Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes

La société civile dans sa diversité

Réforme des collectivités locales

Bilan des travaux du groupe de travail au 21 janvier 2011

22 Mars 2011

Les **Avis** et **Contributions**

RhôneAlpes Région

Conseil économique, social et environnemental régional

Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes

Réforme des collectivités locales

Bilan des travaux du groupe de travail au 21 janvier 2011

Rapporteur

M. Gilbert LIMANDAS

Président du groupe de travail « Réforme des collectivités locales »

Note n° 2011-03B

22 Mars 2011

Les Avis et Contributions

Le CESER en quelques mots…

Le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Il s'agit d'une assemblée consultative qui émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines). Elle est représentative de la vie économique et sociale de la région.

Expression de la société civile dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à la lettre@rhonealpes.fr
ou
retrouvez les informations sur
le site Internet de la Région Rhône-Alpes : www.rhonealpes.fr

Le bureau du Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes du 22 mars a adopté à l'unanimité cette note.

Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes

La société civile dans sa diversité

Réforme des collectivités locales

Bilan des travaux du groupe de travail au 21 janvier 2011

La réforme des collectivités territoriales est engagée par la loi du 16 décembre 2010 et par les lois de finances pour 2010 et 2011 ; cette réforme comporte, d'une part un volet relatif à l'organisation territoriale, et d'autre part, un volet relatif à la fiscalité locale.
En 2008, le Président de la République confiait à un comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, le soin de formuler des propositions. Le Parlement et les élus locaux formulèrent également un certain nombre de contributions.
Fidèle à sa double préoccupation d'anticipation et d'expression de la société civile organisée, et répondant à la sollicitation du président du Conseil régional, le CESER Rhône-Alpes avait validé et présenté un document de réflexion en janvier 2009. Le Bureau du CESER du 7 avril 2009 a ensuite mis en place un groupe de travail interne, chargé d'établir une veille / acculturation ,de formuler des questionnements sur la réforme, voire un positionnement si l'opportunité en devenait clairement avérée.

Les travaux du groupe se sont progressivement structurés autour d'une double approche :

1. Une réflexion sur les compétences dans le souci de rechercher pour l'action des collectivités de Rhône-Alpes performance, lisibilité, cohérence et efficacité, en analysant les pratiques actuelles constatées en Rhône-Alpes dans les domaines où la Région intervient très fortement (transports collectifs, formation, développement économique, aménagement du territoire).
2. L'identification des enjeux majeurs pour la Région de la réforme fiscale locale, et de la réforme des collectivités territoriales proprement dite.
Cette réflexion a bénéficié de l'éclairage d'experts et s'est appuyée sur une veille continue des textes, débats et articles de presse.

L'essentiel pour Rhône-Alpes demain

Il ressort de la réforme territoriale deux éléments majeurs pour Rhône-Alpes :

- la possibilité de formaliser sous forme de plusieurs syndicats mixtes fermés des coopérations entre agglomérations dans des domaines stratégiques pour asseoir un développement métropolitain organisé (pôles métropolitains)
- l'ouverture entre les départements et la Région d'une négociation pour organiser leurs propres compétences, en adaptant cette organisation aux spécificités du territoire, à travers un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Le CESER entend inscrire l'association de la société civile organisée dans la nouvelle gouvernance en devenir.

Région RhôneAlpes

Conseil économique, social et environnemental régional

Pratiques actuelles d'exercice des compétences en Rhône-Alpes dans des domaines à forte implication de la collectivité régionale

Transports collectifs

Il ressort des pratiques constatées :

- Un grand nombre de décideurs (38 autorités organisatrices en Rhône-Alpes, Des syndicats mixtes de transport dotés de compétences obligatoires ou facultatives.
- Une répartition morcelée des compétences particulièrement préjudiciable dans les espaces métropolitains, où la recherche d'une gouvernance renforcée par bassin devrait aller de pair avec la métropolisation en cours, le schéma régional de services de transport devant assurer la cohérence.
- Un financement 50% Etat, 25% Région sur ressources propres, 25% usagers pour l'exploitation des TER ; 50% entreprises ,30% autorité organisatrice ,et 20% usagers pour les transports urbains.
- Une réduction continue de l'effort des usagers au détriment de celui du contribuable.

Le groupe de travail du CESER rappelle la demande du CESER (mars 2008) :

- *de ne pas accroître le produit global prélevé sur la masse salariale des entreprises, au titre du versement transport, tout en ajustant sa répartition,*
- *de ne pas confier aux syndicats mixtes des missions dépassant la coopération et pouvant rompre avec le principe de subsidiarité.*

Il exprime le souhait :

- *de procéder à des expérimentations, notamment de délégation de compétences à un syndicat mixte autorité organisatrice métropolitaine,*
- *de mieux coordonner les services régionaux et départementaux d'autocars.*
- *de prescrire certaines dispositions du schéma régional des services de transport.*

Formation

Le champ de la formation initiale et continue est celui de la complexité. Il sédimente des dispositifs dédiés à des publics multiples et cloisonnés.
La Région a une compétence légale générale de chef de file, mais en trompe l'œil du fait d'un poids budgétaire très relatif et d'espaces limités pour décider du contenu des formations ou pour faire prévaloir un CPRDF contractualisé avec l'Etat.

Les partenaires sociaux élaborent les règles d'organisation du système de formation continue et gèrent plus de 40 % des fonds ; les entreprises étant les principaux financeurs.

L'Etat fixe le cadre légal, est très présent dans la formation initiale, conserve des compétences en formation professionnelle et les partage pour promouvoir l'apprentissage.

La gouvernance de la formation reste à optimiser au plan régional ; la Région venant de renforcer son action pour territorialiser ses politiques d'emploi et formation (CTEF).

Le groupe de travail propose d'affiner le rôle de la Région chef de file :

- *d'organiser le tour de table avec de nombreux acteurs selon une procédure unique et avec un dossier commun défini par décision collective.*
- *en matière de formation initiale, exercer une coordination régionale sur les besoins de sections à ouvrir dans les dispositifs,*
- *en matière de formation continue pour la part non gérée à travers les entreprises par les plans de formation. Dans les champs des demandeurs d'emploi ou de la sécurisation des parcours professionnels, la Région doit animer une compétence concertée avec les partenaires sociaux, et partagée avec l'Etat et les collectivités locales.*

Aménagement du territoire

Les Régions ont dès l'origine reçu une compétence générale. Elles sont intervenues d'abord sur des espaces restreints, en nuages de points, puis sur des espaces plus larges avec projet global (dès 1993 en Rhône-Alpes). Puis la Région a territorialisé ses politiques.

C'est une compétence partagée entre la Région, financeur important, l'Etat, les collectivités locales se regroupant pour porter des projets de territoire à finalités multiples. A cela s'ajoutent le contrat de projets Etat-Région et des schémas régionaux sectoriels. Mais le rôle et le poids financier de chacun est assez opaque. Et la cohérence reste à optimiser entre les différentes structures. Le rôle stratège à long terme incombant à l'Etat et à la Région demeure flou et non abordé dans les débats de la réforme des collectivités territoriales.

Le groupe de travail a souhaité que soient hiérarchisés les documents d'urbanisme dans leur caractère prescriptif et que soit envisagé un schéma régional d'aménagement du territoire.

Développement économique

C'est un domaine d'action bénéficiant de nombreuses aides publiques dont le poids relatif a été globalement, en Rhône-Alpes, de 40 % État, 20 % Départements, 15 % Région, 15 % EPCI et 15 % Communes. Il faut ajouter l'action de nombreux organismes de type chambres consulaires, agences de développement, réseaux associatifs, ...

La chambre régionale des comptes relève 434 dispositifs d'aides aux entreprises en Rhône-Alpes, ce qui interdit toute lisibilité du système.

La loi du 13 août 2004 avait confié à la Région le soin d'élaborer le schéma régional de développement économique dans le cadre d'une expérimentation de 5 ans. En février 2011, la Région a pris l'initiative une stratégie régionale de développement économique et d'innovation.

A cette occasion, le CESER a souligné les nécessaires lisibilité, opérationnalité et efficacité des dispositifs, ainsi qu'une indispensable articulation des stratégies multiples des acteurs, évitant ainsi la dispersion des efforts financiers. En qualité de chef de file, la Région doit impulser et entraîner les acteurs, à l'aide d'un mode opératoire avec l'Etat, les autres collectivités territoriales, les chambres consulaires,...dans le respect du principe de subsidiarité.

Principales dispositions de la réforme

L'architecture des textes de loi

- **Concomitance des mandats en 2014**

Le rapport Balladur a initié en 2009 la notion de conseillers territoriaux siégeant à partir de 2014, dans les Régions et les Départements. Une loi du 16/02/2010 a organisé la concomitance des mandats des conseillers régionaux et des conseillers généraux.

- **Réforme fiscale locale**

Conformément à la LOLF, seule une loi de finances peut traiter de fiscalité. C'est la loi de finances pour 2010, ajustée en 2011, qui a remplacé l'ancien système fiscal local direct articulé autour de la taxe professionnelle, par un nouveau système instituant la contribution économique territoriale et bouleversant la distribution des taxes ménages et entreprises entre catégories de collectivités.

- **Le volet institutionnel de la réforme :**

Le texte de loi sur la réforme des collectivités territoriales a été adopté définitivement le 9 novembre 2010, validé par le Conseil constitutionnel le 9 décembre et promulgué le 16 décembre 2010 (JO du 17/12/2010).

A l'origine des débats parlementaires, dans un délai de 2 ans après publication de la loi sur la réforme des collectivités territoriales, un autre texte devait traiter des compétences. En fait, le sujet a été largement intégré dans cette loi principale (titre IV), pour une entrée en vigueur au 01/01/2015. De plus, il est prévu (article 73 alinéa VI) à l'issue d'une période d'application de deux ans (soit en 2017) une clause de revoyure avec évaluation par un comité mixte élus locaux + élus nationaux + services de l'État, puis une adaptation par la loi du dispositif de répartition des compétences des collectivités territoriales.

- **Restent à délibérer deux projets de loi** relatifs aux modalités d'élection des conseillers territoriaux et des conseillers communautaires

Les grands éléments de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

L'intercommunalité (71 articles sur 90)

La plupart des dispositions visent à un meilleur fonctionnement des outils existants

- **La commune conserve sa clause de compétence générale.**
- **La commune nouvelle (articles 21 à 25).** Après l'échec de la réforme Marcellin de 1971 sur la fusion de communes, il est encouragé la création de communes nouvelles en lieu et place de tout EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération, communautés de communes). Mais il faudra un accord unanime des Conseils municipaux, ou, à défaut, si deux tiers de ces Conseils le souhaitent, une consultation de la population.
- **Election au suffrage universel direct des conseillers communautaires** par « fléchage » dans les élections municipales si le Conseil municipal est élu au scrutin de liste.

  Le projet de loi électorale restant à débattre propose de ramener le seuil du mode de scrutin de liste de 3500 à 500 habitants Dans les communes de moins de 500 habitants la désignation en Conseil communautaire serait faite dans l'ordre du tableau maire + adjoints.
- **Mutualisation des compétences et services, et des ressources.**

  Des principes sont posés (articles 62 à 72). Sont prévus des schémas de mutualisation des services entre intercommunalité et communes membres, accompagnés d'un impact prévisionnel sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement.
- **Couverture intégrale du territoire par les intercommunalités d'ici le 01/06/2013 à l'aide de schémas départementaux de coopération intercommunale**, documents de référence prescriptifs et fondés sur la pertinence et la cohérence des périmètres (articles 35 à 37).

  L'élaboration de chaque schéma est pilotée par le Préfet avec l'association de la commission départementale de coopération intercommunale (à renouveler d'ici le 16/03/2011) qui peut modifier le projet préfectoral par un vote à la majorité des deux tiers. Le ministre des collectivités territoriales a adressé le 27/12/2010 une circulaire aux Préfets pour préparer un avant-projet d'ici avril 2011 et d'engager une concertation « approfondie ». Les schémas doivent être élaborés en 2011 pour application 2012-2013.

- **Simplification de la carte de l'intercommunalité (articles 38 à 52)**

- Facilitation des fusions de syndicats (que le ministre souhaite voir passer de 15300 à 4000 ou 5000).
- Création plus aisée de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines.
- Abrogation de l'article de la loi Pasqua qui avait créé les Pays ; la forme de coopération (auparavant souvent informelle) pouvant néanmoins perdurer.

Deux nouveaux outils de regroupement des communes, reposant sur le volontariat : les métropoles et les pôles métropolitains

- **Les métropoles, peu susceptibles de concerner Rhône-Alpes.**

Le projet du gouvernement et le comité Balladur proposaient de faire de la métropole une nouvelle collectivité locale avec compétence générale en lieu et place des communes et départements concernés. Ce sera, en fait, un EPCI assimilable à une « supercommunauté urbaine » ne bénéficiant pas d'une compétence générale.

Peuvent devenir « métropoles » les EPCI à fiscalité propre de plus de 500 000 habitants ou les communautés urbaines.

La métropole pourra intégrer :

- des compétences communales,
- des compétences transférées à titre obligatoire du Département (transports scolaires, routes, zones d'activités, promotion à l'étranger du territoire et des activités économiques) ou de la Région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques).
- des compétences transférées d'un commun accord conventionnel avec le Département ou la Région.

L'État pourra confier à la métropole, sur sa demande, la gestion des grands équipements.
Sur le plan financier, les métropoles pourront bénéficier de recettes alignées sur celles des communautés urbaines, sous réserve de l'accord de toutes les communes membres.
Le transfert de compétences est mal assuré de la part des communes (ex plan local d'urbanisme) comme des Départements et des Régions (voie conventionnelle).

Les métropoles risquent de mal se démarquer des communautés urbaines, et aucune agglomération rhônalpine n'est candidate à ce jour.

- **Les pôles métropolitains (article 20), outils pouvant être considérables pour Rhône-Alpes**

Ce sont des syndicats mixtes fermés (excluant Département ou Région) pour renforcer la coopération entre EPCI à fiscalité propre sur des actions d'intérêt métropolitain = développement économique, promotion de l'innovation, recherche, enseignement supérieur, culture, aménagement de l'espace par coordination des SCOT, infrastructures et services de transport. La continuité territoriale n'est pas exigée.
Ces pôles sont constitués à partir d'un seuil de population globale des EPCI de 300 000 habitants, avec un EPCI de 150 000 hab.
Ils sont décidés par arrêté préfectoral sur délibérations concordantes des EPCI.
L'avis simple des Départements et Régions concernées est sollicité.
Il est envisagé un pôle métropolitain regroupant Lyon, Saint Etienne, Bourgoin, Vienne. De même, le francovaldogenevois pourrait être un autre pôle, ainsi que Grenoble -Voiron ...

Ce dispositif de pôles métropolitains constituera pour Rhône-Alpes une des principales novations de la réforme territoriale. Définir les modalités d'articulation avec la Région et les Départements constituera un enjeu majeur...ainsi que l'équilibre territorial entre zones rurales et agglomérations.

Départements et Régions

- **Le conseiller territorial**. élu au scrutin majoritaire à deux tours, fonde un couple Région / département (articles 1 et 2).
  Il restera au Parlement à répondre à la seule demande formulée par le Conseil constitutionnel sur la loi de réforme : pour maintenir le nombre de conseillers territoriaux dans un écart à la moyenne régionale non disproportionné (écart inférieur à 20 %) au titre de la représentation démographique, il faudra retirer du tableau adopté par le Parlement une quinzaine de conseillers sur 3571. Sur les 299 conseillers attendus pour Rhône-Alpes, ce sont 3 qui devraient être modifiés (Savoie, Ain, Drôme).

- **La Commission permanente de la Région ne pourra pas excéder le tiers de l'effectif du Conseil régional (art. 7).**

- **Regroupement et modifications des limites des départements et des Régions (articles 26 à 29)**

La fusion Régions / Départements est de la compétence du Gouvernement.
Les projets de regroupement des régions, regroupement de départements ou modification de limites régionales pour un département sont proposés par délibération concordante des assemblées locales. Ils sont ensuite soumis obligatoirement à la consultation de la population.

- **Clarification des compétences et des financements (art. 73 à 78)**

Ces articles constituent le cœur de la réforme intéressant Régions et Départements, Ils seront applicables au 01/01/2015.
- **Un principe** (article 73) : Départements et Régions exercent des compétences dans les domaines fixés par la loi
Le conseil constitutionnel l'a validé, indiquant que la loi du 10 août 1871 n'a pas créé de clause générale de compétence pour les Départements et Régions, et que cette clause ne constitue pas ainsi un principe juridique.

- **mais des exceptions au moins aussi importantes par suite du droit d'initiative**

◦ « Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».
◦ « Le Conseil régional peut, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique. » On peut s'interroger sur ce qu'est un objet d'intérêt régional.
◦ « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie une compétence dont elle est attributaire ».
Il est probable que les collectivités territoriales pourront ainsi continuer à intervenir dans de nombreux domaines grâce à ce droit d'initiative.

- **... et la clarification des compétences est renvoyée aux Départements et Régions eux-mêmes**

- Le maître d'ouvrage d'une opération d'investissement doit apporter une participation minimale de 20% de la part publique, sauf exceptions (art. 76).
- Il est institué le principe général de non cumul des subventions du Département et de la Région pour des opérations respectivement « d'intérêt départemental » et « d'intérêt régional ».

Cette règle de non cumul sera écartée :

◦ dès 2012, s'il s'agit de financer des opérations des CPER ou sous maîtrise d'ouvrage, soit de l'Etat, soit de communes de moins de 3 500 habitants ou encore d'EPCI de moins de 50 000 habitants,

◦ à compter du 01/01/2015, si est adopté en début de mandature un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services des départements et de la Région.

M. Jean-Jacques de PERETTI doit remettre au Président de la République, d'ici le 30 juin 2011, des propositions de méthode concernant ces schémas, de façon à traduire de « véritables projets de territoires » ; de premiers éléments devant être remis auparavant. Pour l'heure, il a indiqué que la Région et les Départements doivent pouvoir organiser assez librement leurs compétences en fonction de la spécificité des territoires.

Ces schémas dégageront-ils une vision stratégique pour optimiser les compétences ? Seront-ils l'instrument d'une décentralisation totale aux Départements et Régions pour fixer leurs compétences respectives ?

Les perspectives demeurent ouvertes entre celle d'une « cantonalisation », compte tenu du mode de scrutin, et celle du renforcement du niveau régional.

Les conseillers territoriaux mélangeront-ils proximité et stratégie, et de cette éventuelle confusion le niveau national peut-il sortir renforcé par rapport à la Région et à l'Europe ?

La réforme de la fiscalité directe locale (loi de finances 2010 et compléments en 2011)

Schéma général de la modification du panier de ressources des collectivités locales
(source Conseil régional Rhône-Alpes)

	Secteur communal		Départements	Régions (et collectivité territoriale de Corse)
	Communes	EPCI à fiscalité propre		
Recettes perdues	**Taxe professionnelle** (sauf pour les départements et régions de Corse qui ne la percevaient plus depuis 1995)			
			Taxe d'habitation et foncier non bâti	Foncier bâti et non bâti
Nouvelles recettes	Cotisation foncière des entreprises (CFE)			
	26,5 % de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)		48,5 % de la CVAE	25 % de la CVAE
	Taxe additionnelle au FNB (transfert des parts départementales et régionales)		Solde de la TSCA	
	Transfert des taux départementaux (TH et TP) et régionaux (TP)		Transfert des taux régionaux de FB	
	Frais de gestion de l'Etat (TH, CFE, FNB)		Frais de gestion de l'Etat sur le FB	
			Transfert des fractions d'Etat sur les droits de mutation	
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCom)			
	Taxe additionnelle à la taxe sur installations nucléaires de base dite de stockage des déchets radioactifs			
	Taxe sur les entreprises de réseaux			
	dont 50 % éoliennes terrestres (30 % communes, 70 % EPCI ou département si non adhérente à un EPCI) et maritime hydrauliques		une part de la composante éoliennes terrestres et maritimes hydrauliques	
	dont 50 % centrales thermiques à flamme ou nucléaires		dont 50 % centrales thermiques à flamme ou nucléaires	
	dont 50 % production d'électricité photovoltaïque		dont 50 % production d'électricité photovoltaïque	
	dont transformateurs électriques			
	dont 2/3 de la taxe sur les stations radioélectriques		dont 1/3 de la taxe sur les stations radioélectriques	
				dont taxe sur les répartiteurs téléphoniques
				dont taxe sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national

- **La taxe professionnelle (assise sur la formation brute de capital fixe mais déjà largement liée à la valeur ajoutée), est remplacée par plusieurs impôts :**

La contribution économique territoriale (CET) qui regroupe la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CVAE progresse selon le chiffre d'affaires que l'Etat compense par dégrèvement : son taux national progresse de 0% en dessous de 0,5M€ de chiffre d'affaires annuel à 1,5% au-dessus de 50M€. Pour les entreprises implantées sur plusieurs communes, elle fait l'objet d'une clef de répartition comprenant pour un tiers les valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE et pour deux tiers l'effectif salarié.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) avec 7 volets dont deux sont affectés aux Régions (matériel roulant ferroviaire et téléphonie fixe) :
- l'IFER matériel roulant est calculé avec des valeurs différentes selon les types de matériels et RFF réalise la répartition entre les Régions.
- l'IFER téléphonie fixe repose pour l'essentiel sur les répartiteurs téléphoniques avec un taux de 2,4 €/an/abonné.

- **La suppression de la taxe professionnelle recouvre une modification profonde du financement du secteur public local :**

Les leviers fiscaux des Régions seront limités aux exonérations facultatives, à la modulation de TIPP, à la carte grise et à la nouvelle marge qu'autorise la loi sur la TIPP pour financer les infrastructures ferroviaires et fluviales (article 94 de la loi de finances 2010).

Pour le groupe de travail, on risque de voir la Région affaiblie au profit du bloc communal et des métropoles, la marge de manœuvre fiscale étant très réduite pour la Région.

A l'exception du projet de taxe carbone et du dispositif fiscal vis-à-vis des titulaires de bénéfices non commerciaux de moins de 50 salariés, le conseil constitutionnel a validé le texte de la loi de finances. En effet, le fait de ne plus voter les taux de fiscalité directe est déclaré conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière, à différencier de l'autonomie fiscale non garantie par la Constitution. Il suffit que représentent une part déterminante des ressources, les ressources propres, définies comme le cumul :

- des ressources dont le taux est fixé par les collectivités locales (autonomie fiscale)
- et de celles dont la loi détermine, par collectivité, le taux (cas de la cotisation valeur ajoutée des entreprises) ou une part locale d'assiette (cas de la TIPP).

Comme dans de nombreuses régions européennes et dans les Länder allemands qui reçoivent de l'Etat fédéral leur recette, **les collectivités territoriales doivent avoir une autonomie pour choisir le niveau de leurs dépenses avec des ressources fixes.**

Le groupe de travail relève une autonomie plus faible en France, où l'État fixe seul la norme et où le principe (théorique) de compétences spécifiques est désormais instauré.

- **La réforme fiscale s'accompagne d'une péréquation double** à l'aide de deux fonds :

- un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)
- un fonds de péréquation de la CVAE abondé par les catégories de collectivités dont le taux d'évolution de la CVAE est supérieur à la moyenne, après redéfinition de la notion de potentiel financier. Fonds régional et fonds départemental sont en place dès 2011. Pour le bloc communal, le fonds sera créé en 2012, avec un objectif de ressources montant en charge progressivement jusqu'en 2015.

- **Les effets de la réforme fiscale locale ont été simulés :**

- Pour les collectivités (en ligne sur le site du ministère de l'économie)

De 2011 à 2015, pour la Région Rhône-Alpes, la CVAE progresserait de 20 %, passant de 398,5 M€ à 480 M€. La progression annuelle moyenne serait ainsi de + 5 %

Le groupe de travail estime cette projection optimiste et s'est inquiété de la dynamique de l'impôt via la valeur ajoutée, plus perdante en période de crise et plus gagnante en période de conjoncture favorable.

- Pour les entreprises, il ressort que la plupart des secteurs bénéficieront de la réforme, sauf l'assurance, la construction de matériel roulant ferroviaire, le transport fluvial ou la fabrication d'armes. A noter des allègements fiscaux de 32 % pour l'industrie, de 45 % pour la construction, et un avantage aux PME.

Le groupe de travail estime les services et les secteurs à forte intensité de main d'œuvre relativement défavorisés. Pour les entreprises de main d'œuvre (ex. travail temporaire) la valeur ajoutée comporte parfois quasi exclusivement des salaires. La loi a donc procédé à des plafonnements. Ne sont-ils pas trop élevés ?

Pour conclure

Le groupe de travail constate que ce sont deux dispositions introduites au cours du débat parlementaire sur la réforme territoriale qui risquent d'avoir le plus fort impact pour Rhône-Alpes :

- l'organisation de pôles métropolitains susceptibles de capter davantage que dans d'autres régions une part majeure de la gouvernance en matière d'innovation et de développement économique,
- le renvoi à la Région et aux Départements du soin de clarifier leurs compétences à travers un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Le groupe de travail considère que Rhône-Alpes doit innover face à ces évolutions : il faut favoriser la représentation de la société civile dans les nouveaux lieux décisionnels des politiques publiques.

Note n°2011-03B
Bureau du 22 mars 2011

Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes
78 route de Paris - BP 19
69751 Charbonnières-les-Bains Cedex
Tél : 04 72 59 49 73 / Fax : 04 72 59 51 98
ceser@rhonealpes.fr
www.ceser.rhonealpes.fr

Déclarations des groupes

Intervention de Gilles MAURER, au nom du collège I

Monsieur le président,
Mesdames, messieurs, cher(e)s collègues

La réforme territoriale et la réforme fiscale locale, traitées par le groupe de travail animé par Gilbert LIMANDAS sont des sujets à enjeu considérable.

A ce titre, nous soulignons l'intérêt de ce travail de veille et de synthèse. C'est à notre sens une démarche très utile pour notre CESER qui met l'accent sur les problématiques auxquelles sera confronté Rhône-Alpes.

Nous tenons à souligner également la facilité de lecture et l'intérêt pédagogique du document, intéressant à plusieurs titres.

- Il permet dans une première partie de bien appréhender l'enchevêtrement actuel des interventions des différents acteurs dans l'exercice des grandes compétences dévolues à la Région.
  Nous approuvons les propositions formulées pour que la Région soit mieux identifiée comme chef de file du développement économique ou de la formation, en impulsant et en animant la gouvernance dans le respect complet du principe de subsidiarité qui permettra de valoriser pleinement le savoir-faire des acteurs économiques.
  En matière d'aménagement du territoire, il apparaît clairement le manque d'un Schéma régional d'aménagement du territoire ; le rôle stratégique de la Région et même de l'État sont demeurés étrangement absents des débats sur la réforme territoriale.
  Sur les transports collectifs, nous avons bien noté la contribution apportée par les entreprises à hauteur de 50% dans les transports urbains. Il serait juste de mieux répartir cette enveloppe plus largement au niveau des espaces métropolitains, sans en accroître le volume global prélevé.
  La réduction continue de l'effort des usagers au détriment de celui du contribuable nous parait regrettable.

- Dans une seconde partie, cette note de cadrage aborde la loi de réforme des collectivités territoriales proprement dite.
  Cette loi permet d'avancer dans le sens de la simplification de la carte de l'intercommunalité, de l'encouragement à la mutualisation des services communaux et intercommunaux et prévoit l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.
  Pour Rhône-Alpes, c'est l'opportunité de créer un outil de regroupement volontaire des intercommunalités urbaines (exprimé en quelques lignes dans la loi) qui peut avoir un impact majeur : le pôle métropolitain, dont le concept est apparu lors du débat parlementaire.
  Le pôle métropolitain pourra traiter de sujets aussi stratégiques que le développement économique, la recherche, l'innovation, l'enseignement supérieur, la culture, les transports ou la coordination des SCOT.
  Notre assemblée, dans un rapport précédent, a bien sûr souligné l'intérêt de développer des fonctions majeures métropolitaines. Mais comment assurer la répartition des rôles entre ces futures métropoles, la Région et les Départements ? Ces projets de pôles métropolitains étant prévus par la loi sous la forme de syndicats mixtes fermés, comment s'articuleront-ils avec les autres collectivités et acteurs publics et avec la société civile ? Il convient d'engager le dialogue entre tous sans délai.
  L'autre aspect majeur de la loi réside dans la constitution du nouveau couple Département – Région autour du conseiller territorial, et surtout sur la base d'un Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services qui devra définir qui fait quoi. Dans la mesure où le Conseil régional pourra par simple délibération se saisir de tout « objet d'intérêt régional » pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune personne publique en particulier, il est probable qu'il pourra continuer d'intervenir dans de nombreux domaines. Mais les financements croisés ne seront plus possibles sans Schéma d'organisation des compétences.
  On constate ainsi que le législateur incite les collectivités à clarifier entre elles leurs compétences selon des formules qui pourront être différentes d'une Région à l'autre.
  La loi pousse donc au maximum la décentralisation telle que le permet la Constitution, sans déroger au principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre.
  C'est en fait de l'utilisation que feront les élus que dépendra une évolution vers la départementalisation ou la régionalisation, vers la proximité ou la stratégie à un échelon plus régional.

- Enfin, ce sera mon dernier point, la réforme fiscale constitue un autre volet tout aussi crucial avec le remplacement de la taxe professionnelle par une imposition assise essentiellement sur la valeur ajoutée des entreprises et qui pénalise beaucoup moins l'outil de travail qu'est l'investissement. La charge fiscale est globalement mieux répartie et pénalise désormais moins le tissu industriel et celui des PME.
  Il est vrai aussi que les entreprises sont désormais les seules à financer la fiscalité directe de la Région qui ne peut plus en voter les taux. La marge de manœuvre de la Région ne va plus exister.
  C'est une nouvelle contrainte pour les collectivités. Mais n'est-ce pas le lot de nos entreprises depuis toujours de devoir s'adapter en permanence à la conjoncture ?

Monsieur le président, mesdames, messieurs, l'importance de ces réformes pour notre assemblée socioprofessionnelle est grande. Nous ne pouvons qu'approuver la volonté exprimée par le rapporteur de voir la société civile pleinement représentée dans les nouveaux lieux décisionnels.

Intervention de Gérard SEIGLE-VATTE, au nom du collège I, Chambre régionale d'agriculture

Chers collègues,

La loi du 16 décembre 2010 a acté certaines modifications sur les collectivités territoriales.

Le millefeuille français avait besoin d'être dépoussiéré. Nos assemblées parlementaires sont-elles allées assez loin ? On peut se poser des questions.

Dans un pays, comme dans d'autres pays d'Europe et dans le monde, la dette publique ne cesse de s'alourdir. Il devenait évident de revoir le fonctionnement de nos collectivités territoriales.

En clarifiant le rôle des compétences de chacune, on peut espérer des actions plus claires. Cependant, nous avons un goût « d'inachevé » !

Dans notre région où le pôle métropolitain lyonnais va prendre une place majeure, comment demain les territoires extérieurs seront-ils considérés s'ils n'arrivent pas à s'organiser complètement ?

Nous souhaitons une Région forte avec des compétences renforcées. La RGPP a donné l'orientation, l'Etat renforçant de plus en plus ses prises de décision en région.

Nous regrettons que les vrais choix d'avenir ne soient pas faits. Cela ne nous prépare pas à ce que demain nos Régions françaises aient la même autonomie financière et organisationnelle que dans d'autres pays européens.

C'est regrettable au moment où nous devons construire une véritable Europe, gage d'avenir pour nos générations futures.

Le groupe de travail pointe bien les enjeux futurs et à juste titre, laisse ouverts de nombreux chantiers.

Intervention de Bruno BOUVIER, au nom de la CGT

Lors de la plénière du Conseil économique et social Rhône-Alpes en date du 20 janvier 2009 réagissant à un document proposé par la Présidence de notre Assemblée concernant la réforme des collectivités territoriales, le groupe CGT pointait 4 réflexions centrales :

1) Cette réforme facilitera-t-elle une évolution significative de la démocratie ?
2) Cette réforme se donne-t-elle l'ambition d'un aménagement équilibré du territoire ?
3) Le lien entreprise - territoire sera-t-il renforcé notamment par une évolution positive de la fiscalité ?
4) Nous réaffirmions que chaque collectivité devait garder sa clause de compétence générale, ce qui ne s'opposait pas à des évolutions notamment avec la notion de collectivités chefs de file.

La loi désormais votée, quelle appréciation au regard des interrogations posées voici deux ans ?

Cette loi fut l'affaire de quelques élites de la Nation. En aucun cas, elle ne donna lieu à une quelconque volonté politique pour permettre aux citoyens de prendre connaissance des projets et d'intervenir.

Notre pays est confronté à une crise démocratique profonde.

Les citoyens ont le sentiment d'être totalement exclus de toutes les décisions stratégiques pour la définition des choix en matière de politique publique, comme au sein des entreprises d'ailleurs.

C'est toute la question de la démocratie représentative, sociale et citoyenne qui aurait dû constituer le cœur de cette réforme.

Une nouvelle fois, par choix politique, l'élément central, à savoir, l'appropriation par les citoyens de la chose publique fut complètement ignorée.

L'aménagement équilibré du territoire, l'égalité des droits, l'égalité des chances au sein de l'ensemble du territoire constituent-ils un fil conducteur central de cette réforme ?

Avec la création des Métropoles, des pôles métropolitains, qui bénéficieront de transferts de compétences les plus essentiels, se construit une nouvelle république.

Selon les choix opérés dans tel ou tel territoire, telle ou telle région, les citoyens de notre pays ne seront plus égaux devant leurs Institutions.

Ici, telle ou telle compétence sera exercée par une collectivité, ailleurs cette même compétence sera sous la responsabilité d'une collectivité différente.

Au sein de la Région Rhône-Alpes, la construction très engagée de deux pôles métropolitains, l'un autour de Lyon, l'autre autour de Grenoble et de l'axe du sillon alpin vont modifier sensiblement la donne.

Dans ce contexte d'une métropolisation exacerbée, des interrogations importantes se posent.

Quelle compétence demain pour la Région en matière de choix stratégiques ?

Quelles compétences subsisteront au sein de la collectivité départementale dans un département fortement urbanisé comme le département du Rhône ?

Quel devenir pour les territoires à ce jour non intégrés dans les projets de pôle métropolitain en Rhône-Alpes ? Nous pensons à l'Ardèche, au Sud de la Drôme, à la Maurienne, au Secteur d'Oyonnax…

L'aménagement équilibré du territoire ne constitue plus un élément structurant au sein de notre pays. Nous sommes une nouvelle fois dans le domaine des institutions comme dans celui de l'économie, de la recherche, de l'enseignement supérieur devant des choix exclusivement tournés vers le sacro-saint principe de la taille critique.

La suppression de la taxe professionnelle constituait depuis de longues années, une des revendications centrales du patronat. Au lancement des Etats généraux de l'industrie au Ministère de l'Economie, en pleine crise économique sociale et financière, à l'automne 2009, Madame PARISOT réaffirmait que la crise ne saurait différer la suppression de la taxe professionnelle par le Gouvernement.

Madame PARISOT a été entendue. La taxe professionnelle vidée de l'essentiel de sa substance casse le lien nécessaire et profondément structurant entre l'entreprise et son territoire.

Les collectivités territoriales, principales sources d'investissement public, souffrent aujourd'hui d'un manque criant de moyens pour mener à bien leurs missions et répondre aux besoins des populations et des territoires.

La CGT considère qu'une réforme profonde de la fiscalité constitue un enjeu majeur. Nous formulons des propositions précises pour donner au service public et aux collectivités, les moyens pour une ambition de développement économique et de bien être social. Nous formulons des propositions précises pour responsabiliser l'entreprise avec son territoire.

Notre organisation syndicale considère donc qu'avec cette réforme des collectivités territoriales, nous ne répondons pas aux exigences économiques et sociales qu'appelle la crise profonde et durable que traverse notre pays.

Les éléments clefs que nous considérons comme essentiel, démocratie, aménagement du territoire, égalité des droits et des chances, contributions financières au service de l'intérêt général sont au contraire les grands absents de cette réforme.

Autre grand absent : l'emploi public dans les collectivités territoriales. Ces agents sont présents sur tous les territoires et assurent une présence publique de proximité.

Les transferts de personnels entre les différentes collectivités dont certains arrivaient juste dans la fonction publique territoriale, je pense aux personnels TOS et ex DDE, vont avoir des conséquences importantes sur les organisations de travail et en conséquence sur le service public.

L'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire retraité sur deux est étendu aux collectivités locales. On ne peut que s'inquiéter des conséquences, à l'aune des dysfonctionnements que l'on constate dans la fonction publique d'Etat.

Ce constat est partagé par Monsieur Jean Paul DELEVOYE, président du CESE, qui au titre de son dernier rapport annuel en tant que médiateur de la République déclarait, je cite : "la RGPP se traduit par des restrictions budgétaires qui se traduisent par un service dégradé, plus complexe et moins accessible. Il met en cause des réformes précipitées, la stigmatisation des agents est au final, la perte de vue de l'objectif principal qui, pour lui, devrait être d'avoir la capacité de passer de la culture du dossier à la culture du service rendu".

Avec ces modifications profondes du rôle de chacune des collectivités territoriales, une question se pose pour la représentation de la société civile.

La place nouvelle des métropoles et / ou pôles métropolitains et leurs compétences renforcées dans les secteurs les plus stratégiques ne doit-elle pas s'accompagner, si ces choix se confirment au cours des prochaines années, d'une représentation de la société civile à cette échelle et de nouveaux espaces de dialogue social.

Cette question pourrait constituer un sujet de débat et de préconisation des travaux du CESER Rhône-Alpes au cours des prochains mois.

Intervention de Christian JUYAUX, au nom de la CFDT

Monsieur le président, chers collègues,

Le diagnostic est partagé : l'organisation politique et territoriale de la France est caractérisée par son centralisme et par sa complexité, ce qu'il est convenu d'appeler le millefeuille des collectivités. Diviser pour régner est un vieux principe de gouvernement toujours d'actualité. Face à cette situation, à de très rares exceptions près comme les lois de décentralisation du début des années 80, les réformes soit ont échoué, soit ne se sont pas attaquées centralement au problème. Maintien de la complexité et changement permanent, la loi du 16 décembre 2010 se situe bien dans la continuité culturelle française et sa spécificité, pour ne pas dire son incongruité en Europe. Comment s'étonner que face à cette complexité, nos compatriotes s'éloignent de la pratique de la démocratie ?

Dans notre monde en voie d'unification où la France pèse de moins en moins lourd, où l'Europe est la chance de faire entendre notre voix, la montée en puissance des Régions constitue un levier essentiel sur lequel notre organisation politico-administrative doit s'appuyer. « Penser global agir local » est plus vrai que jamais. C'est à cette aune que nous devons mesurer la pertinence d'une réforme territoriale.

Notre assemblée a eu raison de se saisir avec vigueur de cette question. Elle a eu raison de le faire de manière concrète en examinant chacune des grandes thématiques de compétence du niveau régional : aménagement du territoire, développement économique, formation, transports. Elle a raison d'insister sur le rôle de chef de file, de cadrage stratégique et d'animation de la Région qu'il faut renforcer de manière transversale dans tous ces domaines. Dans ces domaines aussi elle fait ou rappelle des propositions concrètes ; c'est bien. Nous sommes dans notre rôle.

Le CESER est aussi dans son rôle lorsqu'il pousse la Région et les autres collectivités locales à innover dans la place faite à la société civile dans la gouvernance territoriale globale.

Mais la CFDT regrette que le groupe de travail se contente de « constater » ce qui constitue en Rhône-Alpes encore plus qu'ailleurs un danger pouvant être mortel pour l'animation régionale, la constitution de pôles métropolitains qui couvriraient plus de 50 % de la population de la région et probablement les 2/3 de sa richesse.

Elle regrette aussi que dans l'énoncé en première page de ce qui constitue l'essentiel pour Rhône-Alpes demain, la question des finances régionales ne soit pas évoquée. La réforme ne contribue pas à rendre les Régions plus adultes dans leur comportement économique et bridera des initiatives qui devraient être prises à ce niveau. On nous objectera que l'heure est à la rigueur. Certes ! On nous permettra cependant de rappeler que si, comme le CESER l'a rappelé dans ses documents sur la sortie de crise, 75 % des investissements publics sont le fait des collectivités locales, 75 % de la dette publique est le fait de l'État ! Nous ne sommes pas sûrs que ni la montée en puissance des métropoles face à la diminution du rôle de la Région, ni le renforcement de l'ancrage local des conseillers régionaux incitant au saupoudrage, soient des facteurs d'incitation à la modération de la dépense des collectivités locales. C'est la complexité et le manque de choix courageux qui coûtent cher.

C'est peut-être un sujet qui fâche, mais ce doit être l'honneur de la société civile organisée que de l'aborder. D'autant plus que toutes ces considérations conduisent naturellement à s'interroger sur la durabilité d'une telle réforme. Encore un effort, chers collègues !

Malgré les timidités de ce texte, et à cause des propositions concrètes indépendantes de celui-ci, nous votons pour ce projet de contribution.

Intervention de Gérard CLEMENT, au nom de FO

Monsieur le président, mesdames messieurs, chers collègues,

Notre assemblée, par la présentation du bilan des travaux du groupe de travail sur la réforme des collectivités locales et en permettant ce débat, se place directement dans sa mission d'éclairage des citoyens sur les conséquences d'une réforme qui va profondément modifier la vie quotidienne des Rhônalpins.

Lors de la conférence des exécutifs du 30 Novembre 2009, l'ensemble des organisations syndicales de salariés exprimait leur inquiétude en ces termes :

« La réforme des collectivités territoriales et la suppression envisagée de la taxe professionnelle est inquiétante pour les collectivités intercommunales et communales, mais aussi pour les salariés. Nous ne pouvons que déplorer, tant le processus de recentralisation que sous-tend le projet, car il freinera la revitalisation des bassins d'emploi en supprimant les attractivités territoriales, que la méthode faite d'improvisation qu'engendrent les débats sur son remplacement. »

Il serait souhaitable de prendre le temps nécessaire à une réflexion approfondie sur ce besoin de réforme fiscale et sur une nouvelle articulation des différents échelons territoriaux qui sont indispensables pour une meilleure lisibilité pour les intervenants afin de construire une meilleure cohérence d'actions.

Le mouvement qui tend à faire peser encore plus de charges sur les ménages, en exonérant les entreprises de la redistribution des richesses, doit être stoppé. Evitons de remettre en cause les fondations de la solidarité nationale en ouvrant la voie à l'arbitraire et aux inégalités devant la nécessité de la contribution publique.

Nous sommes unanimement attachés au lien entreprise-territoire. Celui-ci ne peut que se traduire dans la contribution de l'entreprise à l'attractivité du territoire. N'oublions pas aussi que les finances de l'Etat, comme celles des collectivités territoriales du reste, sont, ni plus ni moins, que l'impôt versé par le contribuable. »

Depuis le « train de la réforme » est en marche avec son application notamment dans le cadre de la politique de réduction des dépenses publiques menée par la mise en place de la réforme générale des politiques publiques et de la politique budgétaire de l'Etat.

Alors qu'une part de plus en plus grande de la politique sociale leur incombe, les collectivités locales se voient également appliquer la règle du « 0% en valeur ». Celles-ci ont donc à faire face au gel de leurs dotations financières, voire même pour certaines à une baisse de ces dernières. Il s'agit pour elles, selon le gouvernement, de « partager l'effort que l'Etat s'impose à lui-même ».

Priées de maîtriser leurs dépenses, le rapport de programmation des dépenses publiques « propose» quelques pistes pour y parvenir parmi lesquelles une diminution des investissements et « une probable inflexion significative des dépenses sociales » parmi lesquelles l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), la Prestation de Compensation du Handicap, (PCH) ou encore le RSA socle, une prestation qui devrait diminuer grâce à une conjoncture plus favorable !

Confrontées à une baisse de leurs recettes (baisse des droits d'enregistrement et de mutation due au ralentissement du marché immobilier, suppression de la taxe professionnelle), la situation financière des collectivités locales et tout particulièrement celle des départements qui sont les principaux acteurs de la mise en œuvre de la politique sociale est très délicate. À moins qu'elles ne répercutent entièrement sur les impôts locaux cette baisse des dotations, une réduction « significative » de leurs effectifs et de leurs interventions en matière sociale, telle qu'appelée de ses vœux par le gouvernement, devient ainsi très probable. C'est ce qui est en cours dans tous les départements de Rhône-Alpes et bien entendu par le Conseil régional.

Lors du débat sur le budget 2011 l'avis adopté par le CESR Rhône – Alpes précise qu'il s'agit « d'une rupture avec la décennie écoulée de progression tendancielle des dépenses de + 2,3 % en rythme annuel ». Pour ce qui est des recettes, la réforme de la fiscalité locale a entraîné pour l'assemblée régionale, la suppression quasi-totale de la faculté de voter ses taux d'imposition.

Comme le groupe FO l'a déclaré lors de ce débat, ces deux éléments démontrent dans toute leur dimension que nous entrons dans une nouvelle ère. La Région – et l'ensemble des collectivités territoriales - n'ont plus de prise sur ces recettes, et pour les dépenses, les choix sont contraints par les décisions de l'état. Le « fait du monarque » peut donc s'appliquer dans toute sa mécanique de pouvoir.

La « seringue » est fabriquée et elle est infernale. Bien entendu toute collectivité locale peut toujours essayer de faire au mieux avec ce qu'elle a. Elle peut toujours tenter de mieux faire. Il n'y a plus dans les faits, ni autonomie budgétaire, ni capacité à se constituer des marges de manœuvre. La constitution de la République est bafouée.

La réforme des finances locales est le piston de la seringue. Pour Force Ouvrière l'enjeu de ce type de réforme consiste à remettre de la solidarité fiscale pour garantir l'égalité de tous les citoyens et neutraliser une forme de concurrence favorisée par les politiques de décentralisation.

Pour Force ouvrière, une réforme de la taxe professionnelle devait remplir trois conditions :

- le maintien dans leur intégralité des ressources fiscales des collectivités territoriales
- un rééquilibrage des prélèvements sur les entreprises entre les différents secteurs d'activité
- l'absence de transfert de charges vers les impôts locaux supportés par les ménages.

Nous ne pouvons que déplorer que cette réforme pourtant fondamentale ne réponde pas à ces conditions. De plus, elle met les collectivités locales dans une situation intenable. Les besoins explosent, les moyens diminuent, les contraintes augmentent. Il faut faire des choix de toutes façons plus de survie que de dynamique. Des choix si marginaux que prétendre conduire une politique économique, de formation, de transport va devenir très vite non plus « une ambition » mais une prétention.

Dans quelques années nous aurons une politique du « verbe » et non du « faire ». Nous aurons une collectivité, des collectivités qui ne seront qu'image et communication. Nous serons alors non plus dans la décentralisation – mistigri et sa tenaille implacable, mais dans la décentralisation – mirage et sa seringue infernale.

C'est la logique d'une politique globale néo-libérale sur le plan économique, bonapartiste version Napoléon III dit le petit, sur le plan de la République et de la démocratie. Cette logique consiste à amoindrir sinon détruire le rôle des corps intermédiaires dans la République. Les collectivités territoriales en sont comme le tissu associatif, ou encore le syndicalisme. Cette mécanique veut qu'entre le peuple et le pouvoir, il n'y ait rien.

La « société civile organisée » fait l'objet d'attaques répétées. Quand le gouvernement applique une diminution de 10 % des dépenses d'intervention, c'est l'ensemble du tissu associatif qui est en danger. Principalement celles et ceux qui luttent contre l'exclusion, qui agissent dans le domaine social ou l'insertion par l'économique. Les dégâts sont insupportables.

Quand la réforme de la formation professionnelle se met en place en outrepassant les termes d'un accord national interprofessionnel unanime des organisations syndicales tant de salariés que patronales, c'est la remise en cause de la capacité des partenaires sociaux à gérer les fonds issus des cotisations des salariés et des entreprises. Après la nationalisation des ASSEDIC au sein de Pôle emploi, avec les difficultés engendrées, c'est un amoindrissement sans précédent du rôle des partenaires sociaux dans une démocratie.

Quand on suspend l'épée de Damoclès d'une mesure de la représentativité des organisations syndicales, en exigeant d'elles le respect de plus de règles de transparence financière que des grands groupes ou des banques, c'est la capacité même de s'organiser librement qui est en danger.

Le pire est que parfois – faute d'analyse globale d'un mouvement d'ensemble – telle ou telle mesure se met en place avec la complicité parfois active de certains de ceux-là même dont le pouvoir veut réduire les capacités.

En réduisant la part de capacité à voter la fiscalité des Régions et des collectivités locales, le pouvoir central conduit l'ensemble de celles-ci à « négocier » le montant de leur dotation globale générale. Toutes ont leur intérêt immédiat propre certes. Seulement la somme des intérêts particuliers y compris des Régions, n'a jamais et ne sera jamais synonyme d'intérêt collectif des habitants de la Région.

Les travaux pratiques illustrent ce que nous disons. Le Président de la République vient d'annoncer un plan emploi avec notamment le développement de l'apprentissage et de l'alternance via les contrats de professionnalisation – très bien personne ne peut être contre. Qui paiera ? La réponse est claire. L'Etat décide, la Région, les Départements et les partenaires sociaux paieront. Comment ? Ce n'est pas le problème de l'Etat.

Cet ensemble interroge sur ce que seront à l'horizon 2015 les collectivités locales et notamment la Région ? Avec la mise en place des conseillers territoriaux qui cumuleront des responsabilités locales et régionales, avec l'absence de marges de manœuvre fiscales, ce sera au mieux un guichet – cible des lobbies de tous ordres.

Ajoutons pour faire bonne mesure l'avenir de l'intercommunalité qui actuellement se décide par l'élaboration de schémas départementaux. Cette élaboration est pilotée par le Préfet avec l'association des Commissions départementales de coopération intercommunale (renouvelées le 16/03/2011) qui peuvent modifier le projet préfectoral par un vote à la majorité des deux tiers. Le ministre des collectivités territoriales a adressé le 27/12/2010 une circulaire aux Préfets pour préparer un avant-projet d'ici avril 2011 et engager une concertation « approfondie » - concertation qui démarre donc souvent sans information des communes ou EPCI actuels.

Les schémas doivent être élaborés en 2011 pour application en 2012-2013. Quid du personnel ? Muté arbitrairement dans des structures inconnues à ce jour. Quid des compétences transférées avec quels moyens ? Quid du choix des citoyens ? Quelles conséquences pour les services rendus ? Quid d'une politique d'aménagement du territoire pensée et organisée ? Quid de la vie quotidienne des bassins de vie ?

Rien n'est clair – peu importe il faut faire avancer le train…la démocratie est à l'arrêt alors que l'existence des collectivités locales est en jeu… nous sommes bien là au cœur d'une question de conception de la République…

Je vous remercie.

Intervention de Jean-Bernard LAUNAY, au nom de la CFTC

Lors d'un récent sondage, huit français sur dix ont avoué ne pas vraiment comprendre les tenants et aboutissants de la réforme territoriale en raison d'un manque d'information.

Lors de la question « diriez-vous que vous êtes aujourd'hui très bien informé, plutôt bien informé, plutôt mal informé ou très mal informé sur cette réforme ? », ils sont 31 % à se déclarer très mal informés, 48 % à se considérer plutôt mal informés, 19 % informés ou très bien informés et 2 % ne se sont pas prononcés.

Dans les 19 qui se disent bien informés : certainement l'ensemble des élus et des personnels des structures concernés….

Paradoxalement, ce sentiment s'est essentiellement manifesté chez les jeunes, les internautes et les catégories socioprofessionnelles supérieures, a priori les plus exposés à l'information. Mais cela s'explique sans doute par la masse d'informations complexes parues à ce sujet qui ont alourdi la communication.

La réforme vise au «développement et à la simplification de l'intercommunalité». Les conseillers communautaires seront élus au suffrage universel direct par fléchage dès les élections municipales de 2014. Concrètement, les candidats aux élections municipales qui seront en tête de listes seront également candidats au Conseil communautaire.

Mais le système ne va t'il pas enclencher la tendance à l'abstention ?

«Un bulletin pour exprimer deux opinions sur deux politiques» est problématique pour beaucoup de gens. «Quand un électeur vote pour deux choses sur un bulletin, ça rend l'explication de son vote très compliquée».

De même, conséquence directe de l'élection il n'y aura plus d'opposition au Conseil communautaire : «dans beaucoup de communes (les plus petites), c'est le maire qui siégera à l'intercommunalité» (Quid de la pieuse volonté de non cumul des mandats ?...). Pour les communes plus importantes, le leader de l'opposition municipale aura droit à un siège.

De nouveaux conseillers territoriaux et la disparition de la parité.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales crée une nouvelle catégorie d'élu, le conseiller territorial. Elle comprend en outre un volet intercommunal important, qui fixe au 1er juin 2013 la date d'achèvement et de rationalisation de la carte.

Ces nouveaux élus remplaceront en mars 2014, les 6 000 conseillers généraux et régionaux. Ils siègeront à la fois au Conseil général et au Conseil régional. L'objectif affiché du gouvernement était de diminuer le nombre d'élus locaux.

Elus tous les six ans, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, ils seront 3 485. Un article en annexe du projet de loi prévoit le nombre de conseillers pour chaque département. Le redécoupage des cantons interviendra par décret en Conseil d'Etat.

Mais là, l'abandon de la proportionnelle va certainement susciter la « précarité de la parité » hommes/ femmes.

Les femmes étaient 47 % dans les Conseils régionaux, et il est à craindre que cette proportion ne diminue drastiquement avec ce mode de scrutin.

Le gouvernement a prévu la désignation d'un suppléant du sexe opposé à celui du titulaire et des sanctions financières pour les formations politiques ne présentant pas suffisamment de candidates. (Ce qui n'affligera que les petites organisations).

En contrepartie, pour faire entrer plus d'élues dans les Conseils municipaux, le scrutin de liste, avec l'obligation de la parité, sera institué dans les communes de plus de 500 habitants au lieu de 3 500 actuellement. (Déjà quand on connaît la difficulté pour constituer une liste dans une commune moyenne, d'aucuns ne mesurent pas la difficulté et sont loin d'être réalistes…)

Dès le premier trimestre 2011, les élus locaux devront procéder à une recomposition des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI). La réalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devra être opérée d'ici au 31 décembre 2011.

Quand on consulte le calendrier de première mise en place, tout cela est extraordinairement précipité ou improvisé.

La réforme a été validée, pour l'essentiel, par le Conseil constitutionnel (décision du 9 décembre). Celui-ci a toutefois rejeté la répartition des conseillers territoriaux. Il appartiendra au Parlement d'en débattre prochainement, a indiqué le gouvernement.

A compter du 1er janvier 2012, la réforme territoriale pose le principe d'une "participation minimale du maître d'ouvrage" au financement d'une opération d'investissement et encadre la participation du Département et de la Région à un projet communal ou intercommunal.

La loi renvoie au 1er janvier 2015 la redéfinition des compétences entre les Départements et les Régions, et l'interdiction des financements croisés.

La fin de la clause de compétence générale.

Cette clause permettait à une collectivité de s'occuper d'un domaine qui n'est pas forcément de son ressort, comme par exemple le logement. Elle est maintenue pour les Communes mais sera supprimée pour les Régions et les Départements au 1er janvier 2015. L'interdiction de cumuls de financement Département - Région prendra ainsi effet, sauf si dans le cadre du schéma régional, qui sera mis en place en début de mandat, Région et Départements en décident autrement en fixant leurs interventions.

De toute façon, les cumuls de subventions de fonctionnement départementales et régionales resteront possibles pour les communes après 2015 uniquement dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

Déjà que la totalité des collectivités territoriales se débat dans les problèmes de ressources, de financement, et de recherche de subventions, comment peut-on mesurer le nombre de projets, voire de structures qui verront leur survie hypothéquée.

Il en va de même pour ce grand projet au demeurant cartésien de couverture intégrale du territoire par les intercommunalités, d'ici juin 2013, à l'aide des fameux schémas départementaux de coopérations intercommunales présentés par le Préfet, dés avril 2011, devant les CDCI, organes souvent en sommeil, qui ont du être renouvelés en catastrophe en mars 2011. Je passe ici la procédure intégrant des va et vient pour qu'en fin de compte la décision finale appartienne toujours au Préfet.

Un grand nombre de syndicats intercommunaux vont disparaître dans cette réforme. Au delà des egos froissés de certains de ces présidents, où est le volet concernant les personnels ?

En un mot on bouscule au pas de charge, toute l'antériorité relationnelle des communes, souvent fruit de l'histoire, pour soit défaire des associations soit contraindre au regroupement : ici pas de place pour cloche merle. C'est du bel ouvrage de technocrates parisiens, mais qui ne peut qu'engendrer des révoltes et des freins, voir des refus de la part des responsables locaux.

Déjà quelques enceintes bruissent et les résultats de 2012 risquent de remettre en question quantité de paramètres de cette réforme.

Cette intervention ne reprendra pas le détail de cette reforme car chacun, ici, en maîtrise toutes les subtilités.

Rationalisation, cohérence, efficacité et peut être économie, ce grand chantier napoléonien, même s'il était devenu indispensable, sent vraiment la précipitation.

Il est certain que nombre de responsables, d'élus, depuis le début, souvent pour des préoccupations qu'on qualifiera de collatérales, freinent à la mise en place.

Que d'affrontements locaux en perspective, avec la mise en place des métropoles, pôles métropolitains, qui, dans certains cas vont faire figure de monstres aspirant les gouvernances locales, à travers l'organisation des compétences et de mutualisations des services.

De toutes façons, la CFTC valide l'ensemble des remarques et propositions détaillées dans le rapport qui nous est présenté, mais soutient surtout la remarque finale :

Rhône Alpes doit innover face à ces évolutions : il faut favoriser la représentation de la société civile dans les nouveaux lieux décisionnels des politiques publiques.

Car enfin est-ce que la prochaine source d'économie structurelle ne pourrait être, à terme, la disparition des CESER ?

Intervention de Fabien COHEN ALORO, au nom de l'UNSA

Monsieur le président du CESR,
Mesdames, messieurs et chers (e) collègues,

La réforme des collectivités locales, voilà un sujet - s'il en est - qui concerne la société civile que nous représentons en Rhône Alpes

Comme il est indiqué en préambule du bilan qui vient d'être soumis :

- mise en place d'un groupe de travail interne, chargé d'établir une veille/acculturation, de formuler des questionnements sur la réforme,
- voire un positionnement si l'opportunité en devenait clairement avérée.

Et bien - il faut le dire publiquement - en lisant attentivement ce bilan, j'ai cherché en vain les questionnements du groupe de travail et encore moins le positionnement du CESER. Sans doute nous faut-il imaginer que cette opportunité ne s'est pas clairement avérée ?

La conclusion de ce bilan est pour le moins attristante, c'est sans doute pour cela que ce document nous est présenté sans vote. Nous vous laissons imaginer, chers(e) collègues que pour un sujet aussi important, le groupe de travail ne s'est réuni que 10 fois en près de deux ans et qu'il n'a auditionné que deux intervenants M. O NEGRIN (bien entendu sur la fiscalité et la taxe professionnelle) et M Le CHATELIER des services de la Région.

L'UNSA, comme moi-même, attendions des propositions, des préconisations, et nous même en avions, mais à quoi bon faire ici la liste de nos propositions. Le CESE a fait preuve de plus de courage dans son rapport du 21 octobre 2009.

De même, cette réforme ne peut être dissociée de deux autres éléments majeurs dans les réorganisations administratives des services déconcentrés de l'Etat : la réforme des administrations territoriales de l'Etat (REATE) et la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette RGPP va maintenant toucher tous les opérateurs de l'Etat, notamment ceux qui travaillent en direct avec les collectivités locales (exp. OSEO).

La société civile rhônalpine n'aurait-elle rien à dire sur une réforme de cette importance qui - comme bien d'autres - finira malheureusement en « réformette » portant pour l'essentiel sur la seule refonte des finances locales ? Et bien évidemment la fiscalité des entreprises a été regardée de près….

Et je finirai sur les conclusions du groupe de travail qui dit : « il faut favoriser la représentation de la société civile dans les nouveaux lieux décisionnels des politiques publiques ». En tout cas ce n'est pas par notre attitude de grande prudence (pour ne pas employer un autre mot) que les pouvoirs publics ouvriront plus largement leurs espaces de décision à la société civile.

Les positionnements de l'UNSA

- Pour l'UNSA, la réforme doit avant tout profiter aux habitants et aux usagers des services publics dans un cadre renforcé de démocratie de proximité et de développement équilibré des territoires.
- L'UNSA réaffirme son attachement au principe de décentralisation.
- L'UNSA est très critique vis-à-vis de la méthode employée et des choix opérés par le gouvernement, dès lors que l'aspect de la clarification des compétences et du financement des collectivités territoriales n'est pas intégré d'emblée dans le processus de réforme.
- Pour l'UNSA, le cadre de cette réforme doit s'appuyer sur 3 points : le renforcement de la région, le développement de l'intercommunalité et la reconnaissance du fait urbain au travers de la mise en œuvre des métropoles.
- L'UNSA s'interroge sur la mise en place de conseillers territoriaux uniques qui n'apporte pas la lisibilité pour les citoyens, ni l'efficacité requise pour les élus.
- Pour l'UNSA, le réaménagement de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités doit se faire sur le caractère stratégique ou de gestion d'une compétence.
- Pour assurer une meilleure gestion des compétences partagées, l'UNSA pense que le renforcement de la notion de chef de file, le recours accru à la délégation de compétence et aux responsabilités de contractualisation doivent être privilégiés pour répondre aux réalités locales.
- Selon l'UNSA, l'intercommunalité au travers des EPCI, dont les dirigeants seraient élus au suffrage universel direct et qui seraient dotés d'une autonomie fiscale, crée de véritables structures administratives de base et permet de réaliser les actions à un niveau pertinent, faisant de fait contrepoids à l'émiettement communal.
- Sur le financement des collectivités territoriales, l'UNSA estime que les interventions constantes de l'Etat ont dénaturé le système fiscal local et contribué à réduire l'autonomie des collectivités. Une réforme globale de la fiscalité locale est devenue urgente du fait notamment de la suppression de la taxe professionnelle. Les collectivités territoriales qui assument 73 % des investissements, avec un endettement de seulement de 10 % seront demain en très grandes difficultés pour poursuivre cet effort d'investissements.
- L'UNSA réaffirme la nécessité de maintenir le lien fiscal entre territoires et entreprises, mais également l'équilibre global entre les impôts des ménages et des entreprises, avec l'organisation d'une véritable péréquation.
- Pour l'UNSA, l'Etat doit jouer tout son rôle d'Etat stratège assurant ses prérogatives régaliennes et ses missions de solidarité. Il doit mettre en œuvre toutes les péréquations visant à compenser réellement les inégalités territoriales.

Intervention de Marie-Laurence MOROS, au nom de FSU

La loi dite « de réforme des collectivités territoriales » qui a été adoptée marque-t-elle une orientation stratégique vers un aménagement équilibré des territoires, vers une meilleure prise en compte de la démocratie sociale et citoyenne, vers un cadre politique permettant l'amélioration de la vie quotidienne des gens dans notre pays et notre région Rhône-Alpes ? La réponse est non.

L'objectif initial était de clarifier et de simplifier le « millefeuille » territorial. Loin de réduire les échelons, la loi, au contraire, en rajoute de nouveaux. Elle prévoit de développer l'intercommunalité et de favoriser le regroupement et les fusions, que ce soit de communes, de départements ou de régions. La FSU n'est pas hostile sur le principe à toute modification de limites territoriales. Encore faut il que cela n'aboutisse pas à des déséquilibres dans le territoire, en laissant, au final, aux seuls préfets le pouvoir d'en décider !

Mesure phare de la réforme, les métropoles et les pôles métropolitains auront vocation à se substituer aux départements et aux communautés urbaines dans les zones concernées, en récupérant les compétences, les biens et à terme les personnels, de ces échelons. C'est l'argument de la compétitivité qui l'emporte au détriment de la solidarité, au risque d'amplifier les inégalités territoriales au profit de grandes structures dotées de compétences très importantes, qui concentreront les activités économiques les plus dynamiques, les formations de l'enseignement supérieur et le potentiel de recherche, au détriment de territoires ruraux et de certains zones urbaines déjà délaissées en Rhône-Alpes.

En termes de compétences exclusives ; le compromis consiste à reporter de trois ans, au 1er janvier 2015, la suppression de la clause générale de compétence des Départements et des Régions, renvoyant à une autre loi leur répartition ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements.

La clarification - avec l'attribution de compétences exclusives et la limitation à trois domaines précis des compétences partagées – aurait pu permettre de sortir de l'ambiguïté issue des lois de 1982-1983 entre attribution de la clause générale et attribution de blocs de compétence ; à condition que cette clarification résulte d'un débat et d'une réelle volonté d'amélioration ; et que les collectivités territoriales aient les moyens d'exercer ces compétences, en répondant aux besoins sociaux et non comme c'est le cas actuellement dans une logique de pression sur les missions et les dépenses. Hélas, avec ce nouveau texte, l'Etat voudrait obtenir des collectivités locales les mêmes résultats en matière de réduction des dépenses et des personnels qu'au travers de la LOLF, de la RGPP, de la RéATE et des autres politiques régressives qu'il mène.

Pour la FSU, c'est une réforme qui sous couvert d'une meilleure articulation entre collectivités, s'inscrit, en lien avec la suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale, dans la politique de gestion de la pénurie et réduction des moyens du service public. Elle va entraîner à la fois une diminution de la solidarité et de la cohésion entre les territoires, et en réduisant les dépenses, mettre à mal les missions de service public exercées par les collectivités au profit des populations les plus fragilisées.

Aucun vrai bilan n'a été tiré des différentes phases de décentralisation ni un vaste débat citoyen et démocratique organisé afin de permettre les évolutions souhaitables des institutions locales afin d'assurer plus d'égalité sur le territoire, d'améliorer les articulations Etat/Collectivités, de favoriser le fonctionnement démocratique de la décentralisation et tout particulièrement des instances déjà existantes et à venir.

Intervention de Michel MACCHICOANE, au nom du CRAJEP

Monsieur le président, chers collègues,

J'interviens au nom du Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire et nul doute que nombre d'associations pourront se reconnaître dans cette libre expression.

Les travaux du groupe ont mis en exergue les aspects de la réforme en même temps que les nombreuses interrogations qui subsistent et qui concernent grandement la société civile. Et la synthèse des travaux effectués tente de mesurer des impacts pour notre région.

Mais dans le même temps, à cette occasion, comment ne pas ici dans cette assemblée souligner le sentiment de forte inquiétude de nombreux mouvements associatifs organisés - souvent membres de l'Economie sociale et solidaire - sur les craintes que suscitent les conséquences très probables de la réforme :

- quelle place sera faite en effet à l'initiative associative dans des relations avec les collectivités territoriales qui s'annoncent fortement modifiées ?
- comment les politiques et actions d'intérêt général portées par ces associations seront-elles prises en compte et par quelle collectivité face à la suppression annoncée de la clause de compétence générale et surtout la disparition de financements croisés concernant la collectivité locale, territoriale, nationale ?
- dans quelles conditions ces missions d'intérêt général remplies par un million et demi d'associations, deux millions de salariés et 12 millions de bénévoles pourront-elles se poursuivre ? On peut craindre quant à l'engagement des citoyens qui n'ont pas été associés ni en amont ni au cours du processus et des répercutions sur l'emploi comme sur la réponse aux besoins sociaux
- enfin le recul de la parité s'opère alors même que le monde associatif organisé s'est doté d'une charte de promotion de l'égalité hommes femmes et prend actuellement des initiatives fortes en ce domaine

Il nous paraît donc important de rappeler que nos organisations devront être vigilantes. Pour ne pas être délaissées ou cantonnées à quelques actions caritatives ponctuelles. Et pour que puissent être préservés leur rôle et leurs actions qui ont démontré depuis des décennies leur capacité d'innovations sociales et de cohésion territoriale.

Intervention de Sylvie LOYAU, au nom du GERC 3/4

Le GERC 3-4 de par sa nature et ses identités différentes, ne se prononcera pas collectivement à travers un avis formel. Il soulignera cependant l'importance de la prise en compte de la société civile dans les nouveaux lieux décisionnels des politiques publiques et laissera le soin à ses autres collègues d'intervenir, s'ils le souhaitent, au nom de leur organisme.

www.ceser.rhonealpes.fr

Un groupe de travail interne au CESER présente le bilan de ses travaux de veille depuis janvier 2009 sur l'élaboration des réformes de l'organisation territoriale et de la fiscalité locale. Un point est fait sur les pratiques actuelles des compétences en Rhône-Alpes dans les quatre domaines à forte implication de la Région. Ont été identifiés des enjeux majeurs pour la Région des principales dispositions de la réforme.

Il considère que le plus fort impact pour Rhône-Alpes devrait résulter de deux dispositions introduites au cours du débat parlementaire :

- l'organisation de pôles métropolitains susceptibles de capter davantage que dans d'autres régions une part majeure de la gouvernance en matière d'innovation et de développement économique,
- le renvoi à la Région et aux Départements du soin de clarifier leurs compétences à travers un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Le CESER estime que Rhône-Alpes doit innover face à ces évolutions : il faut favoriser la représentation de la société civile dans les nouveaux lieux décisionnels des politiques publiques.

COLLECTIVITES TERRITORIALES • FISCALITE LOCALE • REFORME
COMPETENCE •GOUVERNANCE

Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes
78 route de Paris - BP 19
69751 Charbonnières-les-Bains cedex
Tel : 04 72 59 49 73 Fax : 04 72 59 58 10
ceser@rhonealpes.fr
Pour suivre l'actualité, inscrivez-vous à la lettre@rhonealpes.fr