de nouveaux désengagements de l'État, mais aussi à davantage d'inégalités entre les collectivités territoriales. Car les compétences pourront être réparties de façon différente entre plusieurs territoires.

Des ressources en chute libre et de plus en plus soumises au bon vouloir de l'État

La situation financière des collectivités est globalement¹⁷ saine. Sur les vingt dernières années, la participation des administrations publiques locales n'a jamais excédé 15% du déficit public total.

Les règles budgétaires qui leur sont imposées sont d'ailleurs plus strictes que celles auxquelles est soumis l'État : les collectivités n'ont le droit d'emprunter que pour financer de l'investissement, et non pour financer un déficit de fonctionnement comme l'État.

Pourtant, le pacte de stabilité prévoit une baisse de 11 milliards d'euros des dotations de l'État aux

collectivités de 2015 à 2017. Cela équivaut, en cumul sur 2014-2017, par rapport à la situation avant coupes budgétaires, à 27 milliards d'euros. S'attaquer ainsi aux moyens de fonctionnement et aux capacités d'investissement des collectivités locales n'est pas sans arrière-pensée ... bruxelloise. En effet, le mode de calcul retenu par la Commission européenne pour évaluer le niveau de déficit structurel et de dette des États membres s'applique sur l'ensemble des administrations publiques. Autrement dit non seulement sur le budget de l'État mais aussi sur celui des organismes de sécurité sociale et sur ceux des collectivités territoriales. Soucieux de coller aux exigences de la Commission européenne, les différents gouvernements ont eu tendance ces dernières années à étendre leur contrôle sur les finances de la Sécurité sociale (notamment avec les lois annuelles de financement de la sécurité sociale et la fixation d'un Objectif National de Dépenses de l'Assurance Maladie, ONDAM). L'équipe Valls-Hollande essaye désormais de maîtriser davantage celles des collectivités territoriales.

La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités est censée être progressivement compensée par la hausse de la «péréquation horizontale», c'est-à-dire le transfert de ressources entre collectivités de même type (communes, Départements, Régions) riches et pauvres. Plusieurs fonds de péréquation horizontale ont été créés depuis 2010, et le montant des sommes transférées a été multiplié par 4 en 10 ans, pour atteindre 2,8 milliards d'euros en 2014, soit 1% des recettes totales des collectivités. Si cette augmentation permet à certaines, très en difficulté, d'«amoindrir» la baisse de leurs moyens financiers, le volume des ressources perçues par ce biais reste nettement insuffisant et ne permet absolument pas d'éviter la dégradation de la situation budgétaire des collectivités.

Dès lors, les recettes des collectivités territoriales, provenant majoritairement des dotations de l'État mais aussi de la fiscalité locale, ce sont bel et bien sur ces deux leviers que les différents gouvernements ont agi afin de les contraindre à limiter leurs dépenses.

¹⁷ Certaines collectivités vont plus «mal» que d'autres, en raison de deux facteurs qui ne les impactent pas toutes de la même manière : les emprunts toxiques et le poids des dépenses sociales dans leur budget de fonctionnement (cf. Focus des pages 9 et 13).

Des collectivités locales aux marges de manœuvre toujours plus étroites

Longtemps redoutée et dénoncée par les exécutifs locaux, l'asphyxie financière semble devenir désormais une réalité. Les budgets envisagés par les collectivités pour l'année 2015 prévoient tous des baisses inédites dans leurs moyens de fonctionnement.

Face à la pénurie, quatre «solutions» se développent, de manière plus ou moins cumulée : réduire les dépenses d'investissement, baisser celles consacrées à leurs «ressources humaines», externaliser (privatiser) certains services publics locaux, faire le choix de «l'attractivité» à tout prix.

Réduire les dépenses d'investissement

Les collectivités représentent aujourd'hui 70% de l'investissement public. Écoles, équipements culturels et sportifs, maisons de retraite, rénovation des bâtiments, voire une grande partie des travaux publics sont principalement financés par les collectivités.

Or, le Comité des finances locales, instance officielle de concertation entre le gouvernement et des représentants d'élus locaux, évalue la baisse des investissements des collectivités à 6% en 2014 et à 10% en 2015.

En plus de l'impact sur le niveau des services offerts aux habitants, cette réduction aura également des effets sur la croissance. Cette dernière diminue de 0,2% pour 10% d'investissements publics en moins. Selon la Fédération nationale des travaux publics, les coupes des collectivités dans leur budget d'investissement pourraient représenter 60 000 emplois en moins d'ici 2017.

Réduire les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel des collectivités sont clairement ciblées par l'équipe Valls-Hollande. La loi de programmation des finances publiques 2015-2017 introduit à cet égard une

nouveauté qui ne restera pas sans lendemain ni incidence : un «objectif national de dépenses» est désormais assigné aux collectivités¹⁸. Chaque année, l'État va décider d'un montant prévisionnel global de dépenses que devront réaliser les collectivités. Cet indicateur est non contraignant... pour le moment.

Ce que la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), puis la MAP (Modernisation de l'Action Publique) ont permis de faire au niveau de l'État (la suppression d'environ 5.4% des emplois publics, dont 3% imputables à la RGPP entre 2009 et 2012¹⁹), le pacte de responsabilité est censé l'imposer aux collectivités.

Le bloc communal, avec ses créations nettes d'emploi de 1 à 2% en moyenne par an, est particulièrement visé.

Ainsi, la Cour des comptes préconise clairement une baisse des effectifs dans la fonction publique territoriale (FPT), par le biais du non remplacement d'un tiers des départs à la retraite, du ralentissement des recrutements, mais aussi par une hausse du temps de travail et par une révision des règles d'avancement et des régimes indemnitaires des fonctionnaires territoriaux, autrement dit par une diminution de leur salaire horaire.

¹⁹ Rapport de l'IGA, de l'IGF et de l'IGAS, «Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle réforme de l'État», septembre 2012.

Focus n°3

La situation de l'emploi dans la fonction publique territoriale (FPT)

Par rapport aux fonctions publiques hospitalière et d'État, la proportion d'agents de catégorie C dans la FPT est importante (77% dans la FPT, 49% dans la FPH et 20% dans la FPE). Ils exercent des fonctions d'exécution ; ils ont le plus souvent des salaires proches du SMIC et sont aussi les plus nombreux parmi les non-titulaires (65% des non-titulaires).

Ainsi les mesures touchant à l'emploi public dans la FPT ont un impact particulièrement fort sur ces agents aux salaires les plus faibles : agents techniques dans l'entretien, la restauration ou le bâtiment, aides à domicile, auxiliaires de vie ou de puériculture, animateurs... Cela concerne à la fois le niveau de rémunération, la précarité de l'emploi, le temps partiel et les conditions de travail.

Depuis 2010, les agents territoriaux subissent une baisse de leur rémunération nette moyenne. Selon l'Insee, les augmentations de leurs salaires ont été inférieures à l'inflation en 2010 (de 0,2%), en 2011 (de 0,8%) et en 2012 (0,5%). L'équipe Valls-Hollande a en effet reconduit, jusqu'en 2017, le gel du point d'indice servant de base au calcul de la rémunération des agents publics, qui avait été initié par Nicolas Sarkozy en 2010. L'injustice de cette disposition est tellement patente que le gouvernement a dû lâcher des miettes symboliques.

Ainsi, par un décret du 29 janvier 2014, la ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, a introduit une clause de revoyure annuelle en fonction du retour éventuel de la croissance. De plus, les salaires les plus bas des grilles (des agents de catégorie C et B essentiellement) ont été revalorisés de 5 points d'indice supplémentaires, applicables à partir du 1er janvier 2015, soit une vingtaine d'euros. Enfin, la ministre a annoncé l'allègement des cotisations retraite pour les agents entre 1 et 1,5 fois le SMIC, également au 1er janvier 2015. Cette mesure a été depuis censurée par le Conseil constitutionnel ; elle est censée être compensée par la suppression de la première tranche d'imposition de l'impôt sur le revenu. Ces deux mesures devaient permettre une hausse de rémunération dégressive allant de 558 euros à 50 euros par an pour 2,2 millions d'agents dans les trois fonctions publiques.

Le montant dérisoire de ces augmentations montre bien la volonté de l'équipe Valls-Hollande de poursuivre la logique de rigueur qui fait peser sur les salaires, et en l'occurrence sur ceux des agents publics territoriaux, le prix des cadeaux offerts au patronat et aux banques, sans contrepartie aucune. L'allègement des cotisations retraite des agents aux plus bas salaires était d'ailleurs en totale contradiction avec la loi «retraite» du 20 janvier 2014, qui prévoit une hausse progressive des cotisations pour aligner le système public sur celui du privé.

Par ailleurs, la FPT est aussi le versant de la fonction publique qui connaît la plus forte progression de non-titulaires (+1,4% en 2012, soit 19,8% des 1,862 millions d'agents de la FPT en 2012).

Leur emploi devait être en théorie limité à des cas exceptionnels : le remplacement d'un fonctionnaire, l'affectation à un emploi temporaire, et les emplois permanents à temps partiel dans les petites communes et les emplois permanents, lorsqu'aucun cadre d'emploi n'est susceptible d'assurer les fonctions correspondantes, notamment pour les agents de catégorie A.

Or, beaucoup de collectivités mettent en place des pratiques de recours structurel à la précarité comme variable d'ajustement face aux possibles restrictions budgétaires. Cette situation n'a pas évolué de façon significative avec la loi du 12 mars 2012, relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels de la fonction publique.

Cette loi n'oblige pas les employeurs publics à ouvrir un poste pour tous les agents éligibles au dispositif, mais seulement à établir un «plan de titularisation» lequel, quand il existe, comporte des quotas (dans certaines collectivités, il est nul !). Ainsi, alors que 43 000 agents étaient éligibles au dispositif (12% seulement des non-titulaires), ce sont 32 400 d'entre eux qui devraient être finalement titularisés à la fin du quadriennal.

De plus, la FPT, c'est aussi 26,6% d'emplois à temps partiel. Occupés à 85% par des femmes, ces emplois incluent certes les temps partiels à la «demande» des femmes sur des postes à 80% ou 90% d'équivalent temps plein (ETP), mais aussi de nombreux emplois créés directement à temps non-complet : par exemple, pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les agents d'entretien ou les animateurs. À l'emploi à temps partiel équivalait bien-sûr salaire partiel et retraite partielle...

Enfin, les plans drastiques de maîtrise des dépenses de personnel, que les collectivités seront amenées à mettre en œuvre avec la baisse des dotations de l'État, auront forcément un impact sur les conditions de travail des agents. Le non remplacement des départs à la retraite et le ralentissement des recrutements se traduisent bien souvent par des situations chroniques de sous-effectif. La mobilisation du personnel de la petite enfance de la mairie de Paris est emblématique de ces évolutions, qui remettent en cause les conditions de travail des agents et, avec elles, la qualité de l'accueil du public dans les structures.

D'ailleurs, la baisse des effectifs ne pourra pas être indéfiniment compensée par des «optimisations» de l'organisation du travail, et se traduira nécessairement, par des fermetures de services.

La tentation de l'externalisation

L'externalisation est déjà largement employée par de nombreuses collectivités. Il s'agit de déléguer au privé des tâches généralement non-stratégiques, comme le nettoyage, l'accueil, l'impression documentaire, la téléphonie, le gardiennage etc. Dans la plupart des cas, ces «privatisations» prennent la forme de délégations de services publics (DSP), dans lesquelles la collectivité définit et contrôle le niveau de service attendu par le prestataire privé. Cependant, le personnel assurant ces fonctions dépend alors du droit privé et travaille aux côtés des agents publics de la collectivité, sans pour autant bénéficier du même statut de fonctionnaire.

Si beaucoup de communes ont externalisé il y a une trentaine d'années des services comme la restauration scolaire, la gestion de l'eau et les déchets, ce choix est aujourd'hui remis en question dans un certain nombre de cas pour des raisons de qualité. Ainsi, la mairie de La Roche-sur-Yon a internalisé sa cantine municipale après l'avoir externalisée, et plusieurs villes dont Paris ont «remunicipalisés» la distribution de l'eau potable, ces dernières années. À l'inverse, certaines ont fait le choix d'aller beaucoup plus loin dans l'externalisation, comme le maire d'Issy-les-Moulineaux, André Santini, qui a délégué au privé la paye et la gestion des ressources humaines entre 2005 et 2006.

Par le passé, la délégation au privé a souvent été justifiée par la recherche d'une qualité supposée meilleure chez des prestataires privés spécialisés.

Désormais, le choix du mode de gestion des services publics risque d'être davantage encore motivé par des considérations d'ordre financier.

C'est déjà le cas dans le domaine des investissements, depuis la création par l'ordonnance du 17 juin 2004 des contrats de partenariat public privé (PPP). Ces contrats permettent en effet aux collectivités de faire financer leur projet d'investissement par un

partenaire privé. Il en assure également la gestion, l'entretien et la maintenance, en échange d'un loyer versé par la collectivité chaque année pendant une durée généralement comprise entre 20 et 30 ans. Dérogatoire par rapport au droit commun des contrats publics, les PPP ne sont autorisés en principe qu'en cas d'urgence, définie par le Conseil d'État comme «la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général et affectant le bon fonctionnement du service public», ou en raison de la «complexité» du projet.

Depuis 2008, un troisième critère permet d'y avoir recours si le contrat de partenariat est source «d'efficacité économique» par rapport aux autres modalités de la commande publique.

Si le contrat est avantageux à court terme pour la collectivité²⁰, le montant des loyers versés au prestataire privé représente au final un surcoût important. Car l'entreprise répercutera sur le loyer le prix de son crédit (les prêts des banques aux privés étant plus chers que ceux accordés aux collectivités) et, bien sûr, sa marge de profit. D'autre part, à moins d'avoir finement et très précisément défini le contrat sur toute sa durée (ce que peu de collectivités parviennent à faire), l'entreprise jouera sur l'imprécision du partage des risques techniques, financiers et juridiques, afin d'augmenter sa rémunération : une «bombe à retardement» selon la commission des lois du sénat²¹. Certains exemples tristement célèbres comme celui du vélodrome de Marseille ou de l'hôpital d'Evry montrent que pour des gros projets la facture peut se solder au final à des dizaines de millions d'euros.

²⁰ Pour deux raisons : 1) la collectivité n'a pas besoin de rechercher un prêt ; 2) jusqu'en 2011-2012, les loyers devant être payés pendant plusieurs décennies n'étaient pas inscrits au bilan des collectivités locales et de l'État. Cet artifice comptable permet de ne pas faire apparaître dans le budget de lourdes charges financières.

²¹ H. Portelli et J.-P. Sueur, Rapport d'information sur les partenariats public-privé, juillet 2014.

La course à l'attractivité

Sous pression, les collectivités locales se focalisent désormais sur le levier de l'attractivité de leur territoire, ou comment attirer des entreprises des secteurs en forte croissance, afin de créer de l'emploi privé et d'augmenter leurs rentrées fiscales. Des campagnes de communication, comme celle de l'Auvergne à destination des parisiens en quête de nature, à l'aménagement d'infrastructures de transport (y compris totalement inutile, comme le projet de tramway Garonne à Toulouse... sur le même trajet que le métro !), en passant par le développement d'une vie culturelle et si possible universitaire, les territoires investissent pour se rendre «attractifs».

Dans cette compétition aux armes inégales, les grandes métropoles sont forcément gagnantes. Spécialisées dans le tertiaire supérieur (banques, santé, communication, nouvelles technologies...), denses en emplois et en infrastructures, dotées des qualifications et des formations les plus pointues, les grandes villes se disputent la palme de la compétitivité dans un territoire de plus en plus polarisé. À l'opposé, les territoires marqués par la désindustrialisation comme la Lorraine, la Picardie, la Champagne-Ardenne, la Franche Comté ou la Haute-Normandie, ne parviennent plus à regagner des emplois, même en période de croissance.

La loi MAPTAM (modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles) accompagne ces mutations, en créant des métropoles dotées de compétences importantes, notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, tandis que la baisse des dotations aux collectivités couplée avec les coupes budgétaires de l'Etat sur

les services publics nationaux et les prestations sociales approfondissent davantage les écarts entre les territoires. La création de super-régions et l'agrandissement des intercommunalités aux dépens du département et la quasi-disparition des services déconcentrés de l'Etat notamment en milieu rural vont également dans le même sens.

Ainsi la réforme territoriale de l'équipe Valls-Hollande avantage les territoires déjà «dans la course» et oblige les collectivités «récalcitrantes» à s'inscrire dans l'approfondissement des politiques économiques néolibérales, aggravant davantage encore les inégalités.

De façon significative, le vocabulaire de ce gouvernement ne fait plus aucune référence à la notion de décentralisation mais concentre sa communication sur la «réforme des collectivités territoriales». Autrement dit, les collectivités territoriales ont besoin d'être reformées (car elles ne fonctionnent pas bien, et dépensent trop), et non pas la répartition des compétences et des ressources entre collectivités et État, encore moins la répartition des richesses entre les territoires ou entre les classes sociales.

L'aggravation des inégalités nécessite au contraire une réforme orientée vers le renforcement des logiques de solidarité entre les territoires: une impulsion et un réel partage des efforts de construction de logements sociaux, le développement des services publics, notamment les modes d'accueils collectifs pour la petite enfance et l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie, la mise en place de politiques coordonnées de sauvegarde de l'environnement et d'économies d'énergies, mais aussi un renforcement de la présence de l'État dans les territoires, à l'inverse de la logique actuelle de fermeture et de réduction des services publics.

La «réforme territoriale», une menace évidente, pour une démocratie locale déjà mise à mal

La démocratie locale est une démocratie de la proximité, une démocratie participative qui se conjugue avec la démocratie représentative classique. De nombreux dispositifs de nature diverse se sont mis en place. L'encadrement législatif et réglementaire est souple – et c'est une bonne chose. La participation a été reconnue et organisée par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la république. Des conseils de développement ont été créés par la loi de 1999 pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. La loi du 27 février 2002 rend obligatoire les conseils de quartier dans les villes d'au moins 80 000 habitants. Quant à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, elle prévoit droit de pétition et référendum.

Porto Alègre a popularisé la démocratie participative. En France, certaines collectivités se sont investies dans des projets de ce type. Plus que les budgets participatifs des lycées de la région Poitou-Charentes, très médiatisés, on peut citer le travail des villes de Saint Denis et d'Aubagne.

Pour autant, la demande sociale n'est pas très forte. Les travaux d'Yves Sintomer ont montré que la proportion des citoyens activement engagés dans la démarche ne dépassait jamais les 2 %. De surcroît, ces initiatives n'ont pas empêché la progression structurelle de l'abstention.

Un corps électoral tronqué ; des électeurs qui participent toujours moins

Dans une démocratie, le premier des droits pourrait être celui de participer au débat politique et au choix de ses représentants, ainsi que des orientations à mettre en œuvre. Or, plusieurs millions de personnes en sont exclues. 7 % du

corps électoral n'est pas inscrit sur les listes et cette population est plus jeune, moins favorisée, moins socialement intégrée que la moyenne. Cette situation est parfois la conséquence d'un manque d'information, souvent celle d'une perte totale de confiance dans l'action politique, très rarement un choix assumé. Certes, ne pas être inscrit sur les listes électorales n'interdit pas d'agir pour faire prévaloir des choix, mais, en pratique, les personnes concernées sont, dans le cas le plus fréquent, exclues du débat public.

Seconde amputation : celle des «étrangers non communautaires». L'Union européenne autorise les citoyens, résidant dans un autre État que celui dont ils sont ressortissants, à prendre part aux élections européennes et municipales dans leur pays d'accueil. De nombreux États font de même pour les «étrangers non communautaires» - ceux qui ont la nationalité d'un État non membre de l'Union européenne. La France ne l'a pas fait. Ce n'est pas l'objet ici de dire le cynisme qui, depuis l'élection de François Mitterrand en 1981, a conduit le parti socialiste à toujours s'engager à franchir le pas, pour finalement toujours reculer.

L'INSEE fournit des points de repère : 3,89 millions d'étrangers ; 1,4 million de ressortissants de l'Europe des 27 pays ; 2,5 millions de ressortissants non communautaires, de tous âges, dont 1,6 million sont africains²².

Ce sont ainsi de 1,5 à 2 millions d'électeurs (personnes de 18 ans et plus) qui sont écartés de l'élection car étrangers non communautaires. Le plus souvent, ils appartiennent aux catégories populaires. Celles-ci subissent ainsi une triple peine : elles sont plus souvent touchées par la

²² Chiffres 2011.

non-inscription sur les listes électorales, elles le sont aussi par le refus d'accorder la citoyenneté locale aux «étrangers non communautaires», elles le sont enfin par un abstentionnisme plus élevé.

Quelles ont été les tendances de la participation lors des différentes consultations ? Les tendances sont-elles communes à tous les types d'élections ou bien contraires ? Une comparaison à trente ans d'intervalle de la participation aux élections présidentielles, législatives, européennes, régionales, cantonales et municipales indique un mouvement qui ne connaît aucune exception. Le second tour, lorsqu'il existe, est retenu car il est celui où se fait le choix décisif (cf. tableau ci-dessous).

Le mouvement est très net : progression de l'abstention dans tous les cas ; écart accru entre l'élection présidentielle, qui conserve presque sa capacité de mobiliser les électeurs, et les autres scrutins ; baisse sensible pour les trois niveaux de collectivité, un peu moins marquée pour les communes.

Une remarque s'impose : la double montée en puissance de l'Europe et des collectivités

territoriales va de pair avec un absentéisme croissant dans ces types d'élection. Une analyse plus fine montre que la participation aux élections cantonales et régionales s'est littéralement effondrée en 2010 et 2011, avec des chutes de 15 à 20 points par rapport à la consultation précédente du même type. Or, c'était la première fois depuis 1988 que le vote ne concernait qu'un niveau de collectivité (pas de vote simultané pour deux types d'élection). En 1988, après un printemps marqué par des élections présidentielles puis législatives, les élections cantonales avaient eu lieu séparément et avaient connu une hausse du même ordre de l'abstentionnisme. Les élections régionales avaient, avant 2010, toujours accompagné une autre consultation.

En 2014, tout comme les élections régionales et cantonales de 2010 et 2011, les élections municipales, contrairement à 2001 et 2008, n'accompagnaient pas une autre élection. La participation a baissé de 5 % par rapport à 2008, soit beaucoup moins que pour les Régions et les Départements.

Présidentielles	Législatives	Européennes	Régionales	Cantonales	Municipales
Second tour 1981 : 14,1 %	Second tour 1981 : 24,9 %	1984 : 43,28 %	1986 : 25,2 %	Second tour 1982 : 29,82 %	Second tour 1983 : 20,3 %
Second tour 2012 : 19,66 %	Second tour 2012 : 44,59 %	2014 : 56,84 %	Second tour 2010 : 49,5 %	Second tour 2011 : 56 %	Second tour 2014 : 39 %

Légende : taux de participation aux différentes élections à 30 ans d'intervalle

Au total, la commune apparaît comme la collectivité pour laquelle la participation est la plus élevée, mais aussi comme celle où la montée de l'abstention est la plus contenue.

Pour autant, les tendances présentées plus haut mettent parfois fortement en cause la représentativité des instances municipales. Non inscription sur les listes électorales, exclusion des «étrangers non communautaires» et abstention élevée font que, dans une commune comme

Aubervilliers, ville populaire à forte immigration «non communautaire», parmi les 75 000 habitants, dont à peu près 55 000 ont 18 ans et plus, seuls 27 500 sont inscrits sur les listes électorales. Avec une participation de 46,5 %, la liste élue en 2014 avec 45,74 % a rassemblé 5 610 voix, soit un peu plus de 10 % des habitants majeurs. La mairie d'Aubervilliers n'est, bien sûr, nullement en cause, mais il est clair que tous les citoyens potentiels qui ne prennent pas part à la désignation de leur municipalité sont moins

en mesure de peser sur les orientations adoptées. Il est difficile pour une équipe municipale de gouverner pour celles et ceux qui ne votent pas – soit qu'ils ne le fassent pas alors qu'ils le pourraient, soit qu'ils ne le puissent pas – car sa réélection dépend moins d'eux que des autres catégories. Comme il a été écrit plus haut, ce sont d'abord les catégories populaires qui en sont les victimes.

Un personnel politique dirigeant si peu représentatif

Plus de 500 000 citoyens détiennent un mandat de conseiller municipal. C'est un facteur de vitalité démocratique indéniable. Mais les titulaires des responsabilités locales sont peu à l'image de la société.

Un personnel très masculin

La question de la parité entre hommes et femmes dans le champ politique est fortement posée depuis une vingtaine d'années. Plusieurs lois ont été votées en ce sens²³. Le progrès de la part des femmes dans la représentation élue est général, mais reste très inégal.

Ainsi, là où prévaut le scrutin de liste, la parité est-elle une réalité. Femmes et hommes doivent se succéder pour que la liste soit homologuée. Cela vaut pour le conseil régional et les conseils municipaux dans les communes de plus de 1 000 habitants. En abaissant le seuil à partir duquel les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste de 3 500 à 1 000 habitants, la loi du 17 mai 2013 a favorisé l'arrivée des femmes dans les instances élues.

Dans les collectivités, le scrutin uninominal majoritaire consacre les positions acquises et réduit à 14% la part des femmes parmi les conseillers généraux. L'ordre de grandeur est identique pour la proportion de femmes maires (16 %). La sous-représentation est accentuée pour

la première responsabilité des collectivités de plus grande taille : 2 présidences de régions sur 30 et 5 présidences de conseil général sur 101²⁴.

Une représentativité sociale inversée

Certaines catégories sociales sont en effet particulièrement représentées chez les élus :

- alors qu'ils constituent 9% de la population des 15 ans et plus, les cadres supérieurs représentent 32% des conseillers régionaux, 30% des conseillers généraux et 10% des maires ;
- 14 % des maires sont agriculteurs, alors qu'ils pèsent 1% de la population,
- 43 % des maires et 30 % des conseillers généraux sont retraités – catégorie sociale très hétérogène mais dont l'importance ne va pas dans le sens du rajeunissement des élus.

En sens inverse, la moitié de la population active : les ouvriers et les employés, est très peu représentée :

- 4 % des conseillers municipaux et 1 % des conseillers généraux pour les ouvriers,
- 21 % des conseillers municipaux et près de 5% des conseillers généraux pour les employés.

Ces données montrent l'impact négatif de l'absence d'un statut de l' élu. Il reconnaît les tâches liées à l'exercice d'un mandat, en tiendrait compte dans le déroulement de carrière et permettrait à celles et ceux qui ne peuvent organiser librement leur temps de desserrer les contraintes professionnelles²⁵.

²³ Loi amendant la constitution du 8 juillet 1999, loi du 6 juin 2000, loi du 31 janvier 2007 qui étend la parité aux exécutifs régionaux et à ceux des communes de plus de 1 000 habitants.

²⁴ À titre de comparaison, à l'Assemblée nationale et au Sénat, les femmes restent minoritaires, malgré un léger rééquilibrage. La dernière élection sénatoriale de 2014 a vu l'entrée de sept femmes supplémentaires dans la « haute » assemblée (25% d'élues féminines, contre 26,86% à l'Assemblée nationale). Les nouvelles règles de parité, instaurées en 2013, expliquent ce « résultat ». Elles prévoient désormais une alternance hommes-femmes sur les listes des circonscriptions ayant un scrutin proportionnel. Elles ont en outre imposé un binôme titulaire et remplaçant de sexe différent pour les scrutins majoritaires. Il est remarquable que certains partis politiques aient préféré délibérément s'acquiescer d'amendes pour non-respect de la parité et présenter une majorité de candidats hommes à ce scrutin...

²⁵ La représentativité même des partis politiques de gauche est désormais posée. Cf. « Les primaires socialistes : la fin du parti militant », de Rémi Lefebvre, aux éditions Raisons d'agir, 2011.

Je cumule, tu cumules, ils cumulent

Caractéristique de la cinquième république, le cumul des mandats n'a pas toujours existé en France et n'a pas d'équivalent dans de nombreuses démocraties dites « occidentales ».

Sous la troisième et la quatrième république, le régime politique était parlementaire. Le mandat de député ou celui de sénateur était premier et les élections législatives n'étaient en aucun cas un succédané de l'élection présidentielle – ce qu'elles sont devenues depuis le passage au quinquennat et l'inversion du calendrier qui fait que la présidentielle précède la législative. C'était vrai sous la troisième république alors que le vote était uninominal majoritaire à deux tours ; cela l'est resté sous la quatrième république avec un scrutin proportionnel. Seuls 33 % des députés détenaient un mandat local en 1936 et ils étaient 40 % dans ce cas de 1946 à 1958.

Dans la plupart des pays européens, le cumul n'est pas coutumier. En Italie, en Espagne, en Grande Bretagne et en Allemagne, seuls, respectivement, 16, 15, 13 et 10% des parlementaires le pratiquent.

Plusieurs lois ont réduit le cumul des mandats²⁶. Pour autant, aujourd'hui, 80 % des parlementaires français exercent un mandat local et près de 50 % des mêmes parlementaires dirigent un exécutif, comme maire ou président de conseil général ou régional.

Dans la France de 2014, la présidentialisation et l'abaissement extrême des assemblées parlementaires poussent à la pratique du cumul et concourent à la baisse de la participation aux élections législatives – voir plus haut.

À compter de 2017, le cumul d'un mandat parlementaire et de la direction d'un exécutif local ne sera plus possible. Retardée, alors qu'elle aurait pu entrer en vigueur dès 2014, cette mesure est une opportunité pour progresser vers un plus grand partage des pouvoirs.

²⁶ Cf. la page complète du ministère de l'Intérieur à ce sujet : <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-elections-en-France/Le-cumul-des-mandats-electoraux>

Une démocratie locale caractérisée par la puissance des exécutifs et la faible représentation des minorités

Les collectivités territoriales françaises ignorent la séparation de l'organe exécutif et de l'organe délibérant. En clair, le président de l'exécutif président le conseil. Cela ne favorise guère l'indépendance des assemblées élues : fixation de l'ordre du jour, demande de documents ...²⁷

Le fonctionnement des intercommunalités est également problématique.

En effet, alors qu'elles mettent en œuvre des politiques véritablement structurantes sur les territoires (aménagement, insertion et développement économique, équipements...), les intercommunalités sont administrées par des conseils communautaires, fonctionnant le plus souvent comme des caisses d'enregistrement de décisions négociées entre les maires des communes membres. Loin d'avoir abouti à la construction de projets communautaires, structurés autour d'orientations politiques cohérentes, et soumises au débat public à l'occasion des élections, la logique du consensus qui prévaut dans ces structures contribue à la dépolitisation des instances communautaires, à l'uniformisation des projets, et *in fine* à une gestion « technique », loin du regard des citoyens et des clivages idéologiques.

Notons que les élections municipales de 2014 ont vu, pour la première fois, la désignation au suffrage universel direct des représentants de chaque commune de plus de 1000 habitants dans les instances intercommunales. Sur chaque bulletin de vote, figuraient deux listes : celle des candidats au conseil de l'intercommunalité, celle des candidats au conseil municipal, les premiers étant choisis parmi les seconds. Il est difficile d'apprécier l'impact qu'aura à terme cette modification sur le fonctionnement de ces intercommunalités.

²⁷ Il existe des exceptions, telle que la collectivité territoriale Corse.

Par ailleurs, la représentation des différentes sensibilités au sein des conseils est un sujet important. De 1884 à 1947, le scrutin majoritaire a été la règle dans les communes. Les minorités étaient exclues. La proportionnelle a fonctionné de 1947 à 1959. Retour au scrutin majoritaire avec la cinquième république avant que la loi du 19 novembre 1982 organise un scrutin mixte pour les villes de plus de 3 500 habitants, la barre étant abaissée à 1 000 habitants par la loi du 17 mai 2013 : la liste arrivée en tête se voit attribuer la moitié des sièges, le reste étant réparti à la proportionnelle.

Le conseil général est régi par le scrutin uninominal majoritaire à deux tours sur la base du canton. Ceci contribue à la déformation de la représentation élue par le double effet de la prime au candidat arrivé en tête et du jeu des alliances. Les résultats des élections de 2011 sont illustratifs :

- avec 25% des suffrages au premier tour, le PS, plus important parti de gauche, obtient 40% des sièges,
- la droite dite « républicaine » rassemble 32 % des voix au premier tour et 37% des sièges,
- les autres formations de gauche – verts, parti communiste et parti de gauche – obtiennent près de 18% des suffrages au premier tour et 6,5 % des sièges,
- 15% des voix se sont portés sur le FN qui gagne 2 cantons sur 2026.

Troisième cas de figure : la Région. Le scrutin proportionnel y a été la règle de 1986 à 1998. Dans les assemblées élues en 1998 n’existait souvent ni majorité de droite sans le FN, ni majorité de gauche. Une prime majoritaire de 25 % a été créée en vue des élections de 2004. Le gouvernement la justifiait par cette difficulté à dégager des majorités. Elle a, de fait, favorisé les partis les plus importants.

La présence des minorités contribue à la transparence des débats et du fonctionnement des institutions. La proportionnelle totale pourrait provoquer beaucoup d’instabilité et empêcher dans certains cas de dégager des majorités. La prime majoritaire limitée du scrutin régional semble être un bon compromis.

Les ressources fiscales très inégales des collectivités contredisent l’égalité des citoyens

La fiscalité locale est un sujet important qui justifierait à lui seul une note ; nous avons déjà largement abordé cette question plus haut dans ce cahier. Mais il faut ici rappeler que la démocratie locale impose de prendre des décisions qui, pour être effectives, supposent des moyens.

Or, bien que corrigée, mais très partiellement, par la péréquation mise en place par l’Etat, l’inégalité du potentiel fiscal des collectivités est considérable.

Elle tient d’abord à l’implantation des entreprises. Là où elles sont nombreuses et importantes, la part de la fiscalité locale acquittée par les ménages sera moindre.

Par ailleurs, la valorisation de chaque habitation, qui sert de base à la taxe d’habitation et à la taxe sur le foncier bâti, principales ressources fiscales venant des ménages, ne correspond pas à la véritable valeur du bien. Remontant à 1970, elle n’a jamais été véritablement actualisée. En troisième lieu, l’imposition ne tient pas compte, sauf mesures à la marge, des revenus des contribuables.

Résultat, pour un contribuable type²⁸, la taxe d’habitation 2014 sera de 464 euros à Paris et de 1256 euros à Montpellier²⁹. Or, les services publics rendus ne sont certainement pas trois fois supérieurs à Montpellier à ce qu’ils sont à Paris. La démonstration est la même pour la taxe foncière.

²⁸ Un couple avec deux enfants habitant un logement, dont la valeur locative est égale à 1,5 fois la valeur locative moyenne des logements de la commune.

²⁹ Cf. le journal *Les Echos*, dans son édition du 19 septembre 2014, page 5.

La nouvelle géographie des collectivités risque d'aggraver l'éloignement entre citoyens et élus et d'accentuer la «fracture territoriale»

L'importance des grandes villes dans le monde contemporain est indéniable. Les déséquilibres - localisation des emplois et des logements, inadéquation du système de transports, inégalités territoriales et sociales - sont incontestables. Des formes de concurrence destructrice se sont manifestées avec multiplication de zones d'activité par chaque commune, là où il aurait fallu agir dans la coordination. La question posée est celle de la pertinence de la réponse apportée pour corriger les inégalités, construire une ville durable et promouvoir la participation des citoyens.

Pour toutes les métropoles, les compétences sont très importantes :

- de plein droit, le développement et aménagement économique, social et culturel, les équipements de taille métropolitaine et l'aménagement de l'espace ;
- par convention, possibilité d'exercer des compétences du Département et de la Région (social, voirie, collèges, lycées, économie, etc).

La dominante de ce mouvement, c'est la marginalisation de l'instance la plus légitime au plan démocratique : la commune. Le risque d'éloignement est considérable.

Par ailleurs, la simplification prétendument voulue pourrait laisser la place à une grande confusion. Dans les trois plus grandes agglomérations, et surtout l'Ile-de-France, des métropoles très importantes cohabiteront avec une région et un ou plusieurs département(s).

La question est aussi celle de la solidarité entre ces zones périurbaines et la métropole, laquelle risque de concentrer les investissements et les compétences.

La priorité aux métropoles est sous tendue par la conviction apparente que, comme dans la théorie dite du «ruissellement»³⁰, l'enrichissement des plus riches bénéficiera in fine à tous. Cette idée, dont on peut trouver l'équivalent dans les 25 COMUE (communautés d'universités et d'établissements) dans le monde de l'enseignement et de la recherche, n'est guère vérifiée. Le résultat pourrait être un éclatement du territoire national et la mise en cause des mécanismes de péréquation encore existants. La poussée lepéniste, les multiples analyses qui la mettent en corrélation avec la marginalisation de certains territoires, notamment périurbains, témoignent des conséquences de ces approches.

³⁰ «trickle down», en anglais.

Mener la bataille sans exclusive

La « réforme territoriale » va de pair avec la réforme de l'État. Nous assistons dans les deux cas à un appauvrissement décidé de l'un et de l'autre, ainsi qu'à leur reprise en main selon une logique libérale.

Aussi, il est plus qu'urgent de rendre populaire ce combat et surtout de ne pas le laisser dans l'entre-soi de juristes et d'élus. D'autant que, dans l'histoire récente, dans les années 1940 puis dans la décennie 1970, les collectivités locales ont été le champ d'expérimentation d'une gauche socialiste et communiste vivante, sociale et inventive.

C'est pourquoi, en raison de ce passé qui nous engage et en raison des conséquences graves que cette « réforme » aura sur les conditions de vie des classes populaires et moyennes, nous devons nous opposer pied à pied à cette « réforme territoriale ».

Nous opposer et, dans le même temps, avancer des propositions qui dessinent une alternative, par exemple :

- le refus du rationnement par l'État et la revalorisation des dotations,
- les mécanismes de péréquation verticale et horizontale à la hauteur des énormes inégalités entre territoires,
- une réforme de la fiscalité locale qui leur donnera des marges de choix,
- le choix du service public, en décidant de désobéir à certaines directives libérales européennes,
- le choix d'une démocratie locale qui conjugue démocratie représentative et démocratie directe.

Pour faire prévaloir ces orientations, il faut faire vite et trouver les formes de riposte adaptées. Certain-e-s souhaitent un référendum, d'autres mettent l'accent sur la bataille parlementaire et des mobilisations plus diversifiées. Il n'appartient pas à la Fondation Copernic de trancher sur ces points. Mais la bataille doit absolument être menée. Pour gagner.

