



BUREAU DU CESR

Séance du 03 juillet 2009

CONTRIBUTION

AU PROJET DE REFORME SUR LES COLLECTIVITES LOCALES

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Cette contribution « d'étape » préparée par la Commission Plan et Financement du Conseil économique et social Midi-Pyrénées, présentée par la **rapporteuse Mme Marie-Laurence BERTRAND**, a été adoptée à l'unanimité moins une voix contre et un refus de participation au vote.

Le projet d'avis en cours de préparation sera présenté pour débat et vote lors de l'Assemblée plénière du 16 octobre 2009.

INTRODUCTION

Le paysage institutionnel français est entré dans une phase de réorganisation, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des Collectivités locales. Des réformes sont déjà en cours d'application telle la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

D'autres réflexions ont été engagées avec le rapport WARSMANN sur « la clarification de l'organisation et des compétences des Collectivités territoriales », et les 20 propositions du rapport du Comité BALLADUR sur « la réforme des Collectivités locales ». À la demande du Président de la République, le Comité pour la réforme des Collectivités locales, présidé par Edouard BALLADUR, a rendu son rapport le 5 mars 2009. Un projet de loi devrait être déposé en juillet 2009, et soumis aux débats parlementaires à l'automne.

C'est dans ce contexte que le Conseil Economique et Social Régional Midi-Pyrénées a décidé de faire part de sa réflexion et de ses propositions sur le niveau régional. Le CESR développera ses propositions dans un projet d'avis qui sera soumis à notre assemblée en octobre 2009. La réflexion s'organisera autour de 5 enjeux identifiés : l'organisation territoriale, la gouvernance régionale, la cohésion sociale et territoriale, les conséquences de la réorganisation des services de l'Etat, et l'adaptation de la fonction consultative.

Dans son avis adopté en avril 2003 « la Région Pivot de la décentralisation », le CESR avait déjà formulé des propositions relatives aux compétences des Collectivités, à leurs moyens, aux rôles des assemblées consultatives, et à l'impérieuse nécessité de concertation et de coordination entre les acteurs, condition indispensable à tout développement territorial. Le CESR a continué à développer ses réflexions sur les rapports Etat-Collectivités, lors de ses expressions sur les budgets primitifs du Conseil Régional, et sur le contrat de projets Etat-Région.

Cette présente contribution est une première étape dans l'expression du CESR dans ce débat sur la réforme des Collectivités territoriales traduites dans le rapport du Comité BALLADUR. Elle lui permet d'avancer à cette occasion de nouvelles propositions, avant que ne soit adopté le projet de loi. Elle est axée autour des 5 enjeux identifiés dans le projet d'avis du CESR.

Ce document a été soumis au Bureau du CESR pour adoption le 3 juillet 2009.

Enjeu n°1 : L'organisation territoriale : la place des assemblées élues, de la Métropole, des EPCI, des territoires de projets, des Chambres consulaires, ?

L'organisation territoriale :

36 783 communes, 15 903 syndicats intercommunaux ou mixtes, 2 406 communautés de communes, 174 communautés d'agglomérations et 16 communautés urbaines, 371 pays, 100 départements, et 26 régions ; bien que stigmatisant l'organisation territoriale de la France en « millefeuille institutionnel », le rapport du Comité BALLADUR stigmatise cette organisation territoriale de la France en « millefeuille institutionnel », constat qui fait consensus mais qui soulève un certain nombre de questions et d'interrogations sur les réponses à apporter, notamment à partir des 20 propositions.

- ✓ Dans ses avis sur l'aménagement du territoire et ses contributions aux différents schémas (SRDE, PRDF...), le CESR de Midi-Pyrénées a toujours préconisé le renforcement de la région, et les partenariats Région-Métropole, Région-Agglomérations, Région-Pays, Région-Parcs naturels régionaux, sans exclure d'autres partenariats avec les Départements, l'Etat et l'Europe.
- ✓ Le CESR préconise de nouvelles avancées institutionnelles par le droit à l'expérimentation que permet la constitution et que peut formaliser le projet de loi sur la réforme des collectivités.
- ✓ Le CESR est favorable à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité avant 2012 et à la mise en œuvre d'un dispositif d'incitation des EPCI à fusionner afin d'aboutir à des périmètres pertinents calqués sur la définition commune de territoire de projet (Pays, bassin d'emploi ou bassin de vie). La taille critique obtenue permettrait aux EPCI d'avoir les moyens financiers et techniques nécessaires pour mener à bien leurs projets politiques ainsi que ceux des communes membres. Pour autant la capacité financière des EPCI dépend avant tout de la richesse de ses membres.
- ✓ L'avènement du niveau intercommunal est le fait marquant dans le paysage politique local français depuis ces dernières années. Ce niveau s'est vu confier l'exercice de compétences d'assemblées élues que sont les conseils municipaux. Le CESR soutient la proposition qui vise à faire élire à terme, après la réorganisation du monde rural, les conseillers des EPCI au suffrage universel direct, conjointement aux scrutins municipaux et à permettre leur transformation en Collectivités territoriales.
- ✓ La création d'une métropole s'inscrit dans une logique d'organisation pour peser au niveau européen et instituer une gouvernance politique qui pallie la fragmentation des aires urbaines et donne de la cohérence aux politiques publiques sur un territoire à fort enjeux économiques, sociaux et environnementaux (Plan de déplacement urbain, organisation économique harmonieuse).
 - Le Conseil Régional doit à travers sa politique d'aménagement du territoire assurer les équilibres territoriaux régionaux, notamment entre la Métropole et le reste du territoire. Le CESR considère que la responsabilité de la cohésion

territoriale appartient à l'Etat, son rôle régulateur est essentiel : il doit assurer le respect du principe d'égalité sur l'ensemble du territoire national.

Réforme des réseaux consulaires :

Dans le cadre de la RGPP, l'Etat a souhaité réformer les réseaux consulaires. Il a demandé à chaque réseau (Chambres de commerce et d'industrie, Chambres des métiers et de l'artisanat, Chambres d'agriculture) de faire des propositions de réformes, en retenant comme échelon pertinent l'échelon régional. Paradoxalement, les Centres régionaux de propriétés forestières (CRPF), établissements publics administratifs régionaux, doivent être supprimés au profit d'un seul établissement public national.

- ✓ En effet, s'il est raisonnable de penser que le niveau régional est un échelon pertinent au niveau de la mutualisation de certaines actions, il n'en reste pas moins que ce dernier ne peut - en aucun cas - remplacer l'échelon départemental qui seul peut efficacement répondre aux demandes des différents acteurs que sont les collectivités locales infra-départementales et surtout les acteurs économiques (entreprises). Cet échelon départemental doit obligatoirement conserver une autonomie financière et humaine ainsi que les structures d'accueil lui permettant de répondre aux diverses sollicitations locales et départementales.

Enjeu n°2 : La gouvernance régionale : définition et répartition des compétences (répartition, partage, chefs de file,) ?

La réflexion sur les compétences est motivée par la nécessité de la combinaison d'une meilleure réponse aux besoins et d'une meilleure utilisation de l'argent public. La mission d'une Collectivité est de mener à bien des politiques en réponse aux besoins des citoyens, à l'intérêt général local, dans un cadre défini par la loi, et sous couvert d'une bonne gestion de ses moyens.

La Clause générale de compétence instituée par les lois du 5 avril 1884 sur les communes, du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, du 2 mars 1982 pour les Conseils régionaux, permet aux collectivités locales d'intervenir pour satisfaire un intérêt public local. Elle offre aux élus, la possibilité de mettre en œuvre leur vision politique, pour laquelle ils ont été élus, dans le périmètre de leur collectivité. Elle permet aussi de mener une politique globale sur un territoire, en prenant en compte, dans certains cas, les disparités territoriales (politiques menées par les Conseils généraux et régionaux).

Pour autant, la Clause générale de compétence n'est pas identifiée dans la Constitution. Cette dernière spécifie dans son l'article 72 que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mise en œuvre à leur échelon ».

La remise en cause de la Clause générale de compétence implique une attribution quasi-exclusive de compétences aux différentes strates de Collectivités. Cela va à l'encontre du principe constitutionnel de libre administration et de subsidiarité, et nécessiterait une révision constitutionnelle.

- ✓ Depuis son avènement, le niveau régional a montré tout son intérêt pour son rôle d'aménageur du territoire et de coordinateur en lien avec les autres acteurs institutionnels garants d'une égalité territoriale. Afin que la notion d'aménagement du territoire ne soit pas concentrée au niveau national, et éloigne le niveau de décision, le CESR souhaite qu'une compétence forte en aménagement du territoire soit attribuée au Conseil Régional et que lui soient octroyés les moyens en conséquence. L'élaboration de schémas tels que le Schéma régional de développement économique ou le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, ont montré leur capacité à être les garants d'un développement équilibré du territoire régional et à associer tous les partenaires locaux lors des phases de concertation. L'aménagement du territoire ne peut se concevoir qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire.
- ✓ Le CESR demande que les schémas et plans régionaux adoptés dans un cadre de concertation deviennent prescriptifs et donc opposables à l'ensemble des Collectivités locales en région.
- ✓ L'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les Collectivités ainsi qu'entre Collectivités est source d'une mauvaise lisibilité pour le citoyen. Le CESR note que le rapport du Comité BALLADUR aborde la question de la clarification des compétences d'un point de vue inter collectivités et non collectivités / Etat. Le CESR rappelle son attachement à une clarification des compétences entre l'Etat et les Collectivités ainsi qu'entre Collectivités. L'Etat doit assurer et respecter les compétences qu'il a conservées, et ne pas reporter la charge sur les Collectivités.
- ✓ L'existence de la Clause générale de compétence n'impose pas aux Collectivités d'intervenir dans tous les domaines ni au même niveau financier. Si une Collectivité a vocation à intervenir sur un champ large, le CESR considère que la cohérence des politiques publiques nécessite que les compétences soient priorisées et qu'un chef de file soit défini. Cela permettra de coordonner les actions des différents acteurs dans le cadre d'un intérêt général.
- ✓ Les financements croisés peuvent être des outils permettant aux acteurs de tendre vers un même objectif commun, sous forme contractuelle, avec la désignation d'un chef de file.
- ✓ Aussi la place du Conseil Régional comme impulseur, coordonnateur et rassembleur, c'est à dire chef de file dans les domaines économique, de formation, et d'aménagement du territoire semble évidente.
- ✓ Le CESR rappelle son attachement à l'idée d'une coordination des politiques des grands exécutifs de Midi-Pyrénées à travers la Conférence des exécutifs, dont le Conseil Régional pourrait prendre l'initiative.

Enjeu n°3 : La cohésion sociale et territoriale : quelle réforme de la fiscalité (nouveaux moyens, péréquation, ...) ?

La grande majorité des citoyens français sont soumis à cinq niveaux de prélèvement fiscaux (Etat, région, département, intercommunalité et commune) qui rendent peu visible l'efficacité de ces prélèvements. Une clarification est là aussi nécessaire.

La situation financière de l'Etat est dégradée. En 25 ans, la dette financière a été multipliée presque par six pour atteindre 1 413 Mds fin mars 2009, soit 72,9% du PIB.

La situation financière des Collectivités locales est jugée saine, et 70% des dépenses publiques d'investissement sont issues de leurs budgets. Même si elles sont peu endettées, l'endettement des collectivités participe au calcul de la dette publique nationale.

Bien que la loi organique du 29 juillet 2004 garantisse l'autonomie financière des Collectivités territoriales, ces dernières sont grandement dépendantes des dotations de l'Etat.

Dans leurs recettes, les Collectivités ont vu la part de leurs ressources propres se réduire au profit de dotations de l'Etat. Ce dernier verse des compensations financières liées aux transferts de compétences ainsi qu'à la prise en charge de dégrèvements et d'exonérations relatives aux réformes de la fiscalité locale.

L'ensemble des contributions de l'Etat (dotations, subventions, dégrèvements, compensations) représentait en 2006 :

- Pour les Conseils généraux : 53,2% des Budgets primitifs,
 - Pour les Conseils régionaux : 49,3% des Budgets primitifs.
-
- ✓ La contribution de l'Etat au budget des Collectivités est devenue très importante. Une part importante des recettes des Collectivités se trouvent liées à la situation financière de l'Etat. Le CESR considère que l'Etat devrait garantir une lisibilité pluriannuelle de l'évolution de ses contributions, encore plus en cette période de difficultés économiques.
 - ✓ Le CESR demande que l'Etat garantisse le principe constitutionnel d'autonomie financière des Collectivités. Ce principe doit se traduire obligatoirement par une réforme de la fiscalité locale.
 - ✓ Le CESR préconise que la fiscalité des Collectivités repose sur des taxes dynamiques dont elles pourraient maîtriser à la fois le taux et l'assiette.
 - ✓ En matière de fiscalité, le CESR préconise le maintien d'un lien entre entreprises et territoires prenant en compte la localisation effective des entreprises.
 - ✓ Le CESR appelle la mise en place au niveau national d'un système de péréquation basé sur la définition de critères simples : périmètres, moyennes et seuils nationaux. Ce système de péréquation doit être aussi envisagé infra régionalement et inter régionalement.

Enjeu n°4 - Les conséquences de la réorganisation des services de l'Etat issue de la Révision générale des politiques publiques pour les collectivités locales en région ?

La Révision générale des politiques publiques initiée par l'Etat en juillet 2007 s'inscrit dans un mouvement général plus ancien d'une réforme de l'Etat et qui a été alimenté par de nombreux rapports. Elle n'en constitue pas moins une rupture.

L'Etat s'est donné comme ambition d'exercer les mêmes missions mais avec des moyens réduits, et en particulier avec moins de personnels, dans le but de réduire les dépenses publiques. Des conséquences immédiates sont perçues en termes de gestion des ressources humaines et de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

La réorganisation de ses structures régionales et départementales est un axe de la Révision générale des politiques publiques :

- au niveau régional : regroupement des directions, agences et délégations régionales, et renforcement du rôle du Préfet de région ;
- au niveau départemental : suppression de toutes les directions départementales, et créations de deux directions interministérielles (*trois pour la Haute Garonne*) : Direction départementale des populations et Direction départementale des territoires. Des directions régionales auront des antennes locales (ARS, DIRECCTE).

✓ Dans le cadre de cette réforme des services de l'Etat, le CESR déplore, dans la démarche, l'absence d'un état des lieux partagé, et l'insuffisance de concertation avec les usagers et les personnels.

✓ La prise en compte de l'amélioration des services publics de proximité rendus aux citoyens et aux entreprises semble ne pas avoir été la priorité de cette réforme. Elle pourrait contribuer à accroître les disparités territoriales au détriment du principe d'égalité d'accès aux services publics. Le CESR regrette que le transfert des économies de l'Etat soit reporté en dépenses sur les Collectivités. Par ailleurs, des services rendus par l'Etat aux Collectivités sont en train de disparaître (ex. l'Assistance technique de l'Etat de solidarité pour l'aménagement du territoire (ATESAT)), ce qui est synonyme de dépenses supplémentaires pour les petites Collectivités (recours à des prestataires extérieurs).

Le CESR incite les communes à se saisir de cette problématique en développant et en mutualisant une ingénierie publique locale, dans le cadre d'une réflexion sur la taille des EPCI. Par ailleurs, cette situation doit aussi être l'occasion du développement d'une ingénierie de proximité.

Enjeu n°5 - L'adaptation de la fonction consultative à travers ses différentes assemblées (compétences, moyens, ...) ?

Depuis la loi du 5 juillet 1972, les Conseils économiques et sociaux régionaux, deuxièmes assemblées régionales, concourent par leurs avis, à l'administration de la collectivité régionale, et ont accompagné le mouvement de décentralisation censé rapprocher le processus de décision des citoyens et favoriser l'émergence d'une démocratie de proximité.

Avec l'augmentation des compétences des Conseils régionaux, tous les textes réglementaires, ou législatifs ont eu des articles relatifs aux prérogatives des CESR.

Les CESR, sont un lieu de débat, d'échange et de propositions de la société civile organisée en région. Par leur composition, leur tradition de dialogue, ils sont facteurs de cohésion. Par leur capacité d'analyse et leur expertise collective, ils construisent et proposent une vision partagée sur les perspectives et l'orientation des politiques régionales.

La réforme territoriale doit être l'occasion pour les CESR de voir leur composition renouvelée et leur rôle renforcé.

Le CESR Midi-Pyrénées a toujours été le promoteur du fait régional, et a défendu cette position dès les premières négociations du Conseil Régional avec l'Etat dans le cadre des Contrats de plan Etat-Région et avec l'Europe dans la mise en œuvre des Fonds structurels.

Le CESR appelle au maintien et au renforcement des assemblées consultatives qui sont des lieux de discussion et de concertation avec les pouvoirs élus. En effet, l'un des éléments du rapport du Comité BALLADUR est le risque d'éloignement des citoyens avec les pouvoirs de décisions.

- ✓ Le CESR demande que sa composition ait une juste représentation transversale de la société, à travers l'équilibre des collèges existants, notamment en ce qui concerne la jeunesse, les femmes, la diversité, socio-culturelle, environnementale,
- ✓ Le CESR souhaite que son champ de saisine soit élargi afin que tous les acteurs institutionnels puissent le saisir sur des politiques d'intérêt régional autres que celles menées par le Conseil Régional. Cet élargissement ne pourra se faire qu'après une clarification des compétences de l'Etat et des Collectivités et une définition des conditions de saisine.
- ✓ Le CESR Midi-Pyrénées a initié la mise en place d'une Conférence des Conseils de développement en région pour permettre et assurer leur mise en réseau ; le CESR assure le secrétariat de cette conférence. Il demande que ce rôle soit reconnu et renforcé pour mener à bien l'accompagnement des assemblées consultatives territoriales.
- ✓ L'apport du CESR dans l'aide à la décision de politiques publiques, en tant que représentant de la société civile organisée est reconnu. Le CESR demande que les moyens alloués aux assemblées consultatives soient garantis afin qu'elles puissent exercer leurs missions actuelles et à venir.

CONCLUSION

Les limites des réformes

Au-delà des objectifs affichés du rapport du Comité BALLADUR que sont l'organisation et la modernisation des rapports entre les Collectivités locales et l'Etat, le Conseil économique et social régional tient à réaffirmer que tout projet de réforme visant à faire évoluer les institutions locales et ayant une influence sur l'équilibre des territoires doit être mené en concertation avec tous les acteurs.

L'évolution souhaitable des assemblées consultatives, lieux d'expérience, de confrontation, des idées mais aussi d'élaboration de positions communes, s'inscrit dans cette recherche d'une meilleure concertation.

Le CESR s'étonne de constater que, dans le rapport du Comité BALLADUR, la clarification des compétences concerne moins les relations entre l'Etat et les Collectivités, que celles des collectivités entre elles.

Pour le CESR, une meilleure organisation territoriale et une maîtrise de la dépense publique, pensées aussi dans une optique de renforcement de la démocratie, doivent réellement motiver l'ensemble des chantiers entrepris par l'Etat : la réforme des Collectivités, la Révision générale des politiques publiques, la réforme des réseaux consulaires. Quelles que soient les réformes, l'Etat doit afficher clairement les objectifs recherchés. Le CESR émet aussi le souhait d'une plus grande cohérence et articulation entre ces réformes.

Au vue des chantiers entrepris, pour le CESR, la réforme des Collectivités devra être accompagnée d'une modification de la Constitution et d'une inscription législative. Elle devra aussi se traduire par une refonte de la fiscalité locale, attendue de longue date, et qui permettra aux Collectivités de mener à bien leurs projets politiques.

Le CESR espère que la réflexion engagée sur les institutions aboutira à une clarification des compétences de l'Etat et des Collectivités. Il rappelle que cette clarification serait source, pour le citoyen, de lisibilité, de rationalisation des politiques publiques et in fine de maîtrise de la dépense publique.