

# La Lettre d'Espaces Dialogues

N° 48

3<sup>e</sup>/4<sup>e</sup> trimestre 2009

## Nos prochaines manifestations :

- \* **Lundi 23 novembre de 19 à 21 h à la Maison des Associations**  
Témoignage de Kalima ARBOUCHE  
***Les femmes musulmanes et le développement durable : rôle et difficultés.***  
Kalima ARBOUCHE est présidente de l'Association Maghrébo-européenne solidaire  
pour une citoyenneté mondiale par le développement durable.
  
- \* **Le 10 ou le 15 Décembre de 19 à 21 h à la Maison des Associations**  
Lectures Citoyennes n°26  
***Conseil régional et conseil général : maillons méconnus de la démocratie***
  
- \* **Mardi 19 janvier de 19 à 21 h à la Maison des Associations**  
Conférence débat animée par Marc THAURONT d'Ecosphère.  
***Intégrer les nouveaux enjeux de la biodiversité dans nos politiques  
socio-économiques***

Le programme de nos activités est consultable sur notre site : <http://www.espacesdialogues.org>

## Le mot du président :

Mais qu'est-ce donc qui mène notre société pour nous conduire dans des situations absurdes, dramatiques, voire honteuses ? N'est-ce pas tout simplement un égoïsme à courte vue ? J'exagère ? Puisse, dans l'actualité, une liste, non exhaustive, d'exemples. Le développement nous a apporté des conditions de vie sous beaucoup d'aspects bien meilleures que celles de nos ancêtres ; mais, en produisant toujours plus sans réfléchir correctement aux conséquences sur l'environnement, nous avons mis en péril le futur de notre planète. Et ce développement est-il satisfaisant qui laisse dans une situation de précarité plus de la moitié de l'humanité ? L'écart ne cesse de se creuser entre riches et pauvres, y compris à l'intérieur des pays avancés : est-ce acceptable ? Notre colloque de février dernier a montré combien la précarité est un danger pour nos démocraties. La crise financière qui secoue le monde et amène une crise économique avec son lot de misère n'est-elle pas le résultat des agissements de quelques-uns qui ont cherché à s'enrichir sans vergogne, profitant du manque de régulation, de contrôles tant nationaux qu'internationaux ?

Et notre gouvernement n'est pas en reste : quand il accroît sans cesse la dette de l'État qui atteint un montant exorbitant, laissant à nos descendants le soin de la régler au lieu de demander dès aujourd'hui de faire des efforts ; quand il ne trouve que des expédients pour faire face au trou de la Sécurité Sociale alors qu'un débat national aurait du depuis longtemps avoir lieu sur la façon de financer une institution exemplaire que beaucoup nous envient ; quand il expulse, de façon déshonorante pour la France, des migrants à la recherche de sécurité et de conditions décentes de vie, cherchant ainsi à les désigner à la vindicte populaire comme les boucs émissaires de nos difficultés, plutôt que d'analyser les raisons profondes qui les poussent à migrer et de lancer, au niveau international, une politique favorisant le développement des pays pauvres ; sa politique vis-à-vis des pays africains, en particulier, vise-t-elle un partenariat réel ou la satisfaction de nos seuls intérêts économiques ? Ne mène-t-il pas (à l'image de beaucoup d'autres) une politique axée en priorité sur la

satisfaction des besoins immédiats de ses électeurs ? Notons que, si notre gouvernement actuel n'a pas l'apanage de l'égoïsme à courte vue, il en pousse loin la logique, en donnant, au plus haut niveau de l'État, de très mauvais exemples comme le népotisme...

Les principes de la démocratie et la belle devise de notre République, doivent-ils s'appliquer aux seuls ressortissants de notre pays ? Les dirigeants doivent-ils montrer l'exemple ou sont-ils au-dessus des lois ? Peuvent-ils se contenter de replâtrer, parce que c'est plus facile –après moi le déluge...– ou bien doivent-ils analyser, exposer et chercher des solutions aux problèmes qui apporteront de réelles difficultés dans le futur ?

En d'autres termes, est-ce qu'une fraction importante de Français (et de façon plus générale d'habitants des pays développés) ne vit pas au-dessus de ses moyens, aux dépens d'une partie de ses compatriotes et d'une proportion importante de l'humanité ? Faut-il uniquement accuser nos dirigeants (élus démocratiquement...) de mener cette politique et s'en laver les mains ?

Est-ce faire preuve de vieux réflexes moraux dépassés que de s'indigner de cette situation ? Peut-on reprocher à nos élus de pratiquer cette politique qui semble souhaitée par une petite majorité des Français ? Il nous semble que ce n'est pas là une vraie démarche démocratique (mais plutôt populiste) et qu'il faut lui substituer une autre prenant en compte correctement le fond de tous les grands problèmes : non pas par charité, mais pour éviter des situations de plus en plus difficiles voire catastrophiques pour le futur.

Nous n'avons pas, à Espaces Dialogues, de réponse toute faite, mais nous continuerons à susciter des débats et des réflexions dans ces domaines.

Vous trouverez, dans ces pages, un intéressant article d'Alain FONTANEL sur la réforme, à l'ordre du jour, des collectivités locales. Vous y trouverez aussi le programme de nos prochaines réunions. Ne manquez pas de visiter régulièrement notre site web : [www.espacesdialogues.org](http://www.espacesdialogues.org) : il est régulièrement tenu à jour et nos manifestations y sont annoncées. Et vous y trouverez, dans « nos meilleures pages » sans cesse enrichies, des textes de référence. La fréquentation du site, élevée et en hausse, nous est un encouragement précieux.

Enfin, si notre démarche vous paraît intéressante, ne manquez pas d'adhérer : pour ceux qui ne l'ont pas fait, il est encore temps de cotiser pour 2009 (ce sera d'ailleurs en grande partie déduit de vos impôts). C'est notre principale ressource et nous n'avons pas encore trouvé le secret pour fonctionner sans argent. Nous ne voulons pas non plus faire de dettes...

**Jean ALLORENT**

## **LE PROJET DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Par Alain FONTANEL, Adjoint au Maire de Strasbourg et Vice-président de la Communauté Urbaine**

Après les grandes lois de décentralisation de Gaston Deferre (1982-1983), il aura fallu attendre vingt et un ans pour qu'un gouvernement (Raffarin) propose une nouvelle réforme d'ampleur de notre organisation territoriale. Le président Sarkozy a souhaité, à son tour, ouvrir le débat autour d'une possible troisième étape de la décentralisation avec une réorganisation des compétences, des modes d'élection et des ressources financières des collectivités locales. Si les constats sur notre organisation territoriale sont connus et souvent partagés au-delà des clivages partisans, les solutions et pistes de réforme font débat. Certains craignent que la réforme annoncée par le gouvernement marque l'acte 1 de la recentralisation plutôt que de répondre aux difficultés rencontrées dans les territoires.

### **Un constat partagé**

1 - L'organisation territoriale de la France est marquée par **trois particularités** qui distinguent notre

pays en Europe.

Les collectivités locales y sont nombreuses tant en niveaux qu'en quantité au sein de chaque catégorie. Les **36 600 communes** françaises représentent près de la moitié des communes de l'Union européenne (il y en a moins de 13 000 en Allemagne), leur taille est généralement réduite avec plus d'un français sur deux qui vit dans une ville de moins de 10 000 habitants et un sur quatre dans une commune de moins de 2 000 habitants.

Autre particularité française, **le nombre de niveaux de collectivités** avec la superposition sur un même territoire des communes, des regroupements de communes (communautés d'agglomération et communautés urbaines), des départements (100) et des régions (22 en métropole et 4 outre-mer). Quatre niveaux avec à chaque fois un nombre relativement élevé de collectivités et donc une taille moyenne inférieure aux structures équivalentes chez nos voisins européens.

Dernière particularité, **un financement complexe** qui associe dotations de l'État (la fameuse dotation globale de fonctionnement ou DGF) et impôts locaux avec les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxe professionnelle et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties).

2 - De ces spécificités découlent **un ensemble de problèmes** bien connus dont le constat est partagé par les principaux responsables politiques de droite comme de gauche. La commission Mauroy il y a quelques années et, plus récemment, la commission Balladur, ont chacune eu l'occasion de souligner les éléments les plus problématiques de notre organisation territoriale.

La taille réduite et le nombre important de collectivités locales est :

- un atout en terme de proximité avec le citoyen mais
- un handicap pour une gestion efficace et non dispendieuse des deniers publics.

Il est particulièrement difficile pour une petite commune de dégager les moyens nécessaires pour gérer les déchets de la population ou pour organiser des cantines scolaires, d'où les incitations à des regroupements au sein de structures intercommunales qui ne permettent toutefois pas de régler tous les problèmes. La taille réduite des collectivités locales est par ailleurs un handicap en matière de concurrence internationale, les régions françaises n'ont ni la population ni les moyens des grandes régions allemandes ou espagnoles. De même, les grandes villes françaises n'atteignent que très rarement la dimension des grandes métropoles internationales d'où un handicap en matière d'attractivité et de compétitivité.

3 - Mais **c'est le coût global de ce « mille feuilles » institutionnel** qui est critiqué. Les collectivités se superposent les unes aux autres avec **des compétences qui s'entremêlent** sans qu'il soit toujours facile de savoir qui fait quoi. A titre d'exemple, le sport (associations et équipements) peut être financé par les communes, les intercommunalités et les départements voire même dans certains cas par les régions. C'est la conséquence de ce que l'on appelle la « clause de compétence générale », chacun a des compétences propres fixées par la loi mais peut aussi décider de financer ou de réaliser tel ou tel projet qui ne relève pourtant pas de ses compétences obligatoires.

A ces compétences entremêlées vient s'ajouter **un système de financement relativement opaque**.

Si les collectivités locales sont soumises à des règles budgétaires et comptables extrêmement rigoureuses (elles ne peuvent par exemple pas financer leurs dépenses de fonctionnement par l'emprunt alors que l'État le lui peut et leur budget est soumis à de multiples contrôles du préfet, du TPG et des chambres régionales des comptes), la complexité de la fiscalité locale rend le contrôle politique beaucoup plus difficile. Impossible en effet de savoir simplement **qui est responsable d'une éventuelle augmentation des impôts locaux**. Le niveau de la taxe d'habitation évolue chaque année en fonction de décisions de l'État, des communes et des départements (qui comprend que la hausse de la TH cette année à Strasbourg n'est pas due à la ville mais au département ?!). Les mêmes, plus la région, décident de l'évolution des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Ces impôts sont, de surcroît, injuste car calculés à partir de la valeur locative des immeubles... du début des années 1970 réévaluée forfaitairement depuis lors. Quant à la taxe professionnelle (TP), c'est un impôt local payé avant tout... par l'État qui compense les multiples exonérations et abattements mis en place pour corriger les défauts de cet impôt successivement accusé de freiner l'emploi et de

contraindre l'investissement. Enfin, l'ensemble de ces impôts est réparti de manière inégale sur le territoire et les mécanismes dits de péréquation pour mieux partager ces ressources sont insuffisants et trop peu efficaces.

### **Une réforme nécessaire – un projet controversé**

La double crise économique et de nos finances publiques renforce l'urgence d'une réforme en profondeur de notre organisation territoriale dont l'efficacité et l'efficience doivent être renforcées. Le partage des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales doit être rationalisé afin d'éviter les dispersions et redondances actuelles. La question du nombre de niveaux se pose bien que la suppression des départements, souvent évoquée, ne soit pas une option politiquement réaliste (la quasi-totalité des présidents de conseils généraux sont sénateurs...). Une plus grande transparence des choix et des responsabilités implique de réformer la fiscalité locale et de démocratiser le mode d'élection des présidents d'intercommunalité.

### **Le projet de réforme territoriale élaboré par le gouvernement repose sur quatre textes présentés au conseil des ministres du 21 octobre 2009.**

Un projet de loi prévoit

- une réorganisation institutionnelle des collectivités locales,
- un autre prévoit la création d'une nouvelle catégorie d'élus commune aux départements et aux régions (« les conseillers territoriaux »),
- un troisième ramène à quatre ans le mandat des conseillers régionaux qui seront élus en mars et à trois ans celui des conseillers généraux élus en 2011 afin de permettre l'élection des conseillers territoriaux en 2014,
- le dernier projet de loi définit un nouveau mode de scrutin pour les conseillers territoriaux.

Le projet de loi de finances pour 2010, actuellement débattu au parlement, complète ce dispositif avec la réforme de la taxe professionnelle et une première tentative de spécialisation des impôts par échelon de collectivité.

Si le besoin de réforme est incontestable, les orientations du projet présenté par le gouvernement font l'objet de nombreuses critiques. L'ambition réformatrice semble pour beaucoup avoir cédé le pas aux objectifs partisans. Le projet initial de grandes métropoles dotées des compétences sociales, économiques et environnementales a ainsi progressivement évolué vers des structures hybrides reprenant les collèges aux départements et les lycées aux régions sans pour autant répondre au défi d'attractivité et de compétitivité des grandes agglomérations. Le mode d'élection des exécutifs des intercommunalités et métropoles n'est par ailleurs pas tranché bien que le projet de loi propose un système dit de « fléchage » (les conseillers municipaux qui ont vocation à être conseillers communautaires sont pré-identifiés) plutôt qu'une élection au suffrage universel direct.

Quant à la possibilité de fusionner entre elles les communes, les départements ou les régions, elle est plus théorique que pratique. Le débat sur la suppression de la clause de compétence générale n'est pas tranché, les départements restant accrochés à ce qu'ils considèrent être au cœur de leur rôle de solidarité entre les territoires, pouvoir intervenir partout et sur tout. La réforme de la fiscalité locale initiée avec la réforme de la TP, qui représente la moitié des ressources fiscales des collectivités locales, pose de nombreuses difficultés. Il faut tout à la fois rattacher chaque impôt à un niveau de collectivités locales pour permettre une plus grande transparence des choix et garantir l'équilibre global de la réforme. Ce n'est pas le cas à ce stade, **la réforme proposée de la TP se traduit par un appauvrissement des communautés urbaines et par une réduction de l'autonomie fiscale de l'ensemble des collectivités locales qui demain dépendraient encore plus de l'État et de ses dotations.**

Le compte n'y est pas encore dans le projet de réforme des collectivités locales présenté par le gouvernement. Les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat ont pour vocation d'améliorer et d'enrichir les textes proposés afin que cette réforme soit le véritable troisième acte de la décentralisation et non le premier de la recentralisation.

Les collectivités locales qui jouent un rôle essentiel dans notre économie (elles réalisent les  $\frac{3}{4}$  de l'investissement public) et dans le quotidien des français organisant et finançant de multiples services publics (écoles, cantines, crèches, activités culturelles et sportives...) méritent mieux qu'une réforme qui risquerait de les asphyxier financièrement sans pour autant résoudre les problèmes rencontrés.

Surtout, cette réforme ne doit pas se résumer à une réforme électorale et partisane comme beaucoup le craignent. **La création des conseillers territoriaux élus par un scrutin majoritaire à un tour complété par une légère dose de proportionnelle (20%) va modifier en profondeur les rapports de force politiques au sein des départements et des régions sans pour autant résoudre les problèmes d'articulation et de complémentarité entre les départements et les régions où siègeront ces nouveaux élus.**

Si le besoin de réforme est réel, le débat est complexe et politiquement risqué. Les prochaines semaines et prochains mois seront très largement consacrés à la réorganisation de nos territoires qui doit être pensée au nom du seul intérêt général.

**Alain FONTANEL**, Adjoint au maire de Strasbourg et vice Président de la Communauté urbaine

\* \* \* \* \*

**Au moment où nous bouclons cette Lettre n°48, le débat s'intensifie sur le financement à venir des collectivités territoriales avec la réforme de la Taxe professionnelle envisagée par le Gouvernement. Vous trouverez ci-après un extrait d'article paru dans les DNA qui illustre concrètement le débat ouvert par cette réforme.**

***Strasbourg : Suppression de la taxe professionnelle  
Bigot vent debout contre Sarkozy***

La suppression dans la précipitation de la taxe professionnelle au 1er janvier passe mal chez Jacques Bigot. Un coup très dur porté à la CUS, selon son président, alors même que ce sont les collectivités qui sont mises à contribution pour relancer l'investissement.

La confirmation mardi par Nicolas Sarkozy de la suppression en 2010 de la taxe professionnelle pour les entreprises, une des principales ressources des collectivités locales, a fait sortir de ses gonds hier Jacques Bigot, le président de la CUS, en pleine préparation du débat d'orientation budgétaire. « Nous avons des incertitudes fortes quant à l'avenir de nos ressources. L'État est en train de "se foutre" des collectivités, selon la formule d'Alain Juppé (maire de Bordeaux) prononcée il y a quelques jours », peste-t-il.

Pour Alain Fontanel, vice-président de la CUS en charge des finances publiques, « supprimer un mauvais impôt ne suffit pas à faire une bonne réforme ». Car, dit-il, celle-ci « pénalisera clairement la communauté urbaine, mais aussi les habitants de l'agglomération. Sachant que la réforme n'est pas sans risque pour les entreprises ».

**VERS UNE « FRAGILISATION DE LA CUS »**.- D'un montant de 199 millions d'euros en 2009, le produit de la taxe professionnelle représente 40 % des ressources fiscales de la CUS. Certes, l'État a prévu de compenser, en apportant 57 millions d'euros en dotation ou en opérant par exemple un transfert de la taxe d'habitation allouée normalement aux Départements. « Mais nous n'avons aucune garantie sur nos recettes à l'avenir », confie Alain Fontanel. Sachant que les dotations peuvent évoluer d'une année sur l'autre.

« Nous ne sommes pas dans l'acte III de la décentralisation, mais dans l'acte I de la recentralisation »

***Dominique DUWIG***

(D.N.A. Édition du Jeudi 22 octobre 2009)

**Vous trouverez dans cette Lettre un bulletin d'adhésion à Espaces Dialogues**

**Merci d'avance pour votre soutien !**

## **Un Jeu :**

**Nous vous proposons de tester à la fois vos souvenirs d'histoire, et votre sens politique.**

### **De quelle époque et de quelle société est-il question dans ce texte ?**

« La richesse foncière, les hautes fonctions ou les protections occultes assurent la promotion ou la survie, le bien-être, d'une minorité aristocratique sans homogénéité.

[...] De hauts fonctionnaires cumulards et prévaricateurs, de riches négociants, quelques juristes et médecins renommés, les derniers membres des bourgeoisies urbaines ou curiales tirent encore leur épingle du jeu dans cette conjoncture difficile [...].

L'érosion de la situation et le nivellement des classes moyennes et des travailleurs est l'autre trait de ce système social statique. Le dirigisme étatique nuit à l'essor économique, abaisse la rentabilité, aggrave la misère des humbles. [...]

Les petits propriétaires indépendants, couverts de dettes, subissent des pressions insupportables. Pour échapper aux brimades des agents du fisc, aux usuriers et aux brigands, ils sont amenés à rechercher l'aide, le patronat des puissants. [...] Ce processus de médiatisation est une menace pour la liberté.

[....]

Les ouvriers, les artisans ne sont pas mieux traités, surtout les membres des professions d'utilité publique. Ils vivent sans espoir de promotion, sans perspective d'avenir.»

Renvoyez vos réponses ou vos hypothèses à : **espaces.dialogues@free.fr**

#### **ESPACES DIALOGUES**

**La Maison des Associations 1a, place des Orphelins 67000 STRASBOURG**

**Site : <http://www.espacesdialogues.org>**

**Courriel : [espaces.dialogues@free.fr](mailto:espaces.dialogues@free.fr)**

Inscrite au Registre des Associations du Tribunal d'instance de Strasbourg, Vol LXXIV Dossier 107/1996

SIRET : 413 732 652 00016 Code APE : 913E