



La réforme territoriale de 2010 devait clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales : à cet enjeu majeur s'est substituée une démarche de confusion, fragilisant sérieusement le processus de décentralisation, les régions se trouvant désormais gravement menacées dans le nouvel équilibre institutionnel.

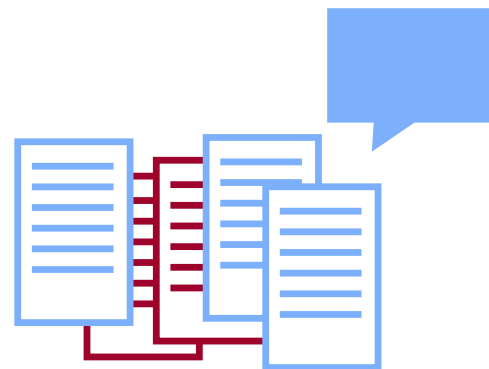
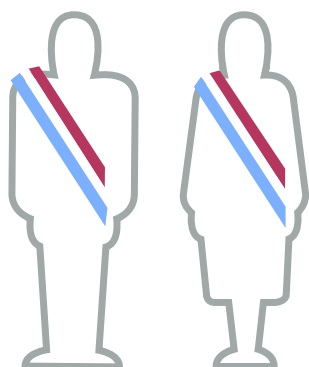
De fait, la loi organise une reprise en main par l'Etat des collectivités locales notamment sur le plan financier. De plus, en créant le conseiller territorial, à la fois conseiller général et conseiller régional, elle inverse le mouvement initié par les lois Defferre. Les deux assemblées concernées seront affaiblies et leur rôle fortement réduit, sous le fallacieux prétexte de faire des économies. Pire, le nouveau texte accentue la confusion dans l'organisation des pouvoirs. Le citoyen ne peut en aucune manière se repérer.

Or, la France a plus que jamais besoin de pouvoirs locaux forts, dotés de compétences clarifiées. Sa vitalité démocratique en dépend, à l'heure de la mondialisation. Comment « penser global et agir local », à l'instar de tous les grands pays industrialisés, si tout, de nouveau, procède d'un Etat par ailleurs financièrement exsangue ? Comment renouer les liens sociaux et renforcer notre compétitivité économique, sans une présence forte des territoires ?

Une nouvelle étape de la décentralisation : celle de la responsabilité, qui passe par la clarification des compétences et des normes mais aussi par la réforme fiscale.

Sur la base des objectifs présentés par le Président du Sénat lors du lancement des Etats généraux ¹, l'ARF présente, au nom des régions, trois exigences :

¹ « Dégager des propositions issues des territoires pour approfondir la décentralisation ; clarifier les missions et les moyens de chaque échelon territorial ; instaurer des relations émancipées et constructives avec l'Etat ; simplifier le maquis réglementaire... »



1/ CLARIFIER LES COMPÉTENCES PERMETTRAIT D'ABORD DE DÔTER DE PILOTES LES DEUX GRANDES PRÉOCCUPATIONS DES FRANÇAIS : L'EMPLOI ET LE LOGEMENT, OÙ LA MULTITUDE D'INTERVENANTS NUIT À LEUR EFFICACITÉ.

1.1 Recentrer l'Etat sur ses responsabilités.

Plus généralement, même dans les domaines transférés aux collectivités, l'Etat, en dépit de ses problèmes budgétaires massifs et d'un manque cruel de moyens humains, continue de vouloir intervenir en toutes choses, le cas de l'apprentissage étant l'un des plus frappants.

De ce point de vue, la RGPP n'a pas conduit les administrations, centrales ou déconcentrées, à s'abstenir sur des secteurs désormais décentralisés. Pire, elle les a privées dans le même temps des capacités nécessaires dans ceux relevant pourtant de la seule sphère étatique, comme l'éducation, la justice ou la police. Ce doit être désormais aux régions elles-mêmes, dans leurs domaines de responsabilité, de formaliser leurs politiques, en concertation étroite, bien entendu, avec les autres collectivités et acteurs concernés sur leurs territoires.

1.2 Faire des Régions les moteurs de la croissance.

Les élections régionales de 2010 ont mis en lumière le rôle central que joue la dernière née des collectivités territoriales, la Région, en matière d'innovation et de développement économique, d'éducation, de formation professionnelle ou de transports.

Au demeurant, la question de la « taille critique » des régions,

qui serait un préalable à cette nouvelle étape, n'a aucun fondement démographique, si l'on se réfère aux standards européens. La différence qui existe aujourd'hui entre régions françaises, allemandes ou espagnoles tient d'abord - et de très loin - à leurs niveaux de ressources et de compétences respectifs, les réformes récentes ayant fait subir à notre pays un nouveau recul.

Les Régions devraient ainsi recevoir pleine responsabilité dans la sphère allant de la formation des jeunes à visée professionnelle à l'emploi, avec la création d'un véritable service public régional de l'orientation, de la formation, de l'apprentissage et de l'emploi. Ce qui signifie concrètement le transfert de la compétence « orientation », aujourd'hui atomisée et la maîtrise de la carte des formations techniques et professionnelles, y compris l'enseignement agricole.

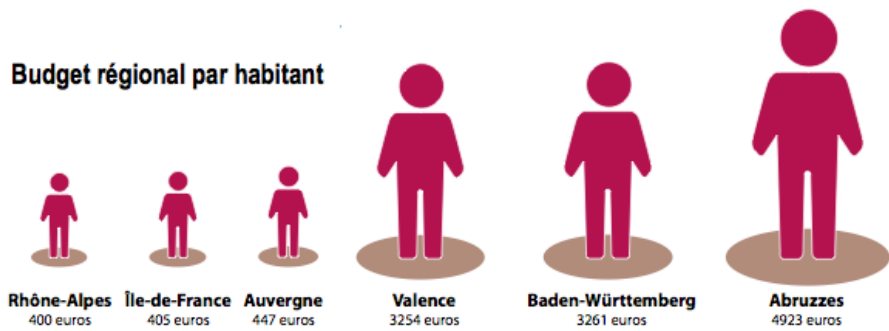
« Recentrer l'Etat sur ses responsabilités »

En effet, cette chaîne doit absolument être intégrée, afin de substituer cohérence et réactivité à la complexité et aux lourdeurs actuelles. Plus généralement, les Régions seraient en charge de l'insertion et de la réinsertion des demandeurs d'emploi, l'indemnisation du chômage demeurant bien entendu une compétence nationale de Pôle Emploi dans le cadre conventionnel relevant des seuls partenaires sociaux.

Sur une base expérimentale dans un premier temps, elles pourraient aussi assurer, à l'égard des universités, les mêmes compétences qu'en matière de lycées.



Budget régional par habitant



Comparatif du budget des régions européennes

	Baden-Württemberg <i>Allemagne</i>	Île-de-France <i>France</i>	Valence <i>Espagne</i>	Rhône-Alpes <i>France</i>	Abruzzes <i>Italie</i>	Auvergne <i>France</i>
Population	10,7 millions d'habitants	11,6 millions d'habitants	5,1 millions d'habitants	6 millions d'habitants	1,3 million d'habitants	1,34 million d'habitants
Superficie	35 750 km ²	12 000 km ²	23 266 km ²	49 698 km ²	10 760 km ²	26 000 km ²
PIB par habitant	33 300 euros	47 155 euros	21 300 euros	30 000 euros	21 400 euros	25 100 euros
Budget 2010	34,9 milliards d'euros	4,7 milliards d'euros	16,6 milliards d'euros	2,4 milliards d'euros	6,4 milliards d'euros	0,6 milliard d'euros

Source : Eurostat / Bureaux de représentation des régions à Bruxelles / Insee

Pour gagner en efficacité, il conviendra que les Schémas régionaux de développement économique et les Contrats de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) issus de la loi du 24 novembre 2009, soient prescriptifs, sous la responsabilité entière des Régions. Parallèlement celles-ci devront pouvoir gérer les Fonds structurels européens (comme en Allemagne, Italie ou Espagne), afin de rationaliser une gestion aujourd'hui inefficace, pour cause de double instruction avec les services de l'Etat.

Enfin, l'Etat renoncera à être lui-même opérateur de l'apprentissage et de la formation, la taxation des entreprises pouvant parfaitement être orientée vers l'objectif recherché.

Dans le secteur économique, un partage logique des attributions pourrait voir le jour.

A l'Etat, les grands leviers de la fiscalité nationale et des charges sociales, de l'accès aux fonds propres, de l'édition des normes, des grands stratégies de filières industrielles et de recherche, de la veille technologique.

Aux Régions, qui ont progressivement acquis depuis 15 ans expérience et compétence en la matière, l'appui aux PME et à l'innovation, le pilotage des liens entre formation et emploi, entre recherche et développement économique, l'attractivité des territoires, l'encouragement aux relocalisations et à l'exportation. Il va de soi que cette articulation nécessitera un dialogue constant et formalisé entre les deux niveaux.

En matière de transports ferroviaires, la situation est rendue complexe par les perspectives communautaires d'ouverture à la concurrence, à horizon 2019. Les Régions, déjà autorités organisatrices, et ayant à ce titre proprement réanimé un réseau TER jusqu'alors en déshérence, devraient voir leur rôle renforcé, sous

des formes qui restent à définir, notamment dans leurs relations avec la SNCF, mais aussi dans tout ce qui a trait à l'intermodalité, en relations avec les intercommunalités, pour l'essentiel.

2/ PRÉCISÉMENT, UNE DEUXIÈME EXIGENCE EST QUE LES RÉGIONS DOIVENT SE VOIR RECONNAÎTRE UN VÉRITABLE POUVOIR NORMATIF, SOUS FORME D'UNE CAPACITÉ RÉGLEMENTAIRE DÉLÉGUÉE.

2.1 Une nouvelle conception du service public

L'Etat n'est plus le seul capable de promouvoir l'intérêt général, tout en tenant compte de la nécessaire diversité des réponses à apporter à des problèmes et des territoires eux-mêmes de plus en plus divers. Les élus régionaux en ont la légitimité démocratique et, désormais, les capacités opérationnelles, grâce aux compétences de leurs services.

Autrement dit, il faut passer d'un stade où le gouvernement et les administrations centrales ont tendance à considérer les collectivités comme leurs services extérieurs, à un âge moderne, où le service public serait délivré, selon sa nature, soit à l'échelle nationale ou déconcentrée, soit à l'échelle décentralisée, en l'occurrence celle de la Région. Le principe de subsidiarité, préconisé au niveau européen, trouverait ici tout son sens.

Parmi les conséquences d'une telle évolution, il va de soi qu'il reviendra aux Régions de proposer des mécanismes adaptés de dialogue social, sur une base territoriale : cette approche a déjà fait ses preuves à l'occasion de la crise économique, avec des expériences emblématiques de sécurisation des parcours profes-

sionnels, comme celle de la Franche-Comté.

Transférer un pouvoir normatif de niveau législatif ou au moins réglementaire aux régions est parfaitement possible. Les exemples de prise en compte de ces diversités territoriales existent déjà en France (Outre-mer, Alsace, départements moselans, Corse, « Massifs »). Ils sont nombreux en Europe (Autonomies espagnoles, Régions italiennes, Länder).

Plus généralement, comme le montrent plusieurs travaux d'économistes, la décentralisation est un facteur d'efficacité et de lutte contre les inégalités, pour peu que les ressources soient clairement assurées.

2.2 Un rôle de l'Etat toujours essentiel

Dans ce schéma, l'Etat ne se trouve aucunement affaibli, au contraire : il se recentre sur ses nombreuses missions régaliennes, l'indispensable péréquation territoriale, l'évaluation. Le gouvernement conserve bien évidemment l'initiative des lois et celles-ci la primauté dans l'ordre juridique interne.

L'autonomie normative est donc une chance pour la France et non un risque. Un Etat s'appuyant sur des piliers régionaux plus forts, d'ailleurs reconnus par les traités européens, nouant avec eux des partenariats responsables, fondés sur les principes de complémentarité, sera tout simplement plus pertinent.

3/ ENFIN ET EN TOUTE LOGIQUE, IL FAUT BIEN SÛR RÉFORMER EN CONSÉQUENCE LA FISCALITÉ LOCALE

3.1 Une réforme sans avenir

La fin de l'autonomie fiscale avec la suppression de la taxe professionnelle, l'asphyxie financière liée au gel des dotations de l'Etat pour les trois années à venir, aboutissent à supprimer le « modèle économique » des Régions qui, à terme, ne seraient même plus des collectivités territoriales de plein exercice.

Tous les experts s'accordent à considérer que cette situation n'est pas tenable, y compris pour les autres collectivités dont les interventions dépendent en large part des régions, sans omettre les multiples acteurs qui s'en trouveraient irrémédiablement affectés : PME, établissements d'enseignement, associations, notamment.

Certes, les perspectives précises de rendement des nouvelles taxes ne sont pas, à ce jour, certaines. Même dans le plus optimiste et donc bien peu probable des scénarios, il est clair que la nouvelle architecture, en privant les régions de toute capacité décisionnelle, les met ipso facto dans une position instable, synonyme, en matière financière, de perte de fiabilité.

Paradoxe : si ces choix persistaient, les Régions ne pourraient plus accompagner l'Etat sur le financement des projets structurants (CPER, Investissement d'avenir, LGV, Plan Campus), pour lesquels il ne manque jamais de les solliciter tout en réduisant leurs marges de manoeuvre. Dans quelques années, elles verraient en fait leurs capacités d'emprunt réduites à néant.

Il en serait aussi fini de la modernisation des universités, ou encore de la prise en charge des besoins considérables du logement étudiant ainsi que des nombreux projets locaux qui ne pourraient plus voir le jour.

3.2 L'impératif de ressources fiscales dédiées

C'est pourquoi les régions doivent obtenir une ressource fiscale pérenne en lien direct avec leur cœur de responsabilité. Il s'agirait par exemple de prévoir un taux additionnel régional du versement transports, applicable à toutes les entreprises de plus de 9 salariés (pas seulement celles installées en milieu urbain), un prélèvement sur l'activité des sociétés d'autoroutes ou une taxe sur le numérique (à l'instar de la taxe sur l'électricité prélevée au profit des communes et des départements).

Au-delà, des réformes plus ambitieuses pourraient porter sur le transfert d'une part d'impôt national aux régions, à définir en fonction des réponses apportées à la question centrale de leurs futures compétences.

« les régions doivent obtenir une ressource fiscale pérenne en lien direct avec leur cœur de responsabilité »

Clarifier le « qui fait quoi » dans notre pays est une condition importante de la réhabilitation du politique.

La France, comme tout pays démocratique, a besoin de faire émerger la créativité et la responsabilité des acteurs territoriaux, de privilégier la contractualisation sur le vieux modèle jacobin.

A cette donnée structurelle s'ajoute un contexte de crise des finances publiques sans précédent : aucune amélioration ou transition ne sera possible compte tenu de la situation budgétaire et des comptes publics, si l'Etat ne se trouve pas dégagé de responsabilités pouvant être mieux assumées par les collectivités territoriales, notamment les Régions, dans les conditions décrites plus haut.

« Clarifier le "qui fait quoi" dans notre pays est une condition importante de la réhabilitation du politique »

Association des Régions de France (ARF)
282, boulevard Saint Germain – 75007 Paris
téléphone : 01 45 55 82 48
fax : 01 45 50 20 38
courrier électronique : regions.de.france@arf-regions.org
www.arf.asso.fr