



Les Régions au cœur du nouvel **acte de décentralisation**

4 juillet 2012

LES RÉGIONS AU CŒUR DU NOUVEL ACTE DE DÉCENTRALISATION

« J'engagerai une nouvelle étape de la décentralisation. Je le ferai non pas simplement par principe, mais parce que j'ai une conviction, c'est que nos territoires sont des lieux de démocratie, d'énergie, de vitalité, de croissance. Et qu'au moment où il faut redresser la France, où il faut chercher des gisements pour l'investissement, pour la formation, pour l'innovation, c'est sur les territoires que nous les trouverons. »

François Hollande,
Dijon, le 3 mars 2012

En 1982, les lois Defferre avaient ouvert la voie de la décentralisation constituant un tournant majeur de l'histoire de notre République et du fonctionnement de nos institutions.

Dans un pays où l'État, par habitude, voulait être partout et n'était finalement nulle part, elles avaient redonné un souffle démocratique et permis une amélioration sans précédent de nos services publics.

La mise en œuvre des lois Defferre a changé le visage de la France.

Notre vieux pays, héritier de mille ans de centralisation, redécouvrait dans la vitalité de ses territoires une nouvelle jeunesse, une nouvelle source d'énergie, de nouvelles ressources de créativité.

Parce que nos territoires ont, alors, été considérés comme des outils de modernisation de notre pays, ils ont pu librement révéler leur créativité, leur esprit d'initiative, leur intelligence sans pour autant remettre en cause l'unité de la République, bien au contraire.

C'est d'ailleurs le chemin pris par la plupart des grandes démocraties qui se sont organisées autour de pouvoirs publics locaux forts disposant d'importantes responsabilités et de moyens pour agir au plus près des territoires et répondre, au mieux, aux besoins de leurs habitants.

Mais la décentralisation est un processus lent et complexe. Et si sa reconnaissance constitutionnelle prévue par la réforme de 2004 a constitué une avancée essentielle depuis les lois Defferre, le législateur a trop souvent procédé par défaut, avec hésitation et conservatisme, et finalement bien loin de l'esprit de la décentralisation de 1982.

Si la décentralisation n'est plus qu'un enjeu technique de répartition des compétences et de fiscalité locale, qu'on ne s'étonne pas que nos concitoyens s'en détournent !

La réforme territoriale de 2010 en est la parfaite illustration. À l'objectif de clarification des compétences qu'elle affichait, s'est substituée une démarche de confusion, fragilisant sérieusement le processus de décentralisation.

Dans un climat de défiance, entretenu ces cinq dernières années, le précédent gouvernement a procédé à une reprise en main des collectivités locales par l'État, infligeant un coup d'arrêt au processus de décentralisation.

Une reprise en main qui s'est traduite sur le plan financier bien sûr, par le biais de la fiscalité et des dotations, mais aussi par des interventions systématiques de l'État sur des compétences transférées aux collectivités locales, alors même qu'il se voyait en difficulté dans des domaines qui lui étaient propres, comme l'éducation, la justice ou la sécurité.

Ainsi qu'il s'y est engagé durant sa campagne, le président de la République va donc présenter une « Loi sur les territoires de la République, responsabilité et confiance ».

La décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus locaux, des communes, départements et Régions, elle est bien la nôtre à tous, l'affaire de la France, de son avenir et de sa démocratie.

Au moment où pointe le doute sur l'efficacité de l'action publique et sur les programmes politiques, avec la désespérante impression que tout a déjà été promis et essayé sans succès, la **République des territoires, elle, n'a pas été tentée en France.**

Loin d'être une quelconque menace pour la République, la décentralisation en est une des chances. Ce qui la mine, c'est l'éloignement des lieux de décision, c'est la concentration parisienne, c'est l'impression que l'avis et la vie des territoires ne sont plus pris en compte. Par le développement, au niveau local, de nouvelles formes de participation, par l'invention d'un nouveau pacte démocratique, la décentralisation est une opportunité pour la République.

Loin d'être un risque pour l'égalité, la décentralisation en est au contraire l'un des vecteurs modernes. Comment croire, comme au temps du Premier consul, qu'une application réglementaire égalitaire à des territoires aux potentiels et aux vocations si divers serait juste ? Une décentralisation laissant place à la différenciation selon les caractères des territoires, confortée par une péréquation volontariste est une garantie d'égalité des chances.

Loin d'être un poids pour la performance de notre économie, la décentralisation peut être, demain, le cadre d'une créativité nouvelle de nos territoires. Qui ne voit la corrélation entre le centralisme français

et la cruelle faiblesse des entreprises de taille moyenne dans notre pays ? Qui ne voit, par ailleurs, la corrélation inverse entre le fédéralisme allemand et la puissance de son tissu industriel ? Il est grand temps de permettre une mobilisation optimale des richesses des territoires sur les territoires. Il est grand temps de développer dans nos régions de véritables écosystèmes alliant démocratie sociale, ancrage des capitaux, valorisation de la recherche...

Loin d'être un boulet pour les finances publiques, enfin, une décentralisation approfondie et clarifiée sera facteur d'efficience de l'action et de transparence quant à la dépense publique. Oui, la démocratie locale implique aussi le contrôle de l'affectation de l'argent public par les citoyens. Les collectivités y sont prêtes !

Cette grande réforme structurelle, qui doit marquer le début du quinquennat, aura pour ambition de définir les bases du pacte de confiance et de solidarité entre l'État et les territoires de métropole comme d'outre-mer, de clarifier le rôle et les responsabilités de chacun et d'attribuer les moyens adéquats.

Pour les Régions, l'enjeu est d'accompagner cette ambition. Redresser notre économie, rétablir nos comptes publics, renouer les liens sociaux, lutter contre la désertification, en somme, remettre le pays en mouvement, ne pourra se faire sans des Régions fortes.

C'est la raison pour laquelle, elles entendent participer pleinement à l'élaboration de ce nouvel acte de décentralisation.

Pour elles, sa réussite tient au respect de cinq principes intangibles que devrait consacrer une loi-cadre :

1) Décentraliser, c'est d'abord réformer l'État, qui doit être conforté dans ses missions régaliennes, d'éducation, de justice, de sécurité, de garant du cadre normatif national, de l'équité territoriale et de l'évaluation des politiques publiques.

2) Décentraliser, c'est régionaliser la France, c'est reconnaître la Région comme une collectivité intermédiaire, au statut particulier, ayant une vocation stratégique partagée avec l'État, sur le terrain. L'enjeu est celui de la mise en cohérence des politiques publiques à l'échelle locale, de la conduite de stratégies territoriales de long terme, de l'animation démocratique locale. **La notion d'autorité organisatrice régionale, avec pouvoir réglementaire délégué, pourrait être consacrée par la loi.**

- Le projet de loi-cadre pourrait disposer que :
 - L'État partage avec les conseils régionaux son rôle de stratège dans la préparation de l'avenir, dans sa déclinaison territoriale. Ce partage se traduit dans le transfert de compétences sur les fonds européens et dans le renouvellement d'une contractualisation de projet avec l'État.

- La Région est consacrée comme « **autorité organisatrice** », **à l'échelle régionale, du développement durable des territoires.**
- La Région a mission **d'élaborer et de mettre en œuvre un « projet de territoire »** définissant les grandes orientations stratégiques de moyen terme pour son développement et son aménagement, fixant la vocation prioritaire des espaces régionaux, décidant des grands investissements d'intérêt régional, fixant, par un **pouvoir réglementaire délégué par la loi**, les règles essentielles en matière de préservation foncière, de valorisation environnementale, de déplacements et d'urbanisme.
- Le président du conseil régional préside une **conférence des exécutifs locaux**, lieu de gouvernance politique à l'échelle régionale.

3) Décentraliser, c'est libérer les initiatives locales. C'est donner la capacité, selon les territoires et dans le cadre de la loi de la République, d'une part d'expérimenter des modalités d'organisation particulières, d'autre part d'adapter les règles aux enjeux locaux, ceux qui résultent de l'histoire et de l'identité du territoire. Autrement dit sortir de l'égalitarisme républicain en matière de décentralisation. De fait, si l'on persévère dans la méthode consistant à fixer des règles universelles en matière de transfert de compétences, devant valoir pour toutes les Régions métropolitaines, sans tenir compte des diversités territoriales, on ne pourra aboutir qu'à un plus petit dénominateur commun.

- Le projet de loi cadre pourrait prévoir :
 - la possibilité pour une collectivité de se porter candidate à une expérimentation,
 - que l'issue d'une expérimentation puisse être la confirmation d'une compétence différenciée pour celui qui l'a expérimentée et pas forcément la généralisation à toutes les autres collectivités de même niveau.
 - que l'expérimentation demandée par d'autres niveaux de collectivités que les Régions, devrait être conforme au projet de territoire régional et validée par la conférence territoriale régionale, de manière à assurer la cohérence locale.
 - que ces expérimentations pourraient porter sur des schémas d'organisation et de moyens entre Régions et départements, tels que prévus par la loi de décembre 2010, permettant des mutualisations de moyens et des délégations de compétences entre ces deux niveaux de collectivités, prélude à de plus amples rapprochements.
 - que les Régions puissent se voir déléguer par la loi une part de pouvoir réglementaire pour adapter les normes aux réalités territoriales.

4) Décentraliser, c'est assurer une répartition clarifiée des compétences par grands blocs de missions, lisibles pour nos concitoyens, et assurer la cohérence de mise en œuvre des compétences partagées (tourisme, culture, sport notamment) dans le cadre du « projet territorial » élaboré à l'échelle régionale.

- Au plan communal et intercommunal les compétences de la proximité.
- Au niveau départemental les missions de la solidarité, et des compétences renforcées dans plusieurs domaines requérant des savoir-faire de gestion et de maîtrise d'ouvrage : routes, collèges, gestion des agents techniques des collèges.
- Au niveau régional, outre la responsabilité du « projet de territoire », les missions liées à la préparation du futur, au développement économique et à l'emploi ; il s'agit notamment de compléter le bloc de compétences faisant système, de la formation initiale jusqu'à la recherche, en passant par la formation continue, le développement des entreprises, et le soutien à l'innovation. À ce titre, les Régions, sont les partenaires locaux de l'État dans la mise en œuvre des politiques nationales de recherche, d'innovation et de développement industriel. Elles assurent l'interface entre les stratégies nationales et la réalité des économies et filières locales, notamment en matière de financement des PME et de l'innovation.

5) Décentraliser, c'est remettre à plat les finances locales, en cohérence avec la nécessaire maîtrise de la dépense, avec trois impératifs :

- assurer aux collectivités des ressources dynamiques, adaptées à leurs compétences,
- garantir une péréquation juste pour plus d'équité territoriale,
- donner aux citoyens les moyens de contrôle sur l'action entreprise.

C'est pourquoi, la volonté d'une grande réforme fiscale annoncée par le président de la République pour plus de justice, notamment territoriale, est partagée par les Régions.

Fixer les contributions locales et en rendre compte devant les électeurs est un élément majeur de responsabilité, poussant nécessairement à la bonne gestion, plus proche, plus adaptée, moins coûteuse car mieux maîtrisée par des autorités soumises à la sanction démocratique.

C'est sur la base de ces cinq grands principes que les Régions ont souhaité présenter au président de la République et au gouvernement un projet de régionalisation, nécessaire à la République, un projet de « République des territoires », nécessaire à la France.

Ils s'inscrivent en cela dans l'esprit de la phrase que prononça François Mitterrand en juillet 1981 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Jamais cette affirmation n'a été plus forte et vraie qu'aujourd'hui.



Économie et innovation / Enseignement supérieur et recherche

→ Contexte

Orientées vers la préparation de l'avenir, s'engageant pour la croissance et pour l'emploi, les Régions françaises jouent un rôle essentiel en matière d'innovation et de développement économique. Elles sont cependant loin de disposer des moyens d'actions de leurs homologues européennes.

Le Président de la République, lors de la campagne électorale, a confirmé un nouvel acte de décentralisation faisant des Régions le pivot du développement économique, leur permettant notamment « de prendre des participations dans les entreprises stratégiques pour le développement local et la compétitivité de la France ». Il a également annoncé la création d'une Banque publique d'investissement qui, à travers ses fonds régionaux, favorisera le développement des PME, le soutien aux filières d'avenir et la conversion écologique et énergétique de l'industrie.

La mutation du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche appelle par ailleurs un dialogue renforcé entre les acteurs académiques et leurs territoires qui est au cœur des réflexions stratégiques à conduire pour la préparation de l'avenir.

La future loi de décentralisation doit donner aux Régions la pleine responsabilité du développement économique et de l'innovation, à travers une dévolution de compétences et de moyens provenant de l'État mais aussi en les mettant en capacité de donner une cohérence aux initiatives menées par les autres acteurs du territoire.

L'État, lui, demeure responsable des grands leviers de la fiscalité nationale et du financement de l'économie, de la prospective et de l'animation des grandes stratégies nationales de filières et de recherche. En région, il conserve les responsabilités régaliennes que sont notamment l'inspection du travail, le respect des règles de concurrence, la police des installations classées ou soumises à déclaration, la sécurité sanitaire.

Sur le plan de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'État conserve la maîtrise du cadrage national des diplômes et des formations initiales de l'enseignement supérieur, de la formation et de la gestion des enseignants, de la péréquation et de la cohésion territoriale pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, de la prospective et des stratégies nationales scientifique et technologique, ainsi que la tutelle et le financement des organismes nationaux de recherche et des établissements d'enseignement supérieur.

→ Principe général

Dans leurs domaines de compétences, les collectivités territoriales sont seules responsables des politiques qui leur sont dévolues (*cf. ci-dessous*).

Ainsi, les régions sont en charge du développement et de l'attractivité économiques de leur territoire.

En lien avec les autres collectivités territoriales, elles déterminent les orientations stratégiques et assurent, en leur qualité de chef de file, le pilotage de la politique économique territoriale. Elles sont chargées des politiques d'accompagnement des entreprises et de soutien à l'innovation et à la recherche.

Les schémas d'orientations stratégiques pour le territoire régional qu'elles établissent pour lier les questions d'orientation, d'emploi, de formation, de développement économique, d'innovation et d'aménagement du territoire, se traduisent notamment par un schéma régional de développement économique et d'innovation prescriptif, par un schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche (constituant la référence de la contractualisation avec l'État et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche) et par une stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique également prescriptive.

Les Régions sont représentées dans les instances de gouvernance nationales de la banque publique d'investissement, sont parties prenantes dans la définition de sa doctrine d'investissement et dans les décisions d'investissement prises au niveau national. Au niveau régional, elles président le comité d'orientation de la plate-forme de la BPI et participent aux décisions d'investissement pour déployer les stratégies régionales de développement économique. Elles animent la coordination de la BPI régionale avec les fonds d'investissements et les réseaux bancaires.

→ Compétences des Régions

1) Coordination avec les autres niveaux de collectivités

Une compétence est dévolue soit à l'État soit à une collectivité donnée.

La Région a pour mission de contribuer au développement économique de son territoire et de procéder à toute intervention dans le domaine économique.

L'intervention des collectivités infrarégionales, dont la métropole, dans le champ du développement économique dévolu à la Région est subordonnée au respect du schéma régional de développement économique et d'innovation et à l'établissement d'une convention – comme cela existe actuellement – avec la Région, en sa qualité de chef de file, et à l'initiative de cette dernière.

2) Compétences

La Région a la possibilité de prendre directement une participation au capital de sociétés commerciales et de tout organisme à but lucratif. Elle est la seule collectivité territoriale dans ce cas.

La Région a pour mission de contribuer au développement des entreprises (PME et ETI) et de l'artisanat, notamment par :

- l'accompagnement des entreprises, à travers un guichet unique régional, dans leurs projets de développement et l'orientation vers les dispositifs d'aides aux entreprises;
- la présidence du comité d'orientation de la plate-forme de la BPI et la participation aux décisions d'investissement pour déployer les stratégies régionales de développement économique; la coordination de la BPI régionale avec les fonds d'investissements et les réseaux bancaires;
- l'organisation et la mise en œuvre d'un système régional de financement et d'instruments d'ingénierie financière;
- le pilotage des politiques de filières ou sectorielles régionales;
- l'appui à l'innovation des entreprises et l'attribution des aides en matière de projets de recherche, de transfert de technologies et d'innovation, en lien avec les dispositifs et stratégies de développement économiques nationaux;
- l'attribution des aides en matière d'appui à l'exportation;
- le pilotage et l'attribution des aides collectives en matière de modernisation des organisations et des process, d'intelligence économique, d'accompagnement stratégique, d'internationalisation;
- l'appui à la création et à la transmission/reprise d'entreprises;
- la coordination du parcours résidentiel de l'entreprise (incubateurs, pépinières, etc.) ;
- le pilotage de l'action publique et la coordination des acteurs intervenant dans le domaine de l'appui aux entreprises (y compris les établissements des agences de l'État), sur le territoire et à l'international;
- le pilotage de la transition écologique et sociale de l'économie;
- l'appui au développement de l'économie sociale et solidaire.

La Région a pour mission, en coordination avec l'État, de contribuer à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques de son territoire, notamment par :

- la participation à la gouvernance des dispositifs de veille et d'intelligence économique;
- l'appui aux entreprises (PME et ETI) en difficulté et l'attribution des aides associées.

La Région contribue, dans une logique d'adaptation des compétences, de sécurisation des parcours professionnels et de réponse aux enjeux des mutations économiques, à la formation des salariés, dans le cadre d'une contractualisation avec les partenaires sociaux et les OPCA.

La Région a pour mission de contribuer au développement de la recherche et de l'innovation, notamment par :

- l'organisation de la coordination entre recherche, formation et entreprises et la coordination des dispositifs publics associés du territoire, dont le dispositif territorialisé de transfert et de diffusion technologiques;

- le pilotage de l'appui aux clusters et pôles de compétitivité en Régions (par ailleurs, les Régions sont parties prenantes de la conduite et de l'évaluation de la politique nationale des pôles de compétitivité suivis par l'État au titre des filières stratégiques);
- le développement et la diffusion de la CSTI;
- la maîtrise d'ouvrage de projets de recherche liés à la politique de développement du territoire régional.

La Région a pour mission de contribuer au développement de l'enseignement supérieur, notamment par :

- l'animation de la concertation visant à coordonner la carte des formations supérieures;
- le pilotage des politiques liées au logement étudiant et aux conditions de vie étudiante (hors bourses nationales);
- la maîtrise d'ouvrage de la construction et de l'entretien des établissements, sur la base du volontariat et dans le cadre d'une expérimentation.

À ce titre, la Région participe à la gouvernance des établissements et à l'élection du Président d'Université.



Orientation / Formation professionnelle

→ Contexte

Les Régions partagent avec le gouvernement la volonté de mettre l'emploi au cœur des stratégies régionales et de flécher la formation vers ceux qui en ont le plus besoin. Cette stratégie sur la formation accompagne les priorités nationales en faveur de la jeunesse, de la réindustrialisation du pays et du renforcement de la compétitivité de nos entreprises.

Les compétences en matière d'orientation, de formation et d'emploi échoient indistinctement à l'État, aux collectivités locales et aux partenaires sociaux, dans un dispositif inabouti et complexe. Le système est rendu globalement inefficace du fait de la multiplicité des intervenants en matière d'orientation, de l'absence de liens entre les politiques de l'emploi et les politiques économiques, de l'absence de pilotage fort de l'ensemble.

Les difficultés du contexte économique rendent nécessaires la mise en place d'une véritable politique de sécurisation et de promotion des parcours professionnels, concertée entre les différents acteurs, et l'instauration de politiques de formation tout au long de la vie, avec une articulation renforcée entre formation initiale et formation continue dans le cadre d'une étroite coopération avec les partenaires économiques et sociaux. Le droit à la formation initiale différée doit être concrétisé. L'équilibre entre les différentes voies de formation doit être préservé.

Les politiques de formation doivent être définies pour répondre aussi bien aux demandes des individus, dans le cadre du futur « compte individuel de formation », qu'aux besoins des entreprises et des territoires. L'accent doit avant tout être mis sur la qualité des formations.

→ Principe général

L'État reste garant d'une équité de traitement des structures et des citoyens quelle que soit leur région de résidence.

Pour les problématiques sectorielles de portée nationale (automobile, aéronautique, presse, audiovisuel et cinéma, transports...), des modalités de coordination d'actions avec l'État et entre régions sont recherchées.

Une clarification est opérée pour aboutir à des blocs de compétences homogènes et cohérents, avec des schémas en nombre réduit et à visée prescriptive, liés entre eux dans un schéma d'orientations stratégiques régional.

La Région est pilote de la chaîne orientation/formation/emploi. Ses principaux objectifs sont l'accès de tous à un premier niveau de qualification et la sécurisation des parcours professionnels. Elle met en place un schéma régional prescriptif de l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement et un Plan

régional des formations tout au long de la vie. Elle pilote, avec les partenaires sociaux, le service public de l'emploi au sens de la réinsertion des demandeurs d'emploi dans le monde du travail.

Les partenaires sociaux sont associés aux différentes étapes de cette chaîne, ce qui suppose que leur organisation puisse être davantage déconcentrée au niveau régional, de manière efficiente.

Cette nouvelle étape de décentralisation s'accompagne donc de :

- un approfondissement de la déconcentration des politiques de l'emploi afin de donner des marges de manœuvre au niveau régional pour adapter, de manière partenariale, les politiques aux besoins des entreprises et des territoires;
- un transfert des moyens nécessaires au transfert de compétences;
- un renforcement de l'autonomie fiscale des Régions et le transfert de ressources financières, notamment une part de la taxe d'apprentissage, ainsi que le transfert de la gestion des fonds européens.

→ Compétences des Régions et des partenaires sociaux

1) Orientation

L'orientation est une étape essentielle pour la construction d'un parcours de formation et l'accès à un emploi durable. Pour être efficace, le service public de l'orientation devra répondre à trois impératifs :

- un pilotage régional;
- une animation territoriale;
- une cohérence d'actions et le développement d'une culture commune entre les acteurs.

La Région

- élabore, après concertation, un schéma régional prescriptif de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement, pour l'ensemble des publics et tout au long de la vie, en cohérence avec les travaux de prospective régionale économique et sociale et les schémas régionaux (SRDE, PRDF, SRADT...)
- met en place un service public régional d'orientation et y associe les CIO, les structures implantées dans les établissements d'enseignement supérieur, les conseillers psychologues des agences spécialisées de Pôle Emploi. Pour ce faire, elle regroupe les professionnels de l'orientation dans des espaces métiers articulés avec les branches professionnelles, et met en cohérence les actions des différents acteurs et réseaux locaux de l'orientation, du conseil et de l'accompagnement : CRIJ, BIJ, CIBC, Cap emploi, maisons de l'emploi et de la formation, missions locales. Le Carif-Oref devient, en partenariat entre la Région et les partenaires sociaux, une plate-forme régionale d'observation, de production d'analyse et de professionnalisation, pour tous les acteurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation. Le portail national d'information et d'orientation est copiloté par l'État, les Régions et les partenaires sociaux et s'appuie sur les données fournies directement par les Régions.
- organise et agréé le réseau des missions locales qu'elle cofinance, avec le transfert des financements de l'État correspondant, avec les collectivités infrarégionales.

2) Formation

La Région

- met en place un service public régional de la formation tout au long de la vie, élabore un plan régional des formations tout au long de la vie, à caractère prescriptif, en concertation avec les acteurs économiques et sociaux et les autorités académiques (recteur, DRAAF...).
- élabore annuellement, en déclinaison de ce plan régional, un projet de carte des formations initiales, tant en apprentissage que pour les formations qualifiantes implantées dans les lycées. Sur la base de ces propositions hiérarchisées, les autorités académiques fixent le périmètre des formations de lycées professionnels, technologiques et agricoles à la rentrée suivante (c'est-à-dire la « carte scolaire » de ces lycées), au regard des moyens dont elles disposent. Elles ne peuvent décider sans l'avis obligatoire de la Région.
- une procédure de dialogue est instaurée entre l'État et les Régions, tant au niveau national (avant la répartition des postes entre les académies) que régional, avec des calendriers communs de définition de l'offre en lycée et en apprentissage, permettant ainsi une complémentarité des cartes de formations et leur inscription dans une perspective stratégique, prospective et territoriale, particulièrement de Bac-3 à Bac+3.
- la coordination de la politique de formation des personnes au RSA se fait en lien avec les conseils généraux, dans le cadre d'une commission du CCREFP.
- a la responsabilité pleine et entière en matière d'achat public de formation. À ce titre, l'État transfère à la Région la formation des détenus, des migrants, des personnes handicapées en milieu ordinaire, ainsi que les dispositifs concourant à la Validation des Acquis de l'Expérience, avec l'ensemble des moyens actuellement mis en œuvre par l'État en matière d'accompagnement, de formation professionnelle, de remédiation cognitive.
- copilote avec les partenaires sociaux les fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels, dont le périmètre est codéfini.
- pilote, en concertation avec l'État et les partenaires sociaux, tous les moyens mobilisables pour gérer les différents dispositifs ayant pour finalité les transitions professionnelles.
- mène une concertation avec les partenaires sociaux et avec Pôle Emploi pour la formation des demandeurs d'emplois (partage de diagnostic, actions...).
- est associée au repérage, à la prévention et, dans le cadre des plateformes, à la lutte contre le décrochage scolaire et assure la formation initiale différée, en concertation avec l'État et les partenaires sociaux, afin de permettre à chacun d'atteindre un premier niveau de qualification professionnelle construit et met en œuvre un plan régional de lutte contre l'illettrisme, qui s'inscrit dans le cadre des orientations nationales.
- contribue, dans une logique de promotion sociale et de réponse aux enjeux des mutations économiques, à la formation des salariés, dans le cadre d'une contractualisation avec les partenaires sociaux et les OPCA.
- coordonne avec les partenaires sociaux les dispositifs de GPEC (au niveau entreprise, interentreprises, territorial), dans le cadre du nouveau fonds régional de sécurisation des parcours professionnels.
- pourrait dans le cadre d'une expérimentation, pour les Régions qui le souhaitent, se voir transférer la responsabilité du parc immobilier des organismes de formation à statut public ou parapublic (instituts paramédicaux adossés à des centres hospitaliers...).
- gère les quotas pour les formations sanitaires : infirmiers, masseurs kinés, psychomotriciens, orthophonistes, sages femmes (numerus clausus).

Les partenaires sociaux

- gèrent le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (qui doit être sécurisé), en concertation avec les Régions ;
- copilotent, dans le cadre d'expérimentations en cours et à venir, avec les Régions qui le souhaitent, les déclinaisons régionales du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Dans ce cadre, le transfert à ce fonds des fonds de l'Unedic affectés à la formation des demandeurs d'emplois (formations conjoncturelles et d'adaptation des compétences) sera étudié.

3) Apprentissage

La Région

- assume la compétence pleine et entière de l'apprentissage (les objectifs tant qualitatifs que quantitatifs), en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, se voit attribuer la totalité de la part « quota » de la taxe d'apprentissage et la responsabilité de sa répartition, avec un système de péréquation défini au niveau national et la contribution bonus-malus pour entreprises n'ayant pas le quota d'alternants (CSA) ;
- les propositions d'affectation du hors quota, dans un souci de transparence, sont soumises à l'avis du CCREFP et à l'accord de la Région.

4) Emploi

La Région

- pilote avec les partenaires sociaux le service public régional de l'emploi. Elle pilote les politiques de parcours vers l'emploi, l'ingénierie de projets et l'accompagnement des jeunes et des adultes vers l'emploi et la formation.
- contractualise avec Pôle Emploi déconcentré au niveau régional et les partenaires sociaux, des contrats d'objectifs prescriptifs axés sur les politiques structurantes de long terme et les priorités régionales (accompagnement vers l'emploi, orientation, offre de formation régionale, amélioration des services rendus, critères de performance, coopération avec les missions locales)...
- est associée, dans le cadre du CCREFP, à la définition des critères régionaux de répartition et de mobilisation des contrats aidés.
- coordonne la politique de formation des personnes au RSA, en lien avec les conseils généraux.
- assume les responsabilités assurées par le pôle 3E des Direccte (valorisation des ressources humaines, anticipation et accompagnement des mutations économiques, insertion professionnelle des demandeurs d'emplois et lutte contre l'exclusion du marché du travail) à l'exclusion des missions de contrôle de la réglementation de la formation professionnelle et de l'inspection du travail.

Les partenaires sociaux

- fixent les conditions d'assurance chômage (durée et montant des indemnités) des demandeurs d'emplois ;
- co-administrent Pôle Emploi, avec l'État et les Régions.

5) Gouvernance

Le CNFPTLV voit ses missions redéfinies. Il est doté des moyens suffisants pour les exercer. Ses modalités de vote sont revues. Il a vocation à s'intéresser à toute la chaîne orientation-formation-emploi.

La Région désigne le Président du CCREFP, qui traite au niveau régional, les questions d'orientation, d'emploi et de formation professionnelle et devient le lieu de concertation et d'élaboration des politiques publiques au niveau régional. La place des partenaires sociaux doit être renforcée dans cette instance. Le CCREFP est réorganisé autour de commissions thématiques (apprentissage, sanitaire et social, emploi, métiers de demain, insertion, transitions professionnelles, accompagnement des demandeurs d'emplois...) et abrite une conférence régionale des formations pour l'élaboration de la carte des formations concernant l'apprentissage, les sections en lycée professionnel, les contrats de professionnalisation (associant le Préfet, les recteurs, la Draaf, le PRES, le CESER).

→ Compétences de l'État

Dans le domaine de la formation, de l'orientation et de l'emploi, l'État assume les fonctions suivantes :

- Il définit les référentiels de formation et la politique du titre, définit les programmes, la mise en œuvre de la pédagogie et assure la délivrance des diplômes.
- Il est responsable de l'orientation au sein du système scolaire, à travers « l'éducation au choix » (ou éducation à l'orientation) réalisée par les conseillers d'orientation psychologues.
- Il définit les grandes orientations nationales de la politique de l'emploi et les normes.
- Il détermine le droit du travail et les droits sociaux.
- Il contribue aux anticipations sur les emplois de demain.
- Il définit les politiques d'exonération de charges sociales et la politique des contrats aidés.
- Il assure les dispositifs de péréquation.
- Il élabore et suit les statistiques du chômage.
- Il assure les fonctions de prospective et de contrôle.



Éducation

→ Contexte

Les Régions ont progressivement acquis et exercé des compétences de plus en plus importantes au niveau des lycées (propriété, construction, extension, grosses réparations, équipement, entretien, hébergement, restauration, accueil, etc.) et de la formation professionnelle des jeunes, ainsi qu'en matière de planification des formations.

Bien au-delà de leurs obligations légales, elles ont investi dans des actions favorisant la réussite scolaire et l'autonomie des jeunes :

- actions dans l'orientation et dans la lutte contre le décrochage ;
- aides sociales, gratuité des manuels scolaires et du premier équipement des lycéens professionnels et apprentis ;
- numérique éducatif : maintenance, mise à disposition d'ordinateurs, expérimentations (manuels numériques, tablettes, etc.) ;
- accès au sport, à la culture, aux arts, au logement, à la santé, aux transports, à internet...

Mais, de l'avis même du ministère de l'Éducation nationale, dans un rapport qu'il a récemment produit, le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, issu notamment de l'acte 2 de la décentralisation et des modifications successives de la législation dans la formation professionnelle, reste complexe et inabouti, avec le maintien de « zones grises » non encore clairement réparties. La multiplicité des acteurs, notamment en matière de formation et d'orientation, rend nécessaire une clarification de la gouvernance, favorisant la qualité des formations, la cohérence des actions, la continuité éducative et l'articulation entre formation initiale et continue, dans le sens de la formation tout au long de la vie.

Pour d'autres sujets, la nécessité d'associer les Régions aux politiques menées par le ministère de l'Éducation nationale représenté en académie par le recteur — dont le pouvoir a été récemment renforcé — est désormais reconnue. Toutes ces politiques doivent converger pour la réussite et l'autonomie des jeunes mais aussi pour le développement économique régional, garantie de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, de la compétitivité des entreprises et du dynamisme des territoires.

→ Principe général : une décentralisation de stratégie plus que de gestion

Aux côtés de l'État, les Régions ont pris une place essentielle, notamment dans les conditions de mise en œuvre des enseignements dans les lycées, mais aussi en matière d'accompagnement de la réussite scolaire et de l'autonomie des jeunes, conditions de l'accès à la qualification et de l'insertion professionnelle. Il faut maintenant aller plus loin, dans une démarche plus stratégique en faveur de la jeunesse que celle des premiers actes de la décentralisation.

Une clarification des compétences est à opérer pour aboutir à des blocs de compétences homogènes et cohérents (maintenance, orientation et formation), avec des schémas en nombre réduit et à visée prescriptive, liés entre eux dans un schéma stratégique régional, visant à mettre les Régions en situation de piloter la chaîne orientation/formation/emploi.

De plus, les Régions demandent à voir leur rôle et leur action reconnus aux côtés du ministère de l'Éducation nationale (idem pour l'enseignement agricole), dans leurs relations avec les lycées, dans l'élaboration de la carte des formations qualifiantes des lycées et en matière de numérique éducatif.

Enfin, les politiques menées par les services de l'État et par les Régions visant à réduire les inégalités sociales et économiques devant la réussite scolaire, l'accès au sport, à la culture, etc., doivent être articulées, par le biais du contrat et dans le cadre d'une gouvernance renouvelée au niveau régional.

En toute hypothèse, les transferts de compétences devront s'accompagner d'un transfert des moyens correspondants, humains et/ou financiers.

→ Compétences

1) Orientation et lutte contre le décrochage

La Région

- devient le chef de files des politiques d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement sur son territoire, dans le cadre d'un service public régional d'orientation (SPRO), l'éducation à l'orientation en collège et en lycées restant de la compétence de l'Éducation nationale ;
- est associée à la lutte contre le décrochage, au niveau de la prévention du phénomène et de l'identification des jeunes concernés, mais surtout en matière de réponses à leur apporter au sein des « plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs », en termes d'accompagnement et de solutions personnalisées (stage, formation, etc.).

2) Carte des formations

La Région

- met en place un service public régional de la formation tout au long de la vie ;
- élabore un plan régional des formations tout au long de la vie, à caractère prescriptif, en concertation avec les acteurs économiques et sociaux et les autorités académiques (recteur, DRAAF...);
- élabore annuellement, en déclinaison de ce plan régional, un projet de carte des formations initiales, tant en apprentissage que pour les formations qualifiantes implantées dans les lycées. Sur la base de ces propositions hiérarchisées, les autorités académiques fixent le périmètre des formations de lycées professionnel, technologique et agricole à la rentrée suivante (c'est-à-dire la « carte scolaire » de ces lycées), au regard des moyens dont elles disposent. Elles ne peuvent décider sans l'avis obligatoire de la Région ;
- est associée par les autorités académiques à la définition des périmètres et critères de recrutement (« sectorisation ») des lycées généraux, technologiques, professionnels et agricoles, en raison de ses compétences en matière de lycée (construction, entretien, équipements, hébergement, restauration), de

formation professionnelle (en vue notamment de l'articulation avec la carte de l'apprentissage) et d'organisation territoriale des formations (PRDF et schéma prévisionnel des formations). À titre expérimental, des Régions volontaires peuvent se voir confier cette compétence.

Une procédure de dialogue est instaurée entre l'État et les Régions, tant au niveau national (avant la répartition des postes entre les académies) que régional, avec des calendriers communs de définition de l'offre en lycée et en apprentissage, permettant ainsi une complémentarité des cartes de formations et leur inscription dans une perspective stratégique, prospective et territoriale, particulièrement de Bac-3 à Bac+3. À cette fin, des observatoires régionaux de l'évolution des effectifs scolaires et des flux d'orientation peuvent être créés en partenariat.

3) Numérique éducatif

La Région

- prend en charge la maintenance technique des équipements et réseaux informatiques pédagogiques, sous réserve de compensation financière et de transfert des personnels existants ;
- est systématiquement associée à la définition des grandes orientations et des expérimentations menées par l'Éducation nationale et à leur déclinaison sur le plan régional par le rectorat, en lien avec le réseau Scéren-CNDP.

L'État

- est chargé d'impulser une politique ambitieuse et de définir un cadre de développement des usages du numérique éducatif ;
- la décline dans les programmes, les référentiels, les examens, les concours de recrutement des personnels, etc. ;
- investit en conséquence dans l'équipement, la formation et l'assistance pédagogique des enseignants.

4) Gouvernance locale

La Région signe avec chaque lycée et le rectorat (ou la DRAAF) un contrat tripartite et pluriannuel (3 ans par exemple) d'objectifs et de moyens. Véritable pacte éducatif destiné à structurer le partenariat rectorat-Région et la responsabilisation des équipes éducatives, il sera établi à partir des schémas directeurs portés par les collectivités, en lien avec les autorités académiques. Ce contrat doit contenir les constats partagés, les objectifs, les dispositifs et projets prévus, les moyens accordés (humains, financiers, immobiliers, équipements, etc.) sur les grands axes des politiques partagées (orientation, formations, décrochage, numérique éducatif, etc.).

Par ailleurs, la composition du Conseil d'administration des lycées doit être revue (augmentation du nombre des représentants de la Région et du monde socio-économique, révision de la place des ATTEE, etc.). Enfin, les rapports avec l'équipe de direction du lycée et notamment avec l'adjoint-gestionnaire, chargé statutairement des relations avec les collectivités locales, devront être approfondis, afin de faciliter la gestion par la Région des compétences qui lui ont été transférées.

5) Gouvernance régionale

La Région

- participe à un nouvel organe de pilotage, articulé aux instances de concertation existantes (CAEN, CCREFP, etc.), chargé de construire, sur les territoires, une politique contractuelle et de suivre l'ensemble des politiques de formation articulant actions de l'État et de la Région. Il pourrait rassembler, en fonction des sujets abordés :
 - le Président du Conseil Régional (et, en tant que de besoin, les pôles/directions de la Région);
 - le Recteur;
 - le Président du/des PRES, représentant les principaux établissements d'enseignement supérieur (au moins pour le premier cycle);
 - le Président du CESER pour les milieux socio-économiques, les associations et la société civile, etc.
- signe un contrat pluriannuel avec le rectorat (ou la DRAAF), défini en termes d'objectifs et de moyens, portant sur les politiques qui nécessitent une articulation des actions et prévoyant la possibilité d'expérimentations.

6) Gouvernance nationale

Le Conseil territorial de l'éducation nationale (CTEN) est reconfiguré, afin que chaque niveau de collectivité territoriale ait la majorité pour les questions relevant des compétences qui lui ont été attribuées par la loi. En toute hypothèse, les Régions sont obligatoirement consultées sur tout changement de structure des séries et spécialités (renovation, création, etc.) et sur toute évolution de programme ou référentiel des lycées.

→ Compétences de l'État

Dans le domaine de l'éducation, l'État assume les fonctions suivantes :

- Il définit les programmes et référentiels de formation, assure le pilotage et la mise en œuvre de la pédagogie, le contrôle des connaissances et la délivrance des diplômes.
- Il est responsable de l'orientation au sein du système scolaire, à travers « l'éducation au choix » (ou éducation à l'orientation).
- Il a en charge le recrutement, la formation initiale et continue, ainsi que la gestion des personnels d'encadrement, d'enseignement, d'éducation, d'orientation, ainsi que les personnels administratifs, sociaux et de santé.

→ Compétences des métropoles

Le § III.2. de l'article L. 5217-5 du code des collectivités locales (possibilité pour la métropole d'exercer les compétences de la Région au niveau des lycées) est supprimé.



Agriculture, forêt, pêche, et aquaculture

→ Agriculture et forêt

1) Contexte

Depuis 2004, l'intervention des Régions en faveur de l'agriculture et de la forêt ne cesse de croître. Les Régions sont devenues des partenaires indispensables voire incontournables pour le soutien, par exemple, à l'installation des agriculteurs, à la modernisation des exploitations agricoles et à la compétitivité des industries agroalimentaires.

La pertinence mais aussi l'efficacité et l'efficience de l'intervention des Régions sont toutefois limitées par la multiplication des doublons, souvent avec l'État, parfois avec les conseils généraux.

Dans cette configuration, la loi de décentralisation offre l'opportunité de décroiser un certain nombre de compétences et de financements et donc de clarifier les compétences dévolues aux différents niveaux de l'intervention publique.

2) Principe général

L'État exerce, au niveau central, une compétence en matière de stratégie, de coordination et de péréquation des ressources financières consacrées à ce domaine.

En contrepartie, l'État renonce à un certain nombre de compétences qui sont spécifiquement transférées à la Région.

Les compétences dévolues à la Région sont exclusives. Elles ne sont plus exercées par l'État et ne peuvent pas l'être par les autres niveaux de collectivité.

La Région met en œuvre ses compétences dans le cadre d'une stratégie régionale de développement de l'agriculture et de la forêt qu'elle élabore en partenariat avec les parties prenantes, en particulier les chambres d'agriculture, dans le respect des orientations fixées au niveau européen et déclinées par l'État central.

3) Compétences de la Région

Les compétences spécifiques dévolues à la Région concernent essentiellement des domaines couverts par le second pilier de la PAC (FEADER) :

- le soutien à l'installation des agriculteurs et à la transmission des exploitations;
- la formation des agriculteurs;

- l'offre de formation initiale des établissements techniques et professionnels agricoles;
- le soutien à l'appui technique et à l'expérimentation;
- la gestion du foncier agricole;
- les investissements des exploitations agricoles;
- l'hydraulique agricole;
- les mesures surfaciques relevant du SIGC (ICHN et ensemble des MAE);
- le pastoralisme;
- la promotion des produits et des territoires ruraux;
- la filière agroalimentaire et agroressources;
- la politique alimentaire et nutritionnelle (hors sécurité sanitaire);
- la filière forêt/bois.

Pour certaines compétences qui demeurent partagées, la Région est autorité organisatrice des parties prenantes régionales :

- recherche, innovation et développement;
- développement rural non agricole.

En ce qui concerne le premier pilier de la PAC, l'implication de la Région dans l'orientation et le calcul des aides au niveau régional n'est pas conditionnée à un transfert de compétence spécifique.

4) Conséquences (organismes et opérateurs, ressources humaines et financières)

Les Régions bénéficieront pour exercer leurs compétences du transfert des ressources et des moyens de l'État notamment :

- postes des DRAAF, des DDT, de FranceAgrimer liés à ces politiques;
- crédits d'intervention du ministère du niveau central ou déconcentré (notamment BOP 154) et crédits d'intervention de FranceAgrimer correspondants;
- autorité de gestion du FEADER.

→ Pêche, aquaculture et gestion de la zone côtière

1) Contexte

Si les questions de développement économique sectorielles restent proches entre l'agriculture, la pêche et l'aquaculture, l'évolution sociétale comme celle des politiques publiques, avec l'émergence de la politique maritime intégrée à l'échelle européenne, ou d'une stratégie nationale en faveur de la mer et du littoral élargissent fortement les problématiques notamment liées à la connaissance et l'innovation, l'environnement et la planification des usages.

Jusqu'ici le financement du secteur de la pêche et en partie de l'aquaculture (pisciculture d'eau douce, installation en cultures marines ou encore transformation des algues relevant encore du FEADER), de la transformation des produits de la mer, de l'accompagnement des projets collectifs et de l'équipement des ports de pêche relevait du Fonds Européen pour la Pêche.

La seule innovation portait sur l'émergence d'un volet développement local réduit à l'échelle de l'expérimentation et du saupoudrage sur la période 2007-2013.

La réforme de la politique commune des pêches est en cours, et devrait aboutir à la mise en œuvre du Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche, avec des missions plus larges que les seules problématiques pêche et aquaculture.

Ce Fonds sera au plus tôt effectif au premier janvier 2014.

Dans cette perspective, il apparaît donc essentiel que les Régions, particulièrement actives sur ces thématiques, puissent disposer des responsabilités et des moyens de mise en œuvre d'une politique plus efficace, et plus proche des réalités des territoires.

Dans cette perspective, l'élaboration du programme opérationnel en cohérence avec le cadre stratégique commun sera cruciale pour que les Régions exercent pleinement leurs compétences.

Ces propositions d'attribution de compétences nécessiteront en outre une probable révision de la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche.

Dès lors, la Région met en œuvre ses compétences dans le cadre d'une stratégie régionale pour le développement de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières qu'elle élabore en partenariat, dans le respect des orientations fixées au niveau européen et déclinées par l'État central.

2) Compétences de la Région

Les compétences spécifiques dévolues à la Région concernent essentiellement des domaines couverts par le FEAMP :

- le développement économique :
 - la modernisation de la flotte de pêche y compris les bateaux de plus de 16 mètres et le développement des entreprises de pêche,
 - le développement des entreprises aquacoles,
 - le développement des entreprises de mareyage,
 - le développement des entreprises de transformation des produits de la mer,
 - et de manière générale, les projets des opérateurs de la filière économique des produits de la mer.
- l'installation et la formation des acteurs.
- l'équipement et la gestion des ports de pêche.
- l'organisation de la filière pêche et aquaculture, l'accompagnement des projets collectifs.
- la promotion des produits, des métiers et des territoires côtiers.

Pour certaines compétences qui demeurent partagées, la Région est autorité organisatrice des parties prenantes régionales :

- recherche, innovation et développement,
- développement intégré des zones côtières.

L'État conserve la responsabilité des missions régaliennes telles que le contrôle des pêches, la gestion de crise ou les obligations de suivi en matière scientifiques.

De nombreuses questions telles la gestion des droits de pêche ou de l'accès au Domaine public maritime sont confiées à l'État. Néanmoins, ces questions impactent directement et parfois aveuglément les territoires et leurs équilibres. Il importe que, l'implication de la Région dans la concertation ne soit pas, conditionnée à un transfert de compétence spécifique, mais qu'elle soit systématique. L'État pourra envisager des modes de gestion décentralisés sur ces questions mais aussi lors de l'élaboration des outils de prospective ou de planification.



Aménagement du territoire

→ Contexte

Aux termes des lois de décentralisation et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, l'aménagement du territoire est une compétence exercée par la Région, aujourd'hui partagée, voire éclatée entre différents échelons territoriaux ; la création récente des Métropoles et des pôles métropolitains, sans notion de subsidiarité, introduit une difficulté de lecture supplémentaire. Les modalités de mise en œuvre sont parfois complexes voire inefficaces pour permettre un aménagement durable. Elles ne permettent pas toujours de traduire efficacement les enjeux régionaux d'aménagement, comme par exemple, la lutte contre l'étalement urbain, ou la cohérence entre urbanisme et déplacements.

Cette situation s'explique, en partie, par le fait que l'intervention de la Région se limite, soit à un rôle de personne publique associée dans l'élaboration des documents de planification, soit à un rôle de cofinanceur de projets portés par d'autres acteurs.

Les documents produits à l'échelon régional (SRADDT, DRA...) ne sont pas prescriptifs et les avis formalisés lors de l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme locaux (SCOT, PLU...) sont consultatifs. Ainsi, Les Directives Régionales d'Aménagement (DRA) sont une possibilité ouverte par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT). Elles traduisent des orientations du SRADDT mais en l'état actuel la législation ne permet pas à l'institution régionale d'élaborer des documents d'aménagement et d'urbanisme de portée juridique contraignante.

Force est de constater également que la cohérence entre les avis de la Région et les financements mobilisés, comme son rôle de chef de file dans l'animation de réseaux partenaires, pour le développement et l'aménagement du territoire méritent d'être clarifiés, mieux affichés et renforcés, a fortiori si la suppression de la clause de compétence générale est confirmée.

Les modalités de gouvernance ne sont plus en adéquation avec la situation actuelle, notamment financière. Les relations instaurées par les lois de décentralisation entre l'État et les collectivités doivent maintenant évoluer.

La future loi de décentralisation offre donc une opportunité de revoir les modalités de fonctionnement entre l'Europe, l'État et les Régions et de clarifier à la fois l'attribution et l'exercice de cette compétence Aménagement et développement du territoire ainsi que sa mise en œuvre opérationnelle en vue d'une plus grande efficacité et efficience de l'intervention publique dans ce domaine stratégique.

L'ambition des Régions est grande : en proposant d'exercer pleinement leur compétence d'aménagement du territoire, ces dernières s'engagent à répondre aux grands enjeux que rencontre notre société. Relancer l'industrie, proposer une véritable politique du logement, développer le Très Haut Débit, impulser l'économie verte, renforcer l'attractivité, etc. sont les objectifs que se fixent les

Régions. Les principes du développement soutenable seront au centre de leur action. Elles s'attacheront à conforter la diversité des territoires et à en valoriser les potentiels.

Ainsi, les métropoles, banlieues, zones rurales, vallées fluviales, zones de montagne... seront véritablement traitées en fonction de leur singularité, des gens qui y vivent ou qui les fréquentent. Les Régions s'engagent à proposer ces nouvelles politiques pour permettre de réduire significativement les inégalités territoriales et in fine les inégalités sociales.

La question de la gouvernance et des moyens méritera également d'être abordée, qu'il s'agisse de fiscalité et/ou de redistribution mais aussi de moyens humains (travail entre services de l'État et des autres collectivités).

Les nouveaux textes de décentralisation doivent pouvoir préciser la posture de la Région en matière d'aménagement du territoire, dans le respect de la libre administration des collectivités locales, selon deux grands principes et quatre axes.

→ Principes généraux

Les Régions contribuent à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Elles participent au Haut Conseil des Territoires, instance de dialogue et de coordination nationale sur ces enjeux.

Les Régions sont chargées du pilotage stratégique et de la programmation de l'aménagement et du développement du territoire régional au travers, notamment, de la programmation européenne et du CPER. Elles participent en outre à la cohésion du territoire régional au travers de l'accompagnement des démarches territoriales de projet.

→ Axe 1/ Les documents de planification de portée régionale deviennent prescriptifs

La Région élabore le SRADDT et des Directives Régionales d'Aménagement (DRA) qui spatialisent sur tout ou partie de son territoire les enjeux et les orientations relevant principalement de ses compétences actuelles ou transférées, dans le respect des enjeux du développement durable, de la maîtrise de la consommation de l'espace, et des besoins de la population.

Le SRADDT est le document stratégique intégrateur des autres schémas (SRIT, SRCE, SRCAE...) dont ils constituent les différents volets.

Le SRADDT se décline par ailleurs aux différentes échelles territoriales au travers de « porter à connaissance ».

Ces documents deviennent prescriptifs et donc opposables à tous les documents de planification et d'urbanisme locaux et sont pris en compte dans les chartes de territoire.

→ **Axe 2/ La Région est autorité organisatrice dans certains domaines clés contribuant à l'aménagement du territoire**

La Région, en cohérence avec les enjeux repérés dans son SRADDT, assure un rôle d'autorité organisatrice de l'intervention publique dans plusieurs domaines qui concourent à un aménagement harmonieux de son territoire. Comme en matière de transport régional, elle pourra désormais piloter l'intervention publique en matière de foncier, de renouvellement urbain, d'habitat, de numérique, d'énergie, d'accès aux infrastructures de santé, de Parcs naturels...

Cette autorité s'exerce en concertation avec l'État local, l'ensemble des collectivités et s'appuie sur une animation de « réseaux partenaires ».

***Exemple 1 :** La Région pilote le développement numérique sur l'ensemble de son territoire. Elle est autorité organisatrice du service public du numérique et peut déléguer aux collectivités infrarégionales la maîtrise d'ouvrage des réseaux.*

***Exemple 2 :** La Région pilote la rénovation urbaine sur l'ensemble de son territoire. Elle peut obtenir la délégation de l'aide à la pierre. La Région est par ailleurs autorité organisatrice en matière de logement des jeunes.*

***Exemple 3 :** La Région pilote les politiques foncières à travers un Établissement Public Foncier régional, désormais contrôlé par la Région et non par le préfet comme actuellement, en concertation avec les collectivités territoriales infrarégionales.*

Pour ce faire les politiques confiées aux agences nationales dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'habitat, de la cohésion sociale, de la maîtrise de l'énergie, du climat, de la biodiversité, de la santé... sont mises en œuvre dans le cadre de délégations régionales rattachées aux Régions (ANRU, ANCSE, ADEME, ANAH, ARS...). Ces politiques deviennent un volet de la contractualisation régionale avec les acteurs du territoire.

La Région représente à son échelle l'action de l'Europe, elle incarne la territorialisation de la politique européenne. À ce titre, les Régions définissent dorénavant les thématiques de la programmation européenne dans le respect du cadre communautaire, y compris à l'échelle interrégionale (fleuves et massifs). À ce titre, elles coconstruisent le Contrat de partenariat de l'État avec l'Europe.

→ **Axe 3/ La Région, animatrice d'un réseau d'acteurs et partenaire des territoires**

Les Régions définissent les orientations de développement de leur territoire. Elles poursuivent par ailleurs une politique de cohésion et de solidarité territoriale.

Pour les mener à bien, elles mettent en place des Conférences régionales d'aménagement du territoire, instance de coordination et de débat des démarches stratégiques et contractuelles.

Elles mènent une activité de veille des besoins de son territoire de manière à garantir une juste répartition de l'effort conjugué des partenaires, et au premier rang desquels l'Europe, l'État, les autres Régions et les autres acteurs territoriaux.

Elles contractualisent avec les partenaires régionaux, porteurs de projets de territoire : selon les situations régionales, Métropoles, Pôles métropolitains, Agglomérations, Pays (confortés comme territoires de projets partenaires des Régions), Parcs naturels régionaux et nationaux et le cas échéant avec les Départements...

Dans le cadre de ce nouvel acte de décentralisation les relations entre les Régions et les Métropoles /pôles métropolitains sont à construire notamment du fait de leur vocation commune à contribuer au développement et à l'attractivité du territoire. L'animation d'un réseau inter pole métropolitain susceptible de garantir la cohésion et les solidarités territoriales sera confiée aux Régions.

Les territoires ruraux à l'échelle des Pays se voient confiés, outre la gestion du contrat avec la Région, la réponse aux appels à projets LEADER ; ils assument le rôle de GAL et coordonnent par le biais du contrat avec la Région le projet global de territoire.

Les Parcs Naturels Régionaux et Nationaux concentrent prioritairement leur action et apportent leur plus-value sur les enjeux de biodiversité, de cohérence écologique et de limitation des impacts des activités humaines sur le climat, et sur leur capacité d'expérimentation en matière de développement local en application de leur Charte.

→ **Axe 4/ La Région choisit d'intervenir financièrement**

Le Contrat devient le cadre de relation stratégique et la programmation, le mode de relation opérationnel entre la Région et ces différents échelons (y compris avec l'Europe).

Les CPER sont construits en articulation avec les programmes opérationnels européens et non pas en seule superposition.

En dehors des thématiques liées aux programmes opérationnels, les CPER se concentrent prioritairement sur des domaines relevant de compétences stratégiques soit de l'État, soit des Régions.

Les CPER ne comportent plus de mesures « guichet » relevant de compétences dorénavant clairement transférées aux Régions.

Les problématiques interrégionales (Fleuves et Massifs) peuvent faire l'objet de Contrats de plan interrégionaux État-Régions (CPIER) et de Programmes opérationnels plurirégionaux (POP).

Les volets territoriaux des CPER sont laissés à l'initiative des Régions. L'État transfère aux Régions l'intégralité des crédits d'intervention et des ressources humaines correspondants.

La gouvernance et les moyens

Il importe de donner aux Régions les moyens d'assurer pleinement leur compétence en matière d'aménagement du territoire. Elles doivent être le moteur de l'aménagement et du développement territorial. Pour y parvenir, de nouveaux partenariats et outils doivent être déployés.

a) Au niveau régional et infrarégional

Les politiques régionales en aménagement du territoire ne doivent pas s'imposer aux autres échelons, mais au contraire être coconstruites avec eux, dans le respect de leurs compétences respectives.

Aussi, il est proposé la mise en place au sein de chaque Région d'une Conférence régionale d'aménagement du territoire, organe de consultation et de production de politiques régionales en adéquation avec les contextes locaux. Cette instance doit rassembler des représentants des Départements, Métropoles, Pôles métropolitains, Communautés d'Agglomération, Pays et PNR et leur permettre de participer pleinement à la construction de l'aménagement du territoire pilotée par la Région. Cette coordination est le garant d'une véritable construction collective, d'une complémentarité et non d'une superposition plus ou moins aléatoire des compétences de chacun.

Pour bien diriger, il faut bien connaître. Les Régions doivent se doter d'outils puissants d'observation du territoire. Elles doivent avoir une parfaite connaissance des paramètres de chacun des secteurs impactant l'aménagement du territoire afin de mettre en place des politiques pertinentes.

b) Au niveau national

L'État demeure le garant de l'équité territoriale. Il doit offrir aux Régions un lieu de rencontre, d'échange et de construction d'une vision commune pour l'avenir. Le rôle de la DATAR doit être repensé en ce sens.

Dès lors, les Régions soutiennent une organisation nationale capable de produire le cadre directionnel dans lequel s'inscriront leurs orientations.

Loin de la déconnexion actuelle que connaît le système DATAR-Régions, elles proposent au contraire une instance animée par un collège de représentants des Conférences régionales. Afin d'apporter une dimension prospective, politique et scientifique, il est proposé d'associer à ce collège un groupe d'experts qualifiés.

Dans cette hypothèse, les connaissances produites par chacun des observatoires régionaux incrémenteraient un observatoire national qui permettrait d'obtenir non seulement une vision nationale de l'aménagement du territoire mais également une analyse de situations singulières telles que celles des zones de montagnes, littorales, territoires transfrontaliers, vallées ou métropoles.

Les Régions proposent donc de remplacer la DATAR par la Conférence nationale pour l'aménagement du territoire, véritable organe politique et représentatif de l'aménagement et du développement territorial qui sera présidée par un président de Région et qui se réunira en présence du Premier ministre.

c) Des moyens humains et financiers pour agir

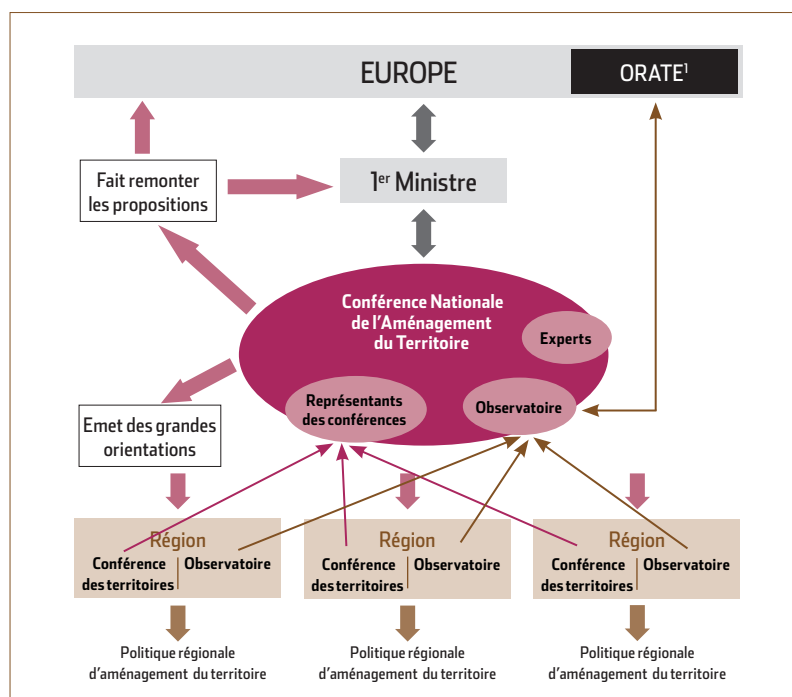
La Région doit pouvoir garantir à ses partenaires l'exercice de cette posture renforcée.

Le système de financement des Régions actuel ne permet pas d'assurer le fonctionnement tel que nous le proposons ci-avant.

Une autonomie financière doit être recherchée. Les Régions proposent la mise en place d'une fiscalité qu'elles fixeront librement, leur permettant d'assurer pleinement leur compétence en aménagement du territoire.

Le rôle de l'État reste néanmoins capital en matière de financement. En effet il doit être garant de l'équité nationale et en ce sens assurer une péréquation des recettes.

DES NOUVELLES MODALITÉS DE GOUVERNANCE



¹ ORATE = Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen. Les 26 Régions se dotent d'une Conférence des territoires et d'un Observatoire régional. Les observatoires régionaux, nationaux et européens sont construits de façon cohérente. Ainsi l'observatoire national est alimenté par les données provenant des 26 observatoires régionaux. Une loi institue la mise en place de la Conférence nationale de l'aménagement du territoire. Composée de représentants des 26 conférences des territoires, des présidents des Commissions Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat et d'experts qualifiés, elle est un organe à la fois politique et technique. La Conférence nationale se réunit 3 à 4 fois par an et décide des grandes orientations d'aménagement du territoire national (TIC, transports, répartition de l'offre de soins, prospection...). Le CIADT entérine ses décisions, sous la responsabilité du Premier ministre. La Conférence nationale assure la cohérence des décisions prises en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, nationale et européenne.

Pour cela, il sera primordial de définir les transferts en moyens humains et financiers actuellement mobilisés par les services de l'État, ses agences et le cas échéant des autres collectivités.

Il conviendra également d'attribuer aux Régions tout ou partie des ressources fiscales induites par les champs de l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, les pénalités payées par les communes qui ne satisfont pas à l'article 55 de la loi SRU, les augmentations de taxe spéciales d'équipement, la gestion au niveau régional des fonds de l'ANRU et de l'Agence de Cohésion Sociale...

Compétences clarifiées et renforcées, outils de connaissances régionaux et nationaux, décloisonnement entre les échelles territoriales, autonomie financière et politique et solidarité interrégionale seront les éléments essentiels pour permettre aux Régions d'exercer pleinement leur rôle de chefs de file en matière d'aménagement du territoire.



Autorités de gestion des fonds européens

→ Contexte

Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens constitue un des grands engagements pris par le chef de l'État.

Il constitue une composante essentielle d'un nouvel acte de décentralisation ambitieux et couronne aussi bien l'implication des Régions dans la gestion de ces fonds que l'apport des contreparties nationales indispensables à leur mise en œuvre. À ce titre, il importe de rappeler que les Régions apportent dorénavant l'essentiel des contreparties nationales.

Sur le plan européen, le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens permettra aux Régions françaises de disposer des mêmes compétences que celles dévolues aux Régions de la plupart des grands pays de l'Union européenne.

→ Rôle des Régions

Depuis 2003, l'expérimentation entreprise en Alsace, sur la gestion du FEDER, et depuis 2007 en Corse avec le FEADER semble conforter la pertinence d'une décentralisation dans ce domaine principalement sur 2 points : meilleure orientation des porteurs de projets avec le principe d'un point d'entrée unique et qualité de l'animation et de l'accompagnement des candidats aux fonds européens en facilitant l'accessibilité

L'expertise des services techniques au sein des collectivités régionales est reconnue, consacrant ainsi une montée en puissance d'un savoir-faire acquis depuis près de 10 ans dans la double responsabilité de copilote des fonds avec l'État et de gestionnaire d'une subvention globale par délégation.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource financière, l'apport additionnel des fonds européens aux crédits publics sur le territoire est loin d'être négligeable.

La prochaine programmation 2014-2020 promeut le principe de concentration des fonds FEDER et FSE sur des objectifs thématiques croisant les priorités de l'action des Régions (principalement recherche, innovation, emploi, soutien aux PME, formation professionnelle). Dans ce cadre, les Régions vont naturellement demeurer un cofinanceur majeur des projets financés demain par les fonds européens. Il en est de même avec le FEADER et le FEAMP pour lesquels les Régions deviennent les acteurs incontournables de leur mise en œuvre et de gestion.

Le renforcement de la légitimité de la Région sur ses cœurs de compétence et sur les champs de politique publique pour lesquels elle sera chef de file passe par une reconnaissance de responsabilité en qualité d'Autorité de gestion des fonds européens concentrés sur ces mêmes domaines.

Il serait pertinent d'instaurer des programmes régionaux plurifonds FEDER, FSE, FEADER, FEAMP pour aborder des projets dans une logique intégrée. De même, la cohérence est à renforcer entre CPER et programmation européenne pour articuler le mieux possible les 2 sources de financement et conforter l'effet de levier.

Dans tous les cas, les Régions doivent coconstruire avec l'État le contrat de partenariat avec l'Europe.

→ Clarification des rôles sur le plan national

Aujourd'hui trois constats peuvent être faits en ce qui concerne, par exemple, le FEDER et le FSE :

- Absence de gouvernance structurée entre DATAR, DGEFP et direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) dans le dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes financés par les fonds structurels. Il en résulte un manque d'appui politique et technique pour les SGAR et par voie de conséquence pour les Régions.
- Affaiblissement de la ressource technique dédiée à la gestion des fonds structurels au sein des Préfectures notamment qui peut être analysé comme une des conséquences de la RGPP, au détriment des missions d'ingénierie de projets en accompagnement des maîtres d'ouvrage.
- Émiettement des responsabilités induit par la multiplicité d'organismes intermédiaires (PLIE et OPCA par exemple) dans la gestion du FSE et une hétérogénéité de la professionnalisation des agents affectés à ces missions de gestion en leur sein.

Dans cette configuration, il y a donc un véritable enjeu de clarification des responsabilités et de la gouvernance : au plan national il est nécessaire d'avoir un pilote, un seul référent et pôle expert notamment sur le champ juridique et financier, au service des autorités de gestion, conseil et garant de la bonne mise en œuvre des fonds structurels.



Activités ferroviaires

→ Contexte

Le domaine ferroviaire se caractérise par la nécessité d'agir dans le temps long et donc de disposer d'une stratégie à long terme. Et pourtant, c'est bien une politique court-termiste qui a été menée depuis plusieurs décennies par l'État.

Les Régions ont prouvé depuis 2002 leur savoir-faire en matière de transport ferroviaire de voyageurs. Le poids des interventions régionales dans ce domaine n'a cessé de croître et représente actuellement près d'un tiers des fonds alloués à cette politique.

Dès lors, elles souhaitent que leur rôle dans le fonctionnement du système ferroviaire soit reconnu et mieux pris en compte dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation et de la réforme de la gouvernance de ce système.

→ Principes généraux

Toute nouvelle étape de décentralisation n'est possible que si l'État et les Régions redéfinissent et assument leurs rôles respectifs.

Concernant l'État

- Un État stratège définissant les priorités en matière d'infrastructures et les objectifs assignés aux différents services (grande vitesse, trains d'équilibre du territoire, services régionaux, fret).
- Le vote d'une loi de programmation quinquennale définissant les moyens financiers et humains alloués au réseau tant en fonctionnement qu'en investissement et déclinant sur cette période les priorités d'action (développement/rénovation).
- Un État véritable autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET).
- Un État moteur d'une véritable stratégie d'incitation au report modal pour le transport de fret et d'incitation à une meilleure coordination multimodale de la chaîne logistique.

Concernant les Régions

- Des Régions autorités coordinatrices de l'intermodalité grâce à l'instauration de schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT) à valeur prescriptive.
- Une participation aux instances de gouvernance du système ferroviaire.
- Des moyens budgétaires dynamiques leur permettant de faire face aux futurs enjeux de mobilité.

Par ailleurs, une véritable concertation doit s'instaurer entre État et Régions de sorte à définir des orientations cohérentes en matière de service et d'infrastructure.

Cette nouvelle relation doit se traduire notamment par :

- un travail sur la planification stratégique des services ferroviaires à long terme (planification des besoins à 20 ans) ;
- une bonne coordination entre les services à grande vitesse, les trains d'équilibre du territoire et les services régionaux, construite au moment de l'élaboration du service annuel.

Concernant la réforme de la gouvernance du système ferroviaire, les Régions considèrent qu'elle doit permettre sa mise en cohérence en prévoyant :

- une société mère (holding) abritant notamment les personnels cheminots ;
- un gestionnaire de l'infrastructure rassemblant toutes les fonctions réparties actuellement entre RFF et SNCF.

Enfin, toute réforme du droit national visant à permettre la mise en concurrence par appel d'offres des services publics régionaux de transport ferroviaire de passager doit :

- être précédée d'une harmonisation du cadre social pour les salariés du secteur ferroviaire ;
- laisser les AOT libres de choisir le mode d'exploitation (DSP, SPL, régie...) et d'attribution de leurs contrats de transport ferroviaire régional de voyageurs (appel d'offres ou attribution directe).

→ Conséquences

Le droit national doit être modifié en conformité avec le droit européen tel qu'il est aujourd'hui

- Abrogation de la loi de 1940 empêchant la négociation d'une convention collective unique couvrant l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire ;
- Ouverture d'une négociation collective sur un accord de branche couvrant toutes les entreprises ferroviaires, y compris la SNCF ;
- Donner la possibilité (sans obligation) aux autorités organisatrices d'ouvrir à la concurrence pour le marché par une révision des dispositions de la Loi organique sur les Transports intérieurs (LOTI).

La mise en œuvre de cette politique implique de défendre dans le cadre de la prochaine proposition du 4^e paquet ferroviaire :

- Le maintien de l'équilibre atteint dans le règlement n°1370/2007 dit « OSP » sur l'ouverture à la concurrence des marchés ferroviaires ;
- la subsidiarité au niveau des États concernant l'organisation institutionnelle des systèmes ferroviaires (s'opposer à l'obligation de séparation complète entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire).

L'avenir de la filière industrielle ferroviaire est un élément structurant des politiques de relance et de l'emploi, qui doit faire l'objet d'une attention particulière au niveau des Régions, de l'État et de l'Union européenne.



Développement durable (énergie/climat/environnement/biodiversité)

→ Contexte

La grande majorité des politiques du développement durable sont aujourd'hui mise en œuvre au niveau local. Les lois Grenelle ont consacré le rôle de stratégie des Régions sans toutefois leur confier les compétences ou les moyens nécessaires.

1) S'agissant des aspects climat/énergie

Le modèle énergétique français est marqué par de grosses unités de production qui desservent par des « tuyaux » de grande capacité, notamment les lignes à très haute tension, des centres de consommation urbains ou industriels parfois très éloignés des lieux de production. Même si cette organisation garantit la sécurité d'approvisionnement et la péréquation de la puissance, cette centralisation de la politique énergétique est aujourd'hui à repenser : coûteuse pour les consommateurs qui paient les pertes d'énergie dues au transport, elle est de surcroît inadaptée aux fluctuations de la demande, en particulier aux pointes hivernales qui obligent à importer très cher de l'énergie produite chez nos voisins, souvent à un coût environnemental élevé.

Ce modèle entraîne une perte croissante de contrôle du citoyen sur l'énergie qu'il consomme et une piètre efficacité énergétique qui implique aujourd'hui des efforts considérables en matière de maîtrise de la demande afin d'éviter que plusieurs millions de Français tombent en situation de précarité énergétique.

La mise en œuvre de la transition énergétique voulue par le Président de la République suppose une évolution majeure du mix français, en particulier pour l'électricité dont la part de production nucléaire devrait passer de 75 % à 50 %. Les leviers qui permettront de compenser cette évolution – maîtrise de la demande et développement des énergies renouvelables – ne sauront être actionnés efficacement sans une forte implication des collectivités locales.

Dans ce contexte, le rôle des Régions doit être confirmé et clarifié, en particulier concernant l'immense chantier de la rénovation énergétique des bâtiments et le développement des EnR où les enjeux relèvent pour une grande part de l'innovation technologique et de l'industrialisation des procédés qui permettront d'abaisser les coûts et de créer des emplois.

2) S'agissant des aspects environnement/biodiversité

La France est un des plus importants réservoirs de biodiversité en Europe. Pour autant, seul 1 % du territoire métropolitain est strictement protégé quand plusieurs de nos voisins européens vont jusqu'à 10 %. L'artificialisation des sols représente la superficie d'un département tous les sept ans.

En matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, l'État exerce une compétence quasi unique : création et tutelle des parcs et réserves

nationales, tutelle sur les établissements publics tel le conservatoire du littoral ; et pouvoir réglementaire à tous les niveaux (excepté pour les RNR).

Si ces dernières années la place des collectivités locales s'est affirmée avec des transferts partiels de compétences et de moyens financiers tels la taxe d'aménagement, cela n'a pas suffi à clarifier les compétences et les missions des différents acteurs pour une gouvernance réellement efficace. Depuis 2004, le législateur a progressivement confié aux Régions le copilotage de plusieurs politiques sans pour autant rationaliser la distribution des rôles entre les acteurs.

Au plan international, c'est l'échelon régional qui est assez largement reconnu comme le plus pertinent, notamment par l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN).

Dans le cadre d'un nouvel acte de décentralisation, les Régions entendent qu'une compétence réelle leur soit octroyée en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité afin d'assurer pleinement leur rôle de chef de file sur leur territoire.

→ Principe général

1) S'agissant des aspects climat/énergie

Si l'on veut atteindre les objectifs des « trois fois 20 % » et inscrire notre pays dans une trajectoire compatible avec le « Facteur 4 » en 2050, la dimension territoriale de l'énergie doit impérativement être mise au cœur de toute politique pour en assurer l'efficacité et la cohérence.

La répartition actuelle des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités territoriales ne permet pas d'avancer dans cette direction, ni d'identifier clairement les responsabilités de chaque niveau.

Il doit revenir à l'État de fixer les objectifs en fonction des engagements internationaux de la France et de créer un cadre réglementaire et fiscal clair et stable pour le développement des EnR et l'efficacité énergétique.

Les Régions déterminent pour leur part les orientations stratégiques de la transition énergétique à l'échelle de leur territoire. Elles établissent et adoptent sans tutelle des préfectures, des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) opposables et s'assurent de leur mise en œuvre.

Elles bénéficient en outre d'un pouvoir réglementaire et de planification en matière de maîtrise de l'énergie, de développement des énergies renouvelables, de gestion des réseaux ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments.

Les tarifs d'achat des EnR et les dispositifs de soutien (crédit d'impôt, etc) font l'objet d'une modulation régionale notamment en fonction de critères géographiques. Les tarifs sont fixés nationalement toutefois les Régions participent à leur définition.

Dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et de formation, les Régions sont responsables du pilotage de la transition écologique de l'économie et accompagnent le développement des nouveaux métiers qui y sont liés. Elles veillent ainsi à l'accompagnement des filières industrielles et au développement de l'innovation dans l'économie verte en particulier dans le cadre des schémas régionaux de développement économique (SRDE).

2) S'agissant des aspects environnement/biodiversité :

Les Régions deviennent chef de file de la compétence biodiversité sur leur territoire. Elles élaborent en étroite concertation avec les différents acteurs des schémas régionaux de cohérence écologique qu'elles adoptent désormais sans tutelle des préfetures. Ces schémas deviennent un volet obligatoire d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable DDT prescriptif.

Les Régions disposent des mêmes capacités de réglementation sur les Réserves naturelles régionales que l'État sur les réserves nationales.

→ Compétences des Régions

1) S'agissant des aspects climat/énergie

a) Coordination avec les autres niveaux de collectivités

La Commune, échelon de proximité par excellence doit mener des actions d'information et de sensibilisation sur la sobriété énergétique auprès de ses habitants. En charge d'appliquer et de contrôler la réglementation en matière d'urbanisme (pouvoir de police), les communes doivent être dotées d'un pouvoir réglementaire leur permettant d'aller plus loin que la norme nationale.

L'Intercommunalité doit devenir l'échelon de base de l'action publique à travers les Plans climat-énergie territoriaux (PCET) rendus à court terme obligatoires quel que soit le type de structure et le nombre d'habitants, le cas échéant selon des modalités adaptées. L'intercommunalité est l'échelon pertinent pour identifier les sources d'économies d'énergie, conduire les politiques de rénovation énergétique du bâti et accompagner le développement d'unités de production d'EnR.

Enfin, l'intercommunalité doit avoir la main sur la gestion des différents réseaux publics de distribution d'énergie. Les autorités concédantes doivent retrouver la prééminence sur les délégataires. La collectivité doit avoir, conformément au droit européen, le libre choix de l'administration future soit en interne, via une régie, une SEM, une SPL ou via une délégation mais dans le cadre d'une consultation ouverte.

Le Département est le mieux placé pour prendre en charge la prévention et la lutte contre la précarité énergétique en menant des actions de sensibilisation mais aussi en accompagnant des travaux de maîtrise de la demande auprès des ménages les plus en difficulté (certains comme par exemple la Charente ou l'Oise le font déjà dans le cadre de leurs agendas 21).

Le mouvement de départementalisation des autorités concédantes (propriétaires des réseaux de distribution) sera poursuivi et encouragé, avec possibilité toutefois pour les communautés de communes et d'agglomération de conserver leur compétence.

L'État est le garant des engagements de la France au niveau européen et international. Il met en place le cadre réglementaire en matière de développement des EnR, de maîtrise de la consommation et de standards d'efficacité énergétique. Il veille à la cohérence des Schémas régionaux et assure l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre des schémas régionaux.

b) Compétences nouvelles

- La Région adopte désormais le SRCAE comme le schéma éolien sans tutelle du Préfet. Le SRCAE devient un véritable document de planification opposable aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, etc.) et aux projets énergétiques.
- Le SRCAE devra comporter une première partie prescriptive, relativement succincte et générale; la seconde partie sera composée des développements détaillés et sectoriels. Le volet "organisation territoriale" des SRCAE pourra définir des aménagements à la répartition des compétences infrarégionales en fonction de spécificités territoriales
- Les schémas de raccordement des énergies renouvelables ou de développement des réseaux découleront des SRCAE, et seront élaborés sous la direction des Régions.
- La Région peut moduler la réglementation nationale pour l'adapter au mieux aux spécificités de son territoire.

La Région doit devenir le principal soutien des échelons infras pour la concrétisation des objectifs inscrits dans les SRCAE en :

- veillant à la cohérence des projets menés aux niveaux inférieurs et en fournissant un appui technique et méthodologique aux porteurs de projets;
- garantissant l'équilibre économique des opérations via de nouveaux outils financiers en lien avec le projet de banque publique d'investissement et permettant notamment de drainer l'investissement local. Si les expériences de création d'établissements publics locaux dédiés à la rénovation énergétique du bâtiment (habitat et/ou tertiaire) menées dans plusieurs Régions s'avèrent positives, il pourra être envisagé que chaque Région doive créer une telle structure.
- assurant l'observation et le suivi de la mise en œuvre des politiques territoriales.
- Il est reconnu à l'ensemble des Régions le même pouvoir réglementaire pour le développement des EnR existant aujourd'hui seulement pour les Régions d'outre mer (article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) consistant en une habilitation à « fixer les règles spécifiques au territoire régional en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments ». Celle – ci sera élargie à la rénovation du bâtiment pour laquelle une réglementation nationale sera établie avec la possibilité de modulation par les Régions.

Association des Régions aux décisions nationales : une modulation régionale des tarifs d'achat EnR et des autres dispositifs de soutien (crédit d'impôt, etc.) en fonction de spécificités climatiques ou géographiques doit être mise en place :

- Les Régions devront être associées à sa définition dès lors qu'il s'agit d'une modulation décidée à l'échelle nationale.
- Plus largement, les Régions doivent pouvoir participer activement aux instances nationales comme la CRE, le CESE ou les travaux de planification nationale.

S'agissant des aspects environnement/biodiversité

a) Coordination avec les autres niveaux de collectivités

Le schéma régional de cohérence écologique devient un des volets obligatoires du SRADDT consacré à la biodiversité. Les SRADDT devront avoir la même force réglementaire que le SDRIF francilien, notamment en étant opposable aux documents d'urbanismes (SCOT, PLU...).

Les Régions gèrent la protection des espaces naturels sensibles ce qui implique le transfert progressif de la part « espaces naturels » de la Taxe d'aménagement des départements vers les Régions (préconisé par le rapport IGF/CGEDD du 9 février 2012). Certains départements ayant mis en place des politiques remarquables, la Région peut déléguer cette compétence à un conseil général et lui verser la part de fiscalité correspondante.

b) Compétences nouvelles

Les Régions pilotent sans tutelle des préfetures et en étroite collaboration avec les différents acteurs de terrains et l'État, l'élaboration des SRCE.

La Région a pour mission de gérer les fonds structurels et les aides du 2^e pilier de la PAC et veillent à ce qu'un quota minimum de ces fonds soit dédié à la biodiversité.

Les Régions disposent des mêmes capacités de réglementation sur les Réserves naturelles régionales que l'État sur les réserves nationales notamment sur les questions de survol et d'extraction de granulats.

Les continuités écologiques ne s'arrêtant pas aux frontières des États, les Régions souhaitent, à titre d'expérimentation, pouvoir élaborer des SRCE transfrontaliers.

Ressources

Les Régions devront être dotées des moyens humains nécessaires pour mener à bien les documents de planification, notamment SRCAE et SRCE.

Une grande réforme fiscale de l'énergie devra être menée afin de simplifier la fiscalité énergie et environnementale actuelle (notamment la fiscalité de l'électricité par exemple), afin de clarifier les parts locales des taxes.

- Chaque collectivité, à son échelle et à due proportion de ses compétences), devra pouvoir bénéficier de recettes issues de cette fiscalité.

- Les Régions devront être en mesure de renforcer la fiscalité énergie/environnement par rapport au minimum national (à l'image de la part régionale de la TIPP actuelle).
- Les recettes de la fiscalité énergie devront être employées à la transition énergétique (soit par la création de « recettes dédiées », soit par la création d'un principe par lequel le montant des dépenses du secteur de l'énergie devra être obligatoirement égal ou supérieur aux recettes issues de l'énergie).

Une grande réforme de fiscalité du patrimoine naturel est également nécessaire

Le récent rapport sur la fiscalité et la biodiversité qui a été rendu public le 9 février 2012 par l'IGF et le CGEDD propose de concentrer les ressources fiscales locales sur l'échelon territorial le plus pertinent, la Région apparaissant comme la collectivité la plus à même de mener une politique cohérente avec le développement des Trames Vertes et Bleues ainsi qu'avec l'action des services déconcentrés de l'État et des acteurs locaux.

Le transfert progressif de la part espaces naturels de la Taxe d'aménagement des départements vers les Régions préconisé par ce rapport est une piste intéressante puisqu'une grande majorité de départements lèvent cette taxe au taux moyen de 1 % alors même que la loi a fixé le plafond à 2 %. Pour ne pas pénaliser les départements engagés dans cette politique et afin de permettre une transition en souplesse de ce transfert de fiscalité les Régions proposent que 50 % du produit maximal leur soit affecté (100 à 120 M€) au titre de la mise en œuvre des SRCE et des RNR.

La perspective à moyen terme doit somme toute résider dans la création d'une fiscalité pérenne ne pesant pas trop durement sur les particuliers. La création d'une fiscalité spécifique sur l'artificialisation des sols, qui au-delà de la destruction de la biodiversité, de l'aggravation des risques naturels, pose la question de la densification urbaine doit être envisagée. Cette taxe s'appliquerait sur l'ensemble des projets de création ou d'extension d'infrastructures de transports (hors voirie), de logement (hors logement social), de zones d'activité et bâtiments tertiaires.

Une part importante en serait affectée aux Régions, tandis qu'une autre part alimente un fonds de solidarité national pour la biodiversité.



Culture

→ Contexte

Des initiatives fondatrices de l'immédiat après-guerre et du CNR, du volontarisme politique d'André Malraux à « l'explosion » des années 1980 voulue par François Mitterrand et mise en œuvre par Jack Lang, jusqu'aux décisions les plus récentes – création du Conseil des collectivités, protocoles de décentralisation des années 2000, loi de 2004 concernant l'Inventaire général du patrimoine et les enseignements artistiques – le mouvement de la décentralisation – certes, non linéaire – est irréversible.

Au cours de ces dernières années, le poids des collectivités, leur engagement budgétaire n'ont cessé de croître pour atteindre en 2010, 7 milliards sur 10 milliards d'euros que représente la part publique du financement de la culture. C'est dire le déséquilibre qui ne se traduit pas politiquement en termes de partage des responsabilités. D'où cette absolue nécessité d'ouvrir un grand chantier avec l'ensemble des partenaires publics qui permettrait de penser et de **construire** la décentralisation culturelle.

→ Principes généraux

Un préalable à cela : la mise en œuvre d'un État réformé, recentré sur des attributions authentiquement régaliennes, un État « loyal ». L'ambition dont nous avons besoin : souci de l'équité territoriale, transferts assumés aux coûts réels, mise en place de dispositifs d'évaluation et d'expertise indiscutables, acceptation d'une gouvernance commune...

Faisons donc le pari d'un État « retrouvé », audacieux et respectueux des partenaires. Appuyons-nous sur ce qui est esquissé sérieusement par le Conseil des collectivités en termes de coresponsabilité et donc de copilotage.

Sur la base d'un bilan approfondi et d'un diagnostic partagé, un travail commun doit s'engager en s'appuyant sur quelques principes méthodologiques :

- Ne pas rompre la cohérence d'une chaîne par une excessive segmentation des compétences ou des interventions, ce qui concerne autant le champ du patrimoine que celui de la création artistique.
- Élaborer de réelles complémentarités dans l'évaluation des projets en prenant en compte les différentes « focales » adoptées par chacune des parties – État, Région, autres collectivités locales.

Quand on observe l'évolution des politiques culturelles des Régions depuis 2004, un profil spécifique se dessine (sans hélas toujours éviter les doublons).

Ainsi dans les domaines de l'action culturelle entendue au sens global (médiation, formation, emploi), de l'aménagement du territoire, de l'accompagnement de processus artistiques innovants, du soutien accru aux industries culturelles – cinéma, livre, musique – et aux avancées numériques, les Régions ont affirmé

des ambitions et dégagé des moyens plus que significatifs (une moyenne de 3 % des budgets régionaux consacrés aux dépenses culturelles).

En se dotant de services culturels compétents et d'outils d'expertises efficaces, elles sont aujourd'hui tout à fait prêtes à s'inscrire et à s'investir dans des dispositifs nouveaux de copilotage qui, à terme, conduiront à une autre gouvernance de l'art et de la culture dans notre pays.

→ Compétences

Comment donc envisager cette clarification des responsabilités et des compétences, à la fois indispensable et si complexe à mettre en œuvre, tant le croisement des financements est consubstantiel aux politiques culturelles ? Cinq scénarios peuvent être étudiés en parallèle :

Le plus radical

Dans l'hypothèse d'une réforme aboutie d'un État central qui fixe des orientations, développe son expertise et ses capacités d'évaluation, le transfert assumé – budget, personnels et locaux – des DRAC aux Régions constituerait un choix politique audacieux et crédible. Mais il reste sans doute prématuré et en contradiction avec une nécessaire présence de l'État en région plébiscitée par une grande majorité d'élus en charge de la culture et par les professionnels

Le plus réaliste

L'étude, domaine par domaine, de ce qui est l'objet de confusion et qu'il serait opportun de transférer en cohérence avec les compétences obligatoires des conseils régionaux : formation, développement économique, aménagement du territoire. Dans le prolongement de la loi de 2004, à repenser et à achever, il serait nécessaire de définir les compétences en matière d'enseignements artistiques et de formation professionnelle (formation des artistes, métiers de la culture...). De la même façon, dans le champ des industries culturelles et du numérique (livre et cinéma), un certain nombre de ces Régions ont pris des initiatives majeures, devenant de fait, une sorte de « chef de file ».

Le plus immédiatement recevable

Puisqu'il s'appuie sur la situation existante, celle du copilotage, précisons. Il est effectif au sein des agences et des fonds (FRAC, FRAM, FRAR...) mais il doit s'étendre et surtout se préciser et se formaliser davantage dans les conventions d'objectifs multipartenariales autour des grandes institutions nationales et de leur rayonnement territorial. Également autour de la protection du patrimoine - condition préalable à un possible transfert des crédits d'entretien et de restauration - ainsi que dans l'accompagnement du réseau des villes et pays d'art et d'histoire.

Le plus délicat

Celui qui concerne la création artistique. Hormis, évidemment, les établissements publics nationaux et les institutions du réseau national (CDN, CCN, SN...), le champ est largement interférent et il exige, de toute évidence, un travail de clarification et des propositions innovantes. Certainement faut-il parvenir à constituer des comités d'experts communs mais au-delà, une « conférence

régionale pour la création artistique », réunissant l'ensemble des partenaires publics ainsi que les représentants des artistes et des professionnels, sous la présidence de la Région, pourrait être mise en place. Appuyée par les services qualifiés d'un État rénové, elle garantirait par la diversité de sa composition à la fois l'indépendance artistique et par son appartenance commune, la préoccupation de l'équité territoriale.

Ce type de gouvernance s'imposera parce qu'il est le plus à même de répondre aux forces vives et complexes qui constituent la réalité artistique et culturelle d'aujourd'hui.

Le plus libre

Celui du droit à l'expérimentation, très insuffisamment exercé jusqu'ici dans le domaine culturel. Il offre aux Régions - à la bonne échelle - la possibilité d'inventer de nouvelles stratégies et d'exprimer leurs singularités. À condition que l'État veille à la cohérence des expérimentations simultanées.

→ Récapitulatif des propositions

- Enseignements artistiques
- Formation professionnelle (formation et réinsertion des artistes, métiers de la culture)
- Chef de file en matière d'industries culturelles et du numérique (filières du livre et du cinéma)
- Généralisation de convention d'objectifs multipartenariales
- Copilotage des institutions nationales
- Accroissement des compétences en matière d'entretien et de restauration du patrimoine
- Réseau des villes et pays d'art et d'histoire
- Pilotage de la Conférence régionale pour la création artistique (à mettre en place)
- Développement du droit à l'expérimentation.



Sport

→ Le contexte

Le rôle des Régions est désormais majeur, incontournable et durable dans la structuration de l'échelon régional du sport, dans la professionnalisation des acteurs, dans l'accès aux pratiques sportives et de loisirs, dans l'animation des territoires et dans l'impulsion de dynamiques communes permettant notamment la tenue de grands événements internationaux.

Cette implication des Régions, a tout d'abord été reconnue par l'ensemble des partenaires et notamment le CNOSF qui a signé avec l'ARF un protocole d'accord le 14 décembre 2009 mais aussi par le législateur qui a confirmé cette reconnaissance en instituant une compétence générale « partagée » dans le domaine du sport par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, sans toutefois lui donner de caractère obligatoire et fixer les contours et les modalités de ce partage.

Mais l'organisation du sport en France reste caractérisée par un manque de lisibilité et une complexité défavorable à son développement.

→ Principe général

Face à ce constat auxquels les différents textes législatifs successifs n'ont pas été en mesure de remédier, il est désormais nécessaire :

- de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs publics ;
- de mettre en œuvre une véritable culture de coopération et de mutualisation entre les acteurs publics.

→ Compétences des Régions

1) La Région, échelon de concertation et de cohérence des politiques sportives

Du fait de sa vocation stratégique à l'échelle de son territoire, il revient à la Région de mettre en place des instances fédératrices de concertation permanente, en amont des décisions locales, et de les piloter pour favoriser les échanges entre les acteurs sportifs.

Pour le domaine qui les concerne, ces instances auront pour mission :

- d'émettre des propositions visant à inscrire le sport dans le projet de territoire régional et d'élaborer les volets « sport » des différents grands schémas stratégiques consolidés ;
- d'élaborer des propositions de programmation opérationnelle de la part territoriale des crédits du Centre national de développement du sport (CNDS) dont la gestion sera attribuée en délégation de gestion globale à la Région ;

- d'établir des relations privilégiées avec la conférence nationale afin d'assurer notamment la cohérence de ses travaux portant sur les domaines d'intérêt national susceptibles d'impacter les territoires régionaux.

2) La Région, échelon de structuration et de professionnalisation de l'organisation sportive

Il convient de poursuivre et confirmer les politiques publiques que les Régions ont engagées, certaines sur la base de leurs compétences obligatoires et d'autres volontaristes; elles portent tout à la fois sur :

- l'aide à la consolidation et à la professionnalisation des ligues et comités régionaux sportifs pour leur confier une fonction stratégique de structuration et de ressources mutualisées au service des clubs;
- l'éducation, enjeu majeur tant en termes de sociabilité et de responsabilité que d'épanouissement et de santé pour tous les jeunes.

3) La Région, échelon d'aménagement du territoire

Le sport est aussi un élément majeur de l'aménagement du territoire. Il s'agit donc de lui accorder la place qu'il mérite en intégrant dans les SRADDT (devenus prescriptifs) des schémas de cohérence des équipements sportifs d'envergure régionale et nationale et des ressources sportives, incluant les sports de nature, qu'elles sont susceptibles de cofinancer, notamment dans le cadre des contrats de projet État/Région, voire des programmes européens.

Par ailleurs, afin de répondre aux enjeux de développement économique et d'aménagement du territoire régional, il serait dans la logique que le développement des sports et des loisirs de nature relève de la compétence de la Région, en lien avec les Départements et les pays, toutes ces collectivités étant aujourd'hui de plus en plus souvent sollicitées.

4) La Région, soutien à l'organisation de grands événements nationaux et internationaux

Appréhendée comme un véritable levier de développement, aussi bien en amont qu'en aval de l'événement, la Région doit pouvoir utiliser l'événementiel sportif à des fins d'image et de notoriété tout en contribuant au rayonnement de la France.



Fiscalité régionale adaptée

→ Contexte

1) À l'issue de la réforme de la taxe professionnelle, les Régions se voient privées de toute dynamique de recettes, de leur pouvoir de taux et de la capacité à utiliser la recette fiscale comme outil de politique publique

Pour les Régions plus que pour tout autre niveau de collectivité, la réforme de la taxe professionnelle a représenté un bouleversement fondamental : leurs recettes de taxe foncière sur le bâti et le non-bâti ont été transférées aux départements et au bloc communal, et en lieu et place de la taxe professionnelle, elles perçoivent désormais une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux télécoms et réseaux ferroviaires (IFER), des dotations de compensation des ressources de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi qu'un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

a) Les Régions ont hérité d'un nouveau panier de ressources privé de dynamique

En premier lieu, la catégorie des Régions dans son ensemble est pénalisée par la réforme de la fiscalité locale et l'allocation d'un nouveau panier de recettes en partie non évolutif¹. Ainsi, le montant de la DCRTP étant figé dans le temps, le rythme d'évolution des ressources après réforme est d'autant plus faible que le niveau reçu au titre de celle-ci est élevé. Or, alors que la part FNGIR-DCRTP ne représente que 3 % des recettes fiscales du niveau communal et 4 % du niveau départemental, elle constitue 12 % de celles des Régions², et jusqu'à 60 % du nouveau panier de recettes de certaines d'entre elles³.

En second lieu, la dynamique des assiettes fiscales des ressources de remplacement est :

- soit dépendante de la conjoncture, comme la valeur ajoutée dans le cas de la CVAE, sachant que par ailleurs le mécanisme de plafonnement des compensations prive cette recette de dynamique à court terme pour la plupart des Régions ;

¹ La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) correspond au montant de la compensation financière financée par le budget de l'État permettant de garantir le maintien du niveau global des ressources après réforme : elle est répartie au pro rata de la perte initiale de ressources occasionnée par la réforme. Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est alimenté quant à lui par les régions dont le niveau de ressources après réforme est supérieur au niveau constaté avant réforme : il est réparti au pro rata de la perte initiale de ressources occasionnée par la réforme.

² C'est-à-dire le rapport DCRTP + FNGIR sur la CVAE, l'IFER, la DCRTP, le FNGIR, la TIPP, les cartes grises et la CDA.

³ C'est-à-dire CVAE + IFER + DCRTP + FNGIR.

- soit négative, comme les répartiteurs de la boucle locale cuivre dans le cas de l'IFER « télécommunications »⁴.

Cette atonie des assiettes s'ajoute au profil d'évolution à la baisse des recettes traditionnelles que constituent la TIPP ou les cartes grises, tant du fait de la volatilité des prix du carburant que des politiques environnementales incitatives. Or cette évolution est particulièrement préjudiciable dans un contexte dans lequel, du fait de la politique de gel des dotations mise en œuvre par l'État, l'essentiel de la dynamique des ressources devra désormais être tiré par les recettes fiscales.

b) Les Régions ont perdu leur pouvoir de taux sur la fiscalité directe

Alors que les Régions exerçaient leur pouvoir de taux sur les taxes foncières et sur la taxe professionnelle, elles ne disposent d'aucun levier sur leurs nouvelles ressources, constituées de dotations et de fiscalité à taux fixe (le taux de la cotisation CVAE étant fixé à 1,5 % et les tarifs des IFER étant déterminés au niveau national).

Au total, la part des recettes avec autonomie fiscale dans le panier de ressources des Régions passe ainsi de 33 % à 12 %.

c) Les Régions ne sont plus en mesure d'utiliser leur fiscalité comme un instrument de politique publique

Le lien entre les recettes régionales et les politiques menées par ces collectivités est ténu. À la suite du transfert de leurs recettes de taxe foncière sur le bâti et le non-bâti aux départements et au bloc communal, les Régions ont en outre perdu tous leurs « impôts ménages », qui fait disparaître tout lien fiscal avec les citoyens.

Sur le plan technique, les Régions ne seront en mesure de mener une vraie politique fiscale que pour autant qu'elles disposeront systématiquement de la connaissance de leurs assiettes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Ainsi les informations relatives aux cartes grises ne sont-elles plus du tout communiquées depuis la mise en place du système d'immatriculation des véhicules (SIV), ce qui empêche aussi bien de mener des projections sur cette recette que d'évaluer les effets des exonérations accordées.

⁴ Alors que le produit de l'IFER sur les répartiteurs et stations radioélectriques devait représenter près du tiers de l'imposition totale, cette assiette est en voie de diminution progressive (-7,5 % entre 2011 et 2015 selon les analyses du rapport Durieux-Subremon). Or les dispositions adoptées en loi de finances pour 2011, qui, à défaut d'introduire une indexation de l'IFER sur l'inflation, élargissent l'assiette « télécommunication » et introduisent un plancher de recettes de 400 millions d'euros, ne sont que des solutions de court terme. Si l'on en croit ainsi les notifications prévisionnelles transmises aux Régions en avril 2011, le montant total de l'IFER n'atteindrait que 75 millions d'euros, soit un manque à gagner de plus de 300 millions d'euros non compensable en année 2011 dans le cadre du plancher, mais qui ne viendra que renchérir la part de dotation figée DCRTP/FNGIR.

→ Principe général

2) Les Régions appellent une réforme de leur panier de recettes permettant de retrouver dynamique, effet-levier et lien avec les compétences régionales

a) La réforme devra assurer une dynamique des ressources régionales

Le premier impératif de la réforme de la fiscalité régionale tient à ce qu'elle restaure une dynamique qui vienne compenser l'inertie des dotations de compensation.

De la même manière, les nouvelles ressources devront permettre de suivre la dynamique des dépenses contraintes des Régions. À cet égard, si la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) affectée aux Régions métropolitaines et à la Corse au titre des transferts de compétences comporte un mécanisme de garantie qui permet de ne pas faire subir aux Régions les aléas de la consommation de carburants⁵, ce n'est pas le cas des parts « majoration » et « Grenelle » de cette même TIPP, qui reposent sur une assiette qui se réduit tendanciellement.

b) La réforme devra prendre en compte la perte du levier fiscal

La réinstauration d'un pouvoir de taux sur une part substantielle du panier de ressources global, qui a jusqu'en 2010 joué un rôle déterminant dans le maintien de la notation des Régions⁶, devra par ailleurs être envisagée.

Tout d'abord, c'est cette flexibilité qui, depuis 2004, a permis aux Régions de financer les nouvelles compétences non intégralement compensées par l'État. Ensuite, en cas de difficulté financière avérée, la loi prévoit que les collectivités locales soient placées sous la tutelle du préfet, qui utilise principalement le levier fiscal pour dégager des recettes supplémentaires permettant de rééquilibrer le budget de l'entité sous tutelle ; corrélativement, la réduction de la flexibilité fiscale induit un affaiblissement de la capacité des collectivités locales à prévenir un défaut sur leur dette.

c) Les assiettes choisies devront opérer un lien avec les compétences exercées par les Régions

La revendication de nouvelles fiscalités devra enfin se faire en fonction du modèle économique régional promu. À cet égard, les nouvelles assiettes devront entretenir en lien étroit avec les compétences des régions, tout en étant cohérentes

⁵ Au titre de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçue par l'État est reversée aux Régions métropolitaines y compris la Corse. Le montant perçu par chaque Région est obtenu par l'application de la fraction de tarif aux quantités de carburant vendues chaque année sur son territoire, qui tiennent compte des nouvelles tranches de transferts opérées chaque année : elles sont donc actualisées chaque année en LFI pour tenir compte des nouveaux transferts. Le mécanisme de garantie de stabilité de l'assiette tient à l'ajustement qui est opéré en LFR afin de prendre en compte les consommations finales de carburant sur le territoire.

⁶ Cf. Fitch Rating, l'Observatoire financier des Régions françaises, 1^{er} avril 2010 : dans cette analyse, l'agence de notation souligne qu'à partir de 2011, dès lors que les marges de manœuvre fiscales des Régions seront presque complètement éliminées, elle sera attentive à l'élasticité, au dynamisme et à la prévisibilité des recettes de remplacement de la TP.

avec les effets de politiques régionales (notamment, il ne peut être envisagé que l'action régionale ou les évolutions qu'elle appuie constituent des facteurs de réduction des assiettes).

En outre, le choix des nouvelles assiettes ne peut se concevoir indépendamment du positionnement des Régions vis-à-vis d'éventuelles compétences futures, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation notamment.

→ Propositions

3) Les Régions pourraient revendiquer de nouvelles fiscalités transport, apprentissage et numérique

a) L'équilibre financier de la réforme⁷

» La réforme propose la substitution de recettes figées ou en décroissance par des recettes dynamiques

Les dernières notifications fiscales font apparaître que les ressources des Régions sont aujourd'hui constituées de plus d'un milliard de dotations de compensation, qui sont figées. C'est pour corriger cette conséquence néfaste de la réforme de la taxe professionnelle pour les recettes régionales qu'il est proposé de revendiquer une cible de recettes dynamiques au moins équivalente à ce montant.

Il est en outre proposé de passer d'une dynamique « administrée » chaque année en loi de finances, à une réelle dynamique fiscale, en attribuant aux Régions le pourcentage de TVA correspondant à la TIPP « compensation » : à ressources constantes, les Régions bénéficieraient ainsi de la dynamique de l'assiette de la TVA.

À cet égard, il est rappelé que la légitimité du partage de grands impôts nationaux, relativement peu pratiquée en France par comparaison avec nos voisins⁸, tient notamment au fait qu'une large part des dépenses des Régions aujourd'hui ne finance pas directement les biens et services publics locaux : ce sont les « dépenses contraintes », dont la part croît avec les transferts de compétences de l'État⁹. Or s'il semble exclu de faire supporter aux Régions la volatilité de l'impôt sur les sociétés, aujourd'hui intégralement supportée par l'échelon national, les transferts de TVA constituent aujourd'hui une solution souvent avancée¹⁰.

⁷ Les 50 % du nouveau panier de ressources correspondant à la part de la fiscalité se déclinent aujourd'hui de la manière suivante (données BP 2011) : 21 % pour la part CVAE-IFER-DCRTP-FNGIR (soit 4,9 Mds d'euros selon les prévisions notifiées en avril 2011), 18 % pour la part TIPP (soit 4,2 Mds d'euros), 8 % pour les cartes grises (soit 1,9 Md d'euros) et 4 % pour la CDA (soit 639 millions d'euros).

⁸ Dans les États de l'OCDE, les grands impôts partagés sont essentiellement l'IR (soit par partage du produit national en collectivités, comme dans la quasi-totalité des nouveaux États membres de l'Union européenne, soit par application de fractions additionnelles à l'impôt national, comme dans les collectivités scandinaves), l'IS (Autriche, en Allemagne, en République Tchèque, au Danemark, au Portugal et en Pologne), la TVA (dont le partage est très largement pratiqué dans les pays les plus décentralisés tels que l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, ainsi qu'en Roumanie, en République Tchèque et en Italie), et accessoirement les impôts fonciers (au Royaume-Uni ou en Lettonie).

⁹ Cf. notamment les préconisations du Conseil des prélèvements obligatoires, la fiscalité locale, mai 2010.

¹⁰ Cf. par exemple les analyses du Conseil d'analyse stratégique, qui considérait en 2009 qu'une quote-part forfaitaire de la TVA nationale, dont le rendement est particulièrement élevé, pourrait être cédée aux collectivités.

» La réforme propose également l'attribution de recettes nouvelles à hauteur d'un milliard d'euros

Au-delà de cette substitution, l'attribution de recettes nouvelles est légitimée, dans un premier temps par la réduction tendancielle de la capacité d'autofinancement des Régions, dans un second temps par les futurs transferts de compétences. D'ici 2015 en effet, au-delà même des nouveaux besoins de financement qui découleront de l'Acte III de la décentralisation, les projections financières macroéconomiques permettent d'anticiper une contraction de la CAF de plus d'un milliard d'euros, qui justifie l'abondement de recettes nouvelles à cette hauteur.

b) Propositions de nouvelles ressources propres

» La compétence transports des Régions devrait faire l'objet d'une fiscalité consacrée

Les Régions sont les seules autorités organisatrices de transports à qui le transfert de cette compétence n'ait donné lieu ni à une compensation satisfaisante, ni à restitution d'une dynamique correspondant aux augmentations de dépenses subies.

Deux pistes sont ainsi préconisées :

- la revendication d'une extension du versement transport au bénéfice des Régions, déjà souvent exprimée, a été expertisée par les membres du groupe de travail : elle demeure une revendication légitime pour le financement des transports régionaux de voyageurs qui permettent de lutter contre l'étalement urbain et participent à un aménagement équilibré du territoire, dans un contexte où les mouvements pendulaires sont en constante augmentation. L'extension de cette taxe à l'ensemble du territoire mettrait par ailleurs fin à l'inégalité de traitement entre les employeurs selon qu'ils sont ou non dans un périmètre PTU. Deux hypothèses, cumulatives, pourraient ainsi être envisagées :
 - la mise en place d'un taux additionnel pour les Régions à l'intérieur du PTU ;
 - la mise en place d'un taux régional pour les zones hors PTU.
- cette fiscalité pourrait également être plus directement ciblée sur des contributeurs représentant des acteurs du secteur des transports : plutôt que les employeurs, les sociétés concessionnaires d'autoroutes pourraient par exemple faire l'objet d'un versement transport réinventé. Non seulement il est avéré que les sociétés concessionnaires ont bénéficié de politiques très favorables au cours de ces dernières années, mais encore celles-ci constituent les seules entreprises de « réseau » non soumises à l'IFER dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. La mise en place d'une IFER sur les sociétés d'autoroutes pourrait ainsi être basée sur deux types d'assiettes :
 - le nombre de kilomètres exploités ;
 - le nombre de kilomètres parcourus¹¹.

Une autre piste est aussi envisagée, avec la suppression de l'exonération de TIPP sur le kérosène consommé sur les vols intérieurs.

¹¹ Cette seconde hypothèse se ramenant à un élargissement et une affectation régionale de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) aujourd'hui affectée à l'AFITF, qui devrait prochainement bénéficier d'une part de la taxe poids lourds.

» Les Régions devraient percevoir l'intégralité des ressources liées à leur compétence en matière d'apprentissage

Alors qu'à l'occasion de la renégociation des contrats d'objectifs et de moyens 2011-2015 (COM), le gouvernement à l'époque a semblé remettre en cause la compétence régionale en matière d'apprentissage en fixant de façon unilatérale aux Régions l'objectif d'un accroissement de près de 50 % de jeunes en apprentissage à l'horizon 2015, il semblerait légitime que les recettes fiscales liées à l'apprentissage soient affectées aux seules Régions.

À charge fiscale constante pour les entreprises, il est ainsi proposé d'augmenter le taux de contribution pour le développement de l'apprentissage (CDA) à proportion d'une baisse corrélative de la taxe d'apprentissage (TA). Les deux scénarios envisagés ne consisteraient donc pas en une augmentation des recettes pour les Régions, mais en leur transformation, permettant aux Régions d'être les affectataires directes de ces recettes et de garantir le bénéfice de leur produit et de leur dynamique

- Le premier scénario consisterait à supprimer la part COM du FNDMA, supprimant par là même le mécanisme d'affectation des recettes d'apprentissage que constitue le COM;
- Le second, plus ambitieux mais impliquant un nouveau mécanisme de péréquation entre les Régions, consisterait à supprimer l'intégralité du FNDMA au profit d'une augmentation du taux de CDA.

À moyen terme, dans la perspective du financement de l'Acte III de la décentralisation qui devrait attribuer aux Régions de nouvelles compétences dans le domaine des premières formations technologiques et professionnelles, l'affectation de l'intégralité de la taxe d'apprentissage aux Régions permettrait de les conforter dans leur rôle d'acteur central de l'apprentissage.

» La fiscalité des réseaux, en particulier numériques, revêt un lien structurel fort avec le modèle économique régional

Du fait notamment de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, les Régions sont un acteur majeur dans le déploiement du numérique, qui justifie, pour accompagner la montée en puissance de leur engagement dans le secteur, qu'elles soient éligibles à une « taxe numérique »¹². Le secteur reste par ailleurs, en dépit des quelques taxes récemment mises en œuvre, fondamentalement sous-taxé : à cet égard, la suppression de la récente « taxe Google » dans le cadre de la loi de finances rectificative semble ouvrir une fenêtre d'opportunité.

Celle-ci pourrait prendre les différentes formes suivantes :

- l'amenuisement du rendement de l'actuel IFER télécom pourrait tout d'abord être contrecarré par la création d'un nouvel IFER télécom, qui pourrait prendre différentes formes :
 - le relèvement du tarif sur la base de l'assiette actuelle;
 - la taxation des propriétaires de certaines longueurs d'ondes (c'est-à-dire celles concernées par la 3G et la 4G). L'IFER 3G bénéficie actuellement aux conseils généraux et intercommunalités, qui sont pourtant bénéficiaires, depuis 2011, d'une IFER complémentaire portant sur les réseaux

¹² Une analogie peut être faite avec la taxe locale sur la consommation d'électricité, qui historiquement a été attribuée aux départements en contrepartie de leur intervention en faveur de la diffusion des réseaux électriques dans les zones rurales.

de gaz. Il est indéniable que l'IFER 3G complète l'assiette de l'IFER télécom et qu'à ce titre elle devrait être affectée aux Régions ;

- l'élargissement de l'assiette aux points de la branche locale fibre optique.
- la mise en œuvre d'une contribution de solidarité numérique pourrait prendre la forme d'une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunication.

À terme, une autre piste est envisagée, qui consisterait en l'instauration d'une taxe sur les flux numériques, qui serait assise sur les débits échangés entre deux nœuds du réseau et reviendrait aux Régions sur le territoire desquelles sont assises les infrastructures de liaison par lesquelles le flux a transité, permettrait d'affirmer le lien structurel des Régions avec l'économie des réseaux. Du fait des contraintes géographiques de certains territoires, qui contraignent l'installation de réseaux, cette recette devrait être péréquée.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE TAXES NOUVELLES

Proposition de taxe	Rendement estimé	Dynamique de l'assiette	Levier fiscal	Faisabilité
TRANSPORTS				
Versement transport	+ 517 à 880 M€ ¹³	Assise sur la masse salariale	Taux régionaux avec plafond national	Court terme
TAT régionale	+ 535 M€	Km parcourus par usager	Tarif	Moyen terme (corrélât de la mise en place de la taxe poids lourds en 2013)
IFER sur les sociétés d'autoroutes	Equivalent des gains issus de la réforme de la TP	Km exploités ou km parcourus par usager	Tarif	Court terme
TIPP kérosène	+ 1,3 Mds€ ou 300 M€ ?	Consommation sur les vols intérieurs	Tarif national	Long terme
APPRENTISSAGE				
Suppression du COM assortie d'une hausse du taux de CDA	Transformation de nature de recette mais à enveloppe constante	Masse salariale	Taux national	Court terme
Suppression du FNDMA assortie d'une hausse du taux de la CDA	Idem	Masse salariale	Taux national	Court terme
Transfert de l'intégralité de la TA	800 M€	Masse salariale	Transfert du pouvoir de taux	Moyen terme (Acte III)
NUMÉRIQUE				
Nouvel IFER télécom	400 M€	Antennes 3G et 4G	Tarif	Court terme
Taxe sur le CA des opérateurs de télécommunication	+ 500 M€	Chiffre d'affaires	Taux régionaux avec plafond national	Moyen terme (risque juridique de non conformité communautaire)
Taxe sur les flux numériques	+ 500 M€	Flux, croissance exponentielle	Taux régionaux dégressifs dans le temps	Long terme

¹³ Simulations basées sur des taux différenciés, plus bas en PTU (hors IDF).