

**Contribution commune
des Conseillers régionaux
et des Conseillers économiques et sociaux de Midi-Pyrénées
au projet de réforme des collectivités territoriales.**

Réunis en session extraordinaire pour débattre du projet de réforme de l'organisation territoriale envisagé par le Gouvernement, les élus du Conseil Régional et les conseillers économiques et sociaux de Midi-Pyrénées souhaitent rappeler que :

La Région est un pivot de la Décentralisation

Elle est apparue dans le paysage institutionnel français en 1972, avec la création de deux assemblées, l'une délibérative le Conseil Régional, l'autre consultative, le Conseil Economique et Social régional « qui concourt par ses avis à l'administration de la région ». Le formidable mouvement de décentralisation impulsé par les lois de 1982 et 1983, l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel en 1986 ont contribué à former une identité régionale avant que n'intervienne l'acte II de la décentralisation. Depuis près de 40 ans, les réformes successives ont conforté l'échelon régional au niveau national et européen. Dès 1984, la politique des contrats de plan a affirmé l'échelon régional comme espace stratégique pour l'élaboration de politiques publiques dans des domaines essentiels de l'aménagement du territoire.

En quelques décennies cette pertinence de l'échelon régional s'est affirmée que ce soit en matière d'éducation et de formation avec les lycées, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur depuis Université 2000. Mais aussi dans les domaines du développement économique, des transports, de la recherche notamment, plus récemment du développement durable. En ce qui concerne les lycées et la jeunesse lycéenne et apprentie, les régions et la nôtre consacrent dix fois plus de moyens que l'Etat quand il en avait la gestion. Au cours des cinq dernières années, pour ne prendre que cette période, le Conseil Régional a majoré de plus de 30% les moyens mis à la disposition de l'apprentissage et plus que doublé son budget recherche. Les Régions ont suivi l'Etat pour la modernisation du réseau routier national dans le cadre des Contrats de Plan Etat / Région. Depuis 10 ans, et avant même le transfert de 2002, les Régions, et plus spécialement la nôtre, ont sauvé et entrepris de moderniser le service public régional de transports collectifs, désormais premier budget régional. En matière de développement économique, de recherche et d'innovation, les Régions, la nôtre, ont su trouver des solutions nouvelles et efficaces en accord avec les besoins du territoire. Les « contrats d'appui » en Midi-Pyrénées, l'instauration du lien entreprises recherche, le développement des outils financiers en témoignent et illustrent une nécessaire adaptation aux territoires et l'adéquation du seul espace régional au développement de certaines politiques. Assurant un rôle essentiel de solidarité à l'échelle de leurs territoires, les régions françaises consacrent, plus de 40% de leurs budgets annuels - soit 10 milliards d'euros - à l'investissement et concourent largement à l'effort d'investissement public français assuré à 73% par les collectivités territoriales.

La Région est un territoire pertinent

L'avancée majeure de la décentralisation est d'avoir réussi à rapprocher la décision du citoyen. C'est là que se situe toute la justification de la décentralisation. Quel est en termes de proximité et pour chaque politique publique l'espace le plus adapté ? Toute réforme et toute l'efficacité la réactivité à en attendre dépend de cette adéquation. Est-ce le territoire national, la région, le département, la commune ? Le fait régional est aujourd'hui une réalité quotidienne pour les Français. Les Régions sont unanimement reconnues sur leurs compétences majeures pour leur réactivité et leur efficacité. Ce n'est pas un hasard si 71 % des français se disent aujourd'hui satisfaits de l'action de leurs Conseils Régionaux¹.

Au plan européen, l'échelon régional, au-delà des grandes métropoles apparaît depuis longtemps, comme le seul à pouvoir être l'interlocuteur des politiques communautaires et des collectivités. C'est toute la logique du « Comité des régions » dont on ne peut que se féliciter de l'écoute croissante. L'action des Communautés Autonomes espagnoles mais aussi des Länder allemands est largement au cœur des grandes réussites réalisées au cours des dernières années par les pays auxquels ils appartiennent.

A y regarder de plus près, l'organisation territoriale des grands Etats européens n'est pourtant pas si différente de la nôtre. Sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 21 disposent d'au moins trois niveaux de collectivités territoriales. C'est notre cas, si l'on veut bien considérer que l'exception française qui relève du très grand nombre de communes a trouvé réponse dans l'affirmation du couple commune – Communauté de commune. La superficie ou la population moyenne des régions françaises sont très semblables à celles des régions espagnoles ou allemandes. Une région comme Midi-Pyrénées est, rappelons le, plus vaste que huit pays de l'Union Européenne. Il est tout aussi essentiel de construire les régions d'Europe que de faire avancer les politiques fiscales et sociales.

La France a beaucoup à gagner dans une réforme ambitieuse de son organisation territoriale. Le problème n'est pas, en ce qui concerne les Régions, comme on l'entend parfois, celui de leur dimension. Tout tient aux compétences qui leur sont attribuées par la loi et aux moyens qui les accompagnent.

Des progrès ont été fait qu'il convient de ne pas sous estimer. La France décentralisée ne ressemble pas à celle des années 80. Il faut aller plus loin mais réfuter certaines idées qui cheminent et qui sont parfaitement erronées. Celle du nombre et de la dimension en est une.

Les gains financiers qui découleraient de la suppression d'un échelon en est une autre. Approximativement évalués entre cinq et dix milliards d'euros par le Secrétaire d'Etat aux Collectivités territoriales, ils sont ramenés au maximum à six cent millions d'euros par un cabinet d'experts indépendant et sérieux².

Considérant que toute réforme de l'organisation territoriale française devra se concevoir comme un « acte III de la décentralisation », nous refusons que cette question soit traitée dans l'urgence en quelques mois et quelques semaines de débats parlementaires et demandons qu'un véritable débat national et citoyen soit ouvert, débat auquel nous souhaitons apporter les réflexions suivantes :

1 - Sondage IPSOS 2008 réalisé pour le compte de l'ARF dans le cadre du Baromètre des Régions

2 - Enquête KPMG janvier 2009 pour le compte de l'ADF

1. Aucune réforme des collectivités locales ne peut être efficace si elle ne s'accompagne pas au préalable d'une réforme de l'Etat

Toute clarification des compétences devra commencer par une clarification entre l'Etat et les collectivités :

- La loi doit clairement affirmer ce qui est de la compétence de l'Etat et ce que celui-ci doit accomplir sans solliciter les collectivités locales.
- A contrario, elle doit préciser celles des collectivités locales.
- **Le gouvernement doit supprimer les doublons qui continuent d'exister entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales d'une manière générale et notamment des Régions.**
- Le Gouvernement doit cesser de toujours chercher à reprendre des actions et des politiques pourtant déléguées par l'Etat aux collectivités comme cela a été fait depuis 2004, notamment au titre de la formation professionnelle pour laquelle il a conservé de nombreux leviers qui amputent et parfois contredisent la responsabilité des régions.
- Quand il transfère des compétences aux collectivités, l'Etat doit nécessairement leur donner les moyens de les assumer. Les évaluations doivent être contradictoires. Des instances indépendantes d'arbitrage doivent être créées. L'évolution des ressources doit être garantie.
- L'Etat doit garantir la solidarité nationale (hôpitaux, santé d'une manière générale, logement social) et territoriale en assurant sur un délai qui ne devrait pas dépasser 5 ans, une réelle péréquation financière afin de lutter contre les inégalités territoriales.
- **Le Gouvernement doit donc concentrer les moyens de l'Etat sur ses missions régaliennes et s'interdire la sollicitation continue des collectivités pour le financement de ses propres compétences.** A titre d'exemple l'Etat ne peut, d'un côté, demander aux collectivités de s'occuper seules ou presque des modes de transports collectifs dans les territoires, ne pas les doter des ressources spécifiques et continuer à leur demander par exemple de cofinancer les lignes ferroviaires à grand vitesse ou les routes nationales qui par définition sont de sa propre compétence. Il n'y aura pas de clarification et de meilleure compréhension du fonctionnement de nos institutions tant que ce problème n'aura pas été réglé.

2. Une clarification des compétences entre les collectivités est sans conteste nécessaire mais elle doit être conçue comme une nouvelle étape d'une décentralisation aboutie et ambitieuse.

Il existe davantage de complémentarité que de conflits entre les échelons territoriaux. Contrairement à ce qui est couramment avancé les superpositions restent marginales. Ainsi, les compétences partagées entre la Région et les départements en Midi-Pyrénées ne concernent que 7% du budget de la Région alors que les compétences partagées avec l'Etat en représentent 25%³. Ces chiffres et les économies qui résulteraient d'une quelconque fusion Régions – Départements démontrent à quel point les discours tenus sur le sujet dénotent une méconnaissance de la réalité.

- **La définition de grands blocs de compétences passe d'abord par l'examen et la reconnaissance des situations telles que les lois successives les ont précisé depuis 40 ans.**

- **L'éducation au titre de l'enseignement secondaire et supérieur, la formation, les transports collectifs, la recherche, le développement économique absorbent aujourd'hui l'essentiel du budget des Régions. Ces domaines relèvent naturellement de leurs compétences. C'est à la Loi de les préciser et de rappeler ou de dire celles qu'elles exercent seules ou celles qu'elles exercent en partenariat, mais comme chef de file, avec les autres collectivités territoriales.**

Ce doit être pour le Gouvernement, l'occasion de supprimer les doublons existant avec les services de l'Etat. Ultérieurement, il doit être prévu que les Régions devront être impérativement et étroitement associées à toute réforme engagée par l'Etat sur ces compétences.

- **Une région acteur, stratège et arbitre**

La Région s'impose comme le bon niveau pour assurer la responsabilité de compétences totalement abouties et élargies. Avec les schémas régionaux, les CPER et la mise en œuvre des programmes européens, elle entraîne et coordonne les collectivités locales à qui elle propose une vision prospective et donne une cohérence d'ensemble.

- **Préserver les Pays : territoires de projets**

Issus des lois Pasqua et Voynet, les Pays, territoires de projets, fédérant les intercommunalités à l'échelon d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emplois doivent être pérennisés. Lieux d'exercice de la démocratie participative, ils constituent un enjeu important dans la cohésion territoriale et dans les politiques contractuelles de la Région.

3. La Clause Générale de Compétence doit être maintenue.

- La clause générale de compétence est aussi ancienne que les collectivités qu'elle concerne. Elle a été instaurée en 1884 pour la commune, en 1871 pour les conseils généraux et en 1982 pour les Régions.
- La supprimer relève là encore d'une idée toute faite et largement répandue, en totale contradiction avec les quelques 90% des moyens consommés sur des compétences non partagées. Toute faite, mais fautive et dangereuse.

Si demain, une commune ne pouvait solliciter strictement que l'échelon supérieur, soit le département, et la Région, de formidables inégalités verraient le jour. Les moyens des départements varient en France de 1 à 10. Malheur à celui qui se trouverait alors dans le premier d'autant plus – c'est un constat – que l'Europe et l'Etat ne cessent et ne cesseront de se désengager.

Considérant que la clause générale de compétence offre une réponse aux difficultés que pose l'hétérogénéité des territoires et des moyens des collectivités et que les recoupements entre les interventions des différents niveaux de collectivités tiennent moins à l'existence de cette clause qu'au fait que les politiques publiques sont désormais étroitement liées les unes aux autres, nous estimons que la supprimer constituerait une erreur grave que nos partenaires européens seraient les premiers à considérer comme une régression.

- **Les compétences partagées doivent perdurer sur certains secteurs car elles sont seules à même d'assurer un aménagement équilibré du territoire.**

Concernant principalement la culture, le sport, les loisirs, le tourisme, l'environnement, les équipements des communes - domaines où l'Etat s'est presque totalement retiré - les financements partenariaux constituent le seul moyen d'assurer un aménagement équilibré du territoire. A titre d'exemple, les collectivités assurent aujourd'hui 90 % des financements publics des équipements culturels.

- **Il est en revanche d'une impérieuse nécessité que la disposition concernant la « collectivité chef de file » contenue dans la loi du 13 août 2004 soit enfin mise en œuvre.**

Dès lors que le chef de file sera clairement désigné comme principal cofinanceur du projet ou pour les compétences concernées, celui-ci pourra, en toute liberté conventionner avec les autres collectivités volontaires.

4. Aucune réforme de l'organisation territoriale ne peut enfin être envisagée sans que soit mise en place, de façon concomitante, une réforme de la fiscalité locale.

L'Etat est aujourd'hui le premier contributeur des finances locales faute d'avoir su mettre en place une fiscalité adaptée. La responsabilité lui en revient. Elle n'est pas le fait des collectivités locales. L'attribution aux collectivités d'impôts au rendement dynamique est nécessaire pour qu'elles puissent reconquérir leur autonomie fiscale pourtant garantie par la Constitution et assumer les responsabilités qui sont les leurs, dans leur domaine d'action respectif.

Les comparaisons européennes soulignent l'urgence de cette réforme. Pour les Régions françaises, le produit des impôts représente 33% des recettes dont 23% seulement pour la fiscalité directe dont elles ont la disposition. Les impôts représentent 71% des recettes des Länder allemands, 56% pour les régions polonaises, 52% pour les communautés autonomes espagnoles, 45% pour les régions italiennes. Les compétences y sont pourtant largement plus vastes et les budgets de 10 à 20 fois plus élevés. Pour plus de lisibilité et de clarté, les impôts attribués aux collectivités doivent être en adéquation avec les compétences de chaque échelon.

Le Chef de l'Etat déclarait dans son allocution télévisée du 5 février dernier, son intention de supprimer la Taxe Professionnelle à partir de 2010, avant même les conclusions du Comité Balladur et annonçait le chiffre de 8 milliards d'euros alors que ce chiffre s'établit en réalité à 28 milliards. Placer les collectivités locales en incertitude de leurs ressources futures et annoncer la suppression de cet impôt qui représente 48% de leurs recettes n'a pas de sens si dans le même temps n'est pas annoncé par quoi l'impôt supprimé serait remplacé. Cette suppression poserait dans tous les cas, la question du maintien du lien entre les collectivités et notamment les Régions en charge du développement économique, même si elles perçoivent moins de 10 % de cet impôt, et les entreprises. Il est en outre nécessaire de rappeler que les Régions ne disposent aujourd'hui que de deux fiscalités directes, celle issue du foncier bâti et la taxe professionnelle qui, même à 10 % du produit global, représente néanmoins plus de 50% de leurs recettes fiscales. Le problème est également posé pour les communautés d'agglomération ou les communes qui n'ont d'autre impôt que la taxe professionnelle ou les départements qui bouclent leur budget avec elle, pour 40 à 50%.

5. Toute réforme devra réaffirmer la pertinence de la fonction de l'assemblée consultative régionale.

La région est la seule collectivité locale qui depuis environ 35 ans repose sur un dialogue constructif fixé par un cadre législatif entre le Conseil Régional et le CESR. Cette spécificité renforce la Région dans sa capacité à mobiliser les acteurs économiques, sociaux, associatifs, culturels et environnementaux qui, par leurs travaux d'analyses, de propositions, se font également l'écho de la vie régionale et sont facteurs de cohésion sociale et territoriale.

En conséquence, notre attachement au rôle et au travail de qualité des CESR doit être rappelé afin que l'Etat cesse de mettre ces assemblées en concurrence avec une multitude de comités consultatifs ad hoc créés en région pour l'examen de nouvelles réformes.

6. Maintenir Un scrutin conforme à la vocation régionale.

La réforme envisagée par certains du mode de désignation des élus régionaux ne peut avoir d'autre motif qu'une fusion Département – Région. Fausse nécessité, fausse opportunité. On l'a vu, tout est question de proximité et de compétence.

Le mode de scrutin régional actuel a été défini par la loi du 11 avril 2003. Il a été défendu à juste titre par Nicolas SARKOZY alors Ministre de l'Intérieur, personne ne l'a contesté. Il n'est pas davantage contesté que le scrutin municipal et présente les mêmes avantages.

Il permet d'instaurer des majorités stables tout en autorisant la représentation des minorités. Il permet de choisir le Président du Conseil Régional tout en désignant des élus implantés dans le département où ils ne sont ni moins ni plus connus que les autres élus.

Ce mode de scrutin est celui qui a permis aux Conseils Régionaux d'être les seules assemblées de France à respecter strictement la parité Femme / Homme.

Enfin, 69 % des Conseillers Régionaux élus en 2004 ne l'avaient jamais été auparavant. Ce mode scrutin est donc aussi celui qui assure une bonne représentation de la diversité de la société et le renouvellement du personnel politique.

Transformer le scrutin pour assurer une double représentation reviendrait à effectuer un retour en arrière de 30 ans et à mettre un terme aux politiques régionales.

Les élus du Conseil Régional et les conseillers économiques et sociaux de Midi-Pyrénées, réunis ce jour en session extraordinaire, demandent solennellement au Gouvernement que leurs réflexions que résume cette contribution soient intégrées à celles qui sont menées au plan national et alimentent le grand débat national et citoyen que mérite cette question majeure pour l'avenir de notre pays.