





Où va l'argent des conseils régionaux ?

 La campagne pour le scrutin des 14 et 21 mars est une nouvelle illustration du paradoxe régional.  Dans l'organisation du territoire, les régions sont " *perçues comme un échelon administratif d'avenir par l'Etat et les instances européennes* ", ainsi que l'a reconnu la commission chargée de préparer la réforme des collectivités locales, présidée par l'ancien premier ministre Edouard Balladur, dans son rapport de mars 2009.  

L'opinion publique, quant à elle, peine à identifier le rôle, le fonctionnement et le poids réel de ces assemblées, dont les compétences et le mode d'élection n'ont cessé d'évoluer depuis la création des établissements publics régionaux en 1972, devenus des collectivités à part entière, élues au suffrage universel par les lois de décentralisation de 1982.

Face à l'Etat, qui tend à réaffirmer ses prérogatives, les vingt-deux collectivités métropolitaines ainsi que les quatre d'outre-mer revendiquent une responsabilité pleine et entière de leurs attributions sur la formation, l'emploi, le développement économique, comme sur les projets majeurs d'aménagement, d'infrastructures et de transports. Mais leur poids budgétaire et financier reste faible au regard de leurs ambitions.

Sur les 206,3 milliards d'euros dépensés par les collectivités territoriales en 2009, elles totalisent 26,6 milliards d'euros, soit à peine 13 %, alors que les départements atteignent 31,5 %, et les communes ainsi que leurs groupements plus de 55,5 %. Comparée à l'ensemble des dépenses publiques, incluant l'Etat, la part régionale n'est plus que de 2,5 %.

La réforme de la taxe professionnelle ne devrait guère modifier cette proportion. Dans la compétition européenne, les régions françaises restent à la traîne face aux structures des pays voisins - Allemagne, Italie ou Espagne - plus décentralisées.

Comme le souligne Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF) et président (PS) sortant de la région Aquitaine, " *la Navarre, le Pays basque ou l'Aragon possèdent des budgets d'un montant six à douze fois supérieur à ceux de l'Aquitaine ou de Midi-Pyrénées* ", pourtant géographiquement et démographiquement plus importantes.

L'acte II de la décentralisation, avec la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004 du gouvernement Raffarin, avait laissé augurer un renforcement de la réalité régionale.

Cette évolution risque d'être remise en question par le projet de réforme des collectivités territoriales voulue par Nicolas Sarkozy et actuellement débattu au Parlement. Pour le chef de l'Etat, cette réforme est d'abord un exercice de simplification du " mille-feuille " territorial qui préfigure une nouvelle répartition des compétences. Pour ses opposants, essentiellement parmi les présidents sortants, c'est l'entité régionale qui est ainsi menacée avec le retour d'un Etat centralisé. En prévision de l'application de la réforme en 2014, le mandat des nouveaux élus a été réduit de six à quatre ans, au moment où les régions doivent s'engager dans des politiques structurelles de sortie de crise. Les régions portent-elles pour autant une part de responsabilité

dans la dégradation des comptes publics ?

En l'espace de dix ans, entre 1999 et 2009, le montant global de leurs budgets a plus que doublé - de 12,34 milliards d'euros à 26,6 milliards d'euros -, au même rythme que leurs recettes fiscales. Entre 2004 et 2009, les effectifs ont augmenté de 57 000 agents. Mis en cause par l'UMP dans un Livre noir pour la dérive de leurs dépenses, les vingt présidents socialistes (sur vingt-deux entités métropolitaines) se défendent de tout excès. Le transfert des compétences instauré par la loi de 2003 a considérablement modifié la structure et les modalités d'action des conseils régionaux qui ont intégré de nouvelles responsabilités de gestion et d'administration de personnels.

Avec le transfert des agents de l'administration des lycées et établissements professionnels, soit un peu plus de 50 000 techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS), l'éducation est devenue le principal poste de dépenses des régions - de l'ordre de 11,2 milliards d'euros -, en incluant la formation professionnelle. Mais dans ce secteur, leur responsabilité de décision dépend aussi largement de l'Etat et des partenaires sociaux.

Depuis que l'Etat leur a, par ailleurs, confié l'organisation des réseaux de transports régionaux, les régions ont massivement investi - plus de 2,6 milliards d'euros - dans le renouvellement des matériels ferroviaires. Même si cet effort a été inégalement réparti, la modernisation des moyens de transport reste une préoccupation majeure pour les usagers.

En première ligne pour tenter d'amortir les conséquences de la crise, les collectivités régionales ont multiplié les mesures en faveur de l'emploi et du développement économique, dont le montant - 1,2 milliard d'euros - reste limité et encadré. Certaines pour créer des fonds d'investissement, voire pour fournir des aides directes à des entreprises en difficulté. D'autres pour financer des actions de recherche et d'innovation technologique.

Prévue dans la future loi, la remise en cause de la " clause générale de compétences " et des champs d'intervention devrait sans doute limiter la multiplicité et le saupoudrage des crédits en faveur des associations ou de la culture.

Pour le gouvernement, les régions dépensent et embauchent trop. Mais l'Etat ne cesse de les solliciter pour accompagner ses politiques d'aménagement du territoire. L'accélération du plan de lignes à grande vitesse (LGV), à l'échéance de 2020, est un des exemples les plus significatifs de cette politique contractuelle du cofinancement des projets structurants. Expérimentée avec le plan Université 2000, au début des années 1990, pour accompagner la démocratisation de l'enseignement supérieur, cette pratique a été reconduite par le gouvernement pour les plans de recherche et d'enseignement supérieur, comme pour les pôles de compétitivité. Les mêmes sollicitations ont été relevées à propos de la réforme de la carte judiciaire, militaire et hospitalière. Dernier exemple en date, les investissements du plan de relance ont accéléré des projets inspirés des collectivités.

Alors que l'Etat est financièrement exsangue, la tentation du recours aux collectivités risque-t-elle d'accentuer le fossé et les inégalités existantes entre les régions riches et les plus pauvres ? Selon l'économiste Nicolas Bouzou, qui dirige la Fondation pour l'innovation politique

(Fondapol), un centre de réflexion d'inspiration libérale, l'écart type des produits intérieurs bruts (PIB) régionaux " a augmenté de 25 % depuis 2000 ". Dans une note récente, il préconise de " renforcer le rôle économique des régions "qui " constituent la bonne échelle géographique pour mener une politique économique de l'offre destinée à rendre les entreprises plus compétitives ", notamment par des mesures " microéconomiques plus faciles à prendre à l'échelon local ".





Sans pour autant s'engager dans la polémique à propos de la réforme en cours des collectivités, la fondation relève néanmoins que " si l'Etat mettait fin au mouvement de décentralisation opéré depuis les années 1980, voire tentait une recentralisation, il deviendrait moins efficace que les Etats relativement plus décentralisés comme le sont la majeure partie des pays européens ". Une reconnaissance qui vaut aussi avertissement.

L'éducation et les transports sont les principaux postes de dépense des régions. La réforme des collectivités devrait modifier leur champ d'action

Un mille-feuille territorial

en pleine mutation

L'Etat en retrait

 Avec la décentralisation et le renforcement des compétences depuis la loi de 2004, les dépenses  des régions et des départements (transports publics, gestion des lycées, subvention des  structures sportives, formation professionnelle, etc.) ont pris une part croissante dans les  budgets des collectivités locales. Cette proportion reste modeste.

En 2008, sur un volume de 206,3 milliards d'euros, elle représentait 13 % pour les régions et 31,5 % pour les départements alors que les communes et groupements de communes ont totalisé 55,5 % des dépenses. Depuis 2004, les budgets des régions ont augmenté de 53 %, en raison, essentiellement, du transfert des personnels de l'administration et de l'entretien des lycées, ainsi que du rôle accru dans l'organisation des transports.

En contrepartie, les collectivités ont bénéficié de produits de fiscalité supplémentaires. Les régions perçoivent une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), des taxes sur les cartes grises et les permis de conduire. Mais, les transferts de l'Etat, notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), ont été fortement réduits.

" La loi de finances de 2009 a ôté aux conseils régionaux toute marge de manoeuvre "

dirigeant fondateur d'un cabinet de conseil en finances locales



Quelle est la situation financière actuelle des conseils régionaux ?

C'est le grand paradoxe de l'organisation territoriale française. D'un côté, les régions sont en excellente situation financière aujourd'hui et leurs ratios financiers sont bien plus sains que ceux des départements et des communes.

Les toutes premières tendances financières, établies à la fin de l'année 2009, montrent que les conseils régionaux peuvent rembourser l'intégralité de leur dette en seulement trois années d'épargne - soit l'excédent des recettes courantes sur les dépenses de même nature - contre cinq ans pour les départements et sept ans pour la moyenne des grandes villes. Leur endettement ne représente que 1 % de l'ensemble de la dette publique française selon les critères de Maastricht.

D'un autre côté, les régions françaises sont des nains financiers, non seulement par rapport aux Länder allemands ou aux Generalitates espagnoles, mais également au regard de la taille des budgets des autres catégories de collectivités locales. Les conseils régionaux ont réalisé 26,6 milliards d'euros de dépenses en 2009 contre 63 milliards pour les départements et 114 milliards pour les communes et communautés.

Faut-il développer leurs attributions ou, au contraire, leur retirer la " clause de compétence générale " qui les autorise à intervenir dans tous les domaines, sauf à concurrencer le secteur privé ?

Je constate que la quasi-totalité des candidats, de toutes tendances politiques, conduisent plutôt une campagne axée sur les réalisations qu'ils ambitionnent de mener, qu'il s'agisse du développement économique - domaine dans lequel les régions se positionnent comme chef de file -, des grandes infrastructures comme les lignes à grande vitesse, des universités, du haut-débit, de la culture..., en résumé des champs d'action qui ne seront plus les leurs si la clause de compétence générale leur est enlevée dans le cadre de la réforme territoriale en cours d'examen au Parlement.

Mais le débat sur les compétences sera financier avant même d'être institutionnel : la réforme fiscale de l'automne 2009 a ôté aux conseils régionaux toute marge de manoeuvre sur la fiscalité directe, alors que les communes et, à un moindre degré, les départements ont conservé une partie de leur autonomie fiscale : les dernières marges d'action accessibles aux conseils régionaux portent sur le tarif des cartes grises et, marginalement, sur celui de la taxe sur les carburants.

En exerçant une de leurs principales compétences de base - assurer les transports ferroviaires régionaux -, ils cannibalisent leurs propres ressources !


Les régions ont-elles abusé de l'arme fiscale durant les six dernières années ?

Les impôts régionaux ont, dans les dernières années, proportionnellement bien plus augmenté

que ceux des départements et des communes. Comme les conseils généraux, les conseils régionaux ont supporté un déséquilibre dans le rythme d'évolution du coût des dépenses que l'Etat leur a transférées depuis 2004. Mais contrairement aux départements qui ont pu financer un surcoût de même nature, par le dynamisme, jusqu'à l'été 2008, des droits de mutation sur les ventes immobilières, les régions n'avaient pas, elles, une recette aussi tonique en leur possession. Cela étant, en 2009, les régions ne représentaient que 6 % de la fiscalité locale alors que leurs budgets pesaient 12 % de la totalité du secteur public local : elles dépendent beaucoup plus des transferts de l'Etat que les autres types de collectivités locales. Lors de la réforme constitutionnelle de mars 2003 - qui a garanti un quota de ressources propres au secteur public local -, les régions ont été les grandes perdantes : les ressources propres représentent 40 % de leur budget, quand toutes les autres catégories de collectivités évoluent autour de 55 %.

Propos recueillis par Adrien de Tricornot

Dépenses de fonctionnement et d'investissement

 Les données rassemblées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales permettent de comparer des indicateurs-clefs de gestion, de finance et de fiscalité des régions.

En 2008, les dépenses de fonctionnement, en euros par habitant, en moyenne, en France, ont augmenté (+45,5 %) entre 2004 et 2008, passant de 148 à 236 euros. Les dépenses d'investissement quant à elles n'ont que peu progressé, de 134 euros en 2004 à 170 euros en 2008. Soit un total de dépenses qui progresse de plus de 45 % en moyenne, de 282 à 406 euros. La Corse demeure le champion des dépenses, avec un total cinq fois plus important que la moyenne nationale.

Pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, entre 2004 et 2008, elles diminuent en Haute et Basse-Normandie, en Alsace, en Lorraine, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. Les progressions majeures reviennent à la Réunion, à la Corse, au Limousin, aux Pays de la Loire et au Languedoc-Roussillon. En 2004, ce dernier ne dépensait que 228 euros par habitant. En 2008, c'est en Bretagne que l'endettement est le moins prononcé (311 euros par habitant), le Languedoc-Roussillon passe au 10e rang (388 euros). Pour le fonctionnement, la baisse touche la seule Guyane, les progressions les plus importantes affectant la Guadeloupe, la Corse, la Picardie et le Limousin.

Dette

Entre 2004 et 2008, l'endettement des régions est passé en moyenne de 154,8 euros à 216,4 euros par habitant. Cette évolution ne s'est pas faite sans disparité. Ainsi, en 2004, sur les 26 régions, huit comptaient un endettement compris entre 12,4 euros (Martinique) et 79 euros (Limousin), et sept entre 103 euros (Rhône-Alpes) et 154,5 euros (Aquitaine), sous la moyenne nationale. Les plus endettées se trouvaient, pour l'outre-mer, en Guadeloupe (706 euros par habitant) et, pour la métropole (hors Corse), dans le Nord - Pas-de-Calais (295,3 euros). En

2008, la Corse expose les compteurs (endettement moyen de 1 077 euros par habitant). Pour l'outre-mer, la Réunion pointe à 559,1 euros tandis qu'en métropole, l'Auvergne (356 euros) est passée devant l'Alsace (352,1 euros) et le Nord - Pas-de-Calais (341,8 euros). Il n'y a plus que 12 régions où l'endettement par habitant soit supérieur à la moyenne nationale. La région métropolitaine où l'endettement est le plus bas reste le Midi-Pyrénées (mais qui le triple tout de même).

Pression fiscale

Selon l'indicateur de " pression fiscale ", l'Ile-de-France est la région pratiquant l'imposition la plus légère. Cet indicateur est calculé en rapportant les recettes fiscales de chaque région à leur " potentiel fiscal ", soit le montant qu'elles collecteraient si elles appliquaient, à leurs contribuables, les taux moyens régionaux des taxes directes - foncières et professionnelle -, et indirecte (sur la carte grise automobile). Il n'inclut pas les taxes spécifiques à la Corse et aux régions ultramarines.

L'indicateur se rapporte à une moyenne nationale notée 1. Le contribuable du Languedoc-Roussillon est donc taxé 1,38 fois plus au titre de la région que la moyenne des autres régions. En 2004, le Limousin, le Midi-Pyrénées et le Nord - Pas-de-Calais affichaient une imposition plus élevée, mais elle s'est nettement réduite depuis. La pression fiscale a aussi notablement diminué en Aquitaine ou en Haute-Normandie, tandis qu'elle progressait - outre le Languedoc-Roussillon -, en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Auvergne.

La décentralisation



Quelles sont les étapes de la décentralisation ?

Après l'alternance de 1981, les lois de mars et de juillet 1982 font des régions des collectivités territoriales de plein exercice, aux côtés des communes et des départements. Puis la loi du 10 juillet 1985 fixe le mode de scrutin de la nouvelle assemblée : la proportionnelle intégrale des listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, dans un scrutin à un tour organisé au niveau départemental.

Un acte II de la décentralisation s'ouvre, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle conduit à l'autonomie financière des trois collectivités et au transfert, en 2004 et 2005, de nouvelles compétences aux régions : la gestion des personnels non enseignants des lycées, la totalité de la formation professionnelle, l'organisation des transports ferroviaires régionaux.

Quelles sont les compétences des régions ?

Les premières lois de décentralisation accordent aux régions une " clause générale de compétences ", qui permet aux collectivités, sur leurs ressources propres, d'exercer une politique dans les domaines de la culture, du social, du logement, de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Dans la dernière période, les conseils régionaux de gauche ont notamment beaucoup investi dans l'université, une compétence qu'elles avaient réclamée, mais qui ne leur a pas été accordée en 2003. La construction et l'entretien des lycées (transférés dès 1982) ainsi que la formation professionnelle sont les principales compétences des régions, qui absorbent plus de la moitié des budgets. Viennent ensuite le développement économique et les transports, notamment les trains express régionaux (TER) depuis 2002.

3

En quoi consiste le nouveau mode de scrutin ?

Les effets pervers du mode de scrutin instauré en 1985, qui privait les régions de majorités stables et favorisait l'apparition de partis arbitres - à commencer par le Front national (FN) -, se sont manifestés dès les élections régionales de 1992 et plus encore lors du scrutin de 1998. Au cours de la mandature 1992-1998, deux régions seulement, Auvergne et Basse-Normandie, disposaient d'une majorité absolue. Et à l'issue du scrutin de 1998, dans cinq régions de droite - Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Centre, Picardie et Rhône-Alpes -, des présidents, UDF ou apparentés, se sont fait élire avec les voix du FN. Le mode de scrutin a été réformé pour les régionales de 2004. Annoncée dès l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, la loi du 11 avril 2003 instaure un système à deux tours et combine les deux scrutins, majoritaire et proportionnel. Seules les listes ayant recueilli plus de 10 % des suffrages exprimés peuvent figurer au second tour ; celles ayant enregistré un score de 5 % peuvent fusionner. La liste arrivée en tête au second tour reçoit le quart des sièges à pourvoir, le reste étant réparti à la proportionnelle parmi les listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages au second tour. Ce nouveau mode de scrutin débouche sur l'élection, en 2004, de 20 présidents de gauche (sur 22 en France métropolitaine) avec, au second tour, 17 triangulaires imposées par le FN.

4

Et la réforme territoriale ?

Les élections de 2010 pourraient être les dernières soumises à ce mode de scrutin. La réforme des collectivités territoriales engagée par le gouvernement prévoit la création du " conseiller territorial ", amené à siéger à la fois dans le département et la région, et suppose une réforme du mode de scrutin. Parce que la droite dispose de peu de réserves de voix au second tour, Nicolas Sarkozy prône le retour d'un scrutin à un seul tour avec " *une dose de proportionnelle* ". La création du conseiller diminuerait de 6 000 (dont 1 800 conseillers régionaux) à 3 000 le nombre d'élus. Elle suppose un vaste redécoupage des cantons, appelés à disparaître. La réforme, en cours d'examen à l'Assemblée, pourrait s'appliquer en 2014. Les conseillers régionaux issus

du scrutin du 21 mars seront donc élus pour quatre ans au lieu de six.

Christine Garin