

Contribution du CESR au débat sur la réforme territoriale

Copyright © Région Bretagne – Conseil économique et social de Bretagne

7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex

Juin 2009

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet :

<http://www.cesr-bretagne.fr>

Avant-propos

Le CESR de Bretagne a, dans ses précédents avis, à chaque étape de la décentralisation, tenu à appeler à un renforcement de l'échelon régional, afin d'appuyer la dynamique du développement économique, social et culturel de la Bretagne. Il insiste sur la nécessité d'une Région Stratège, s'appuyant sur ses compétences et sur la coordination des acteurs régionaux.

Aujourd'hui, une nouvelle étape de la décentralisation semble devoir s'ouvrir à la suite des récents travaux du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Mr. Balladur. Il nous appartient donc de renouveler cette expression.

Le CESR de Bretagne entend aujourd'hui rappeler avec force que le mouvement de décentralisation a permis depuis 1982 une meilleure prise en compte des besoins des citoyens. La décentralisation est un processus positif, signe de maturité d'une nation démocratique. Il s'agit aujourd'hui de l'organiser au mieux afin de la moderniser, de la rendre plus efficace pour mieux répondre aux attentes des populations et aux besoins de développement des territoires.

Cette « réorganisation » (et non pas « réforme ») est un enjeu de démocratie locale : il s'agit d'accroître l'efficacité de l'action publique et la rendre compréhensible au citoyen en lui permettant notamment de mieux identifier la collectivité qui la met en œuvre. C'est aussi un enjeu économique car l'efficience territoriale dépend de la bonne organisation des pouvoirs.

L'action des collectivités locales (comme celle de l'Etat déconcentré) souffre aujourd'hui de l'enchevêtrement des compétences qui conduit à la déresponsabilisation des acteurs et à une moindre efficacité des financements. Les doublons participent notamment au caractère illisible de l'action publique et à la perception par le citoyen d'un gaspillage des deniers publics.

Réorganiser les échelons territoriaux ou les compétences locales, mieux articuler entre eux les différents pouvoirs, c'est renforcer les principes de la démocratie locale et permettre de réconcilier le citoyen avec l'action publique.

Composition du Groupe de travail

Pour rendre cet avis, le CESR a créé un groupe de travail ad hoc de 18 membres, représentatifs des quatre 4 collèges. Ses travaux ont été alimentés par le résultat de deux enquêtes par questionnaire, l'un adressé aux 113 conseillers du CESR, l'autre destiné aux rapporteurs des commissions. Enfin, la réflexion du groupe de travail a pu s'appuyer sur l'ensemble des précédents avis du CESR et de ses préconisations antérieures.

1. Membres de du groupe de travail

- M. Yannick BARBANÇON
- M. Patrice BOUDET
- M. Daniel COLLET
- M. Alain DAVID
- Mme Annyvonne ERHEL
- M. Alain EVEN
- Mme Annie GUILLERME
- Mme Maryvonne GUIAVARC'H
- M. Jean HAMON
- M. Yves LE GOURRIEREC
- M. Pierre JAMET
- Mme Marie-France KERLAN
- M. Youenn LE BOULC'H
- M. Jean-Luc LE GUELLEC
- M. Jean LEMESLE
- M. Jean-Claude MOY
- Mme Anne SAGLIO
- M. Jean-Yves SAVIDAN

2. Assistance technique

- M. Pierre LE FOLL – Directeur du CESR
- M. Bruno DUGRANDLAUNAY - Stagiaire

Plan

L'affirmation de principes forts	9
Supprimer un échelon territorial n'est pas une nécessité	11
Répartir clairement les compétences des collectivités et de l'Etat par voie législative	11
Renforcer les prérogatives du chef de file	12
Préserver la clause de compétence générale	13
Maintenir la présence de l'Etat dans les territoires	14
Favoriser le recours à l'expérimentation et la géométrie variable dans l'organisation des territoires	14
La Région, une collectivité d'avenir	17
Une collectivité adaptée à la modernité	19
Une collectivité pertinente, aux côtés de l'Etat, de l'Europe et des métropoles émergentes	20
Renforcer la Région Stratège...	20
...en la dotant d'un outil prescriptif de définition stratégique	21
...en la dotant d'un outil permanent de concertation stratégique	22
... et en lui donnant des compétences structurantes renforcées	23
Pour un renforcement de la démocratie consultative	27

L'affirmation de principes forts

Supprimer un échelon territorial n'est pas une nécessité

Le CESR considère que la question n'est pas de savoir s'il faut ou non supprimer tel ou tel échelon territorial. Ce débat ne devrait plus avoir de sens dès lors que chacun saura quoi faire et en aura les moyens, c'est-à-dire dès lors que les compétences des collectivités auront été clairement définies par la loi et les financements précisément déterminés, et que l'articulation entre les compétences de l'Etat et celles de chaque type de collectivités décentralisées aura été clarifiée afin d'éviter les doublons.

Répartir clairement les compétences des collectivités et de l'Etat par voie législative

La priorité est en effet aujourd'hui de parvenir à une répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, et entre les unes et les autres de ces collectivités, d'autre part. Il s'agit d'une exigence démocratique : le citoyen doit à tout moment savoir, à travers la loi et dans la vie quotidienne, qui fait quoi, sur quel territoire et combien cela lui coûte.

Ainsi, la définition législative de compétences exclusives par échelon territorial (avec délégation contractuelle) ou de compétences partagées (avec un chef de file aux prérogatives renforcées, mettant en place un guichet unique pour l'instruction des dossiers, à l'exemple de ce qui se fait en Bretagne pour les pôles de compétitivité) constitue, de l'avis du CESR, le but à atteindre de la réorganisation territoriale en projet. Chaque échelon devrait voir précisé par la loi ce qui relève de sa compétence propre (« d'attribution » ou « exclusive ») et ce qui relève davantage d'une logique de partage avec d'autres acteurs publics locaux.

Cette clarification des compétences aura sans doute un effet bénéfique sur le cumul des mandats. Aujourd'hui, l'imprécision des domaines d'action entre les collectivités (et l'Etat) laisse une place trop importante à la négociation informelle et aux relations interpersonnelles, notamment permises par le cumul des mandats. Préciser les compétences de chaque collectivité, c'est réduire le poids des influences personnelles dans la prise de décision publique, rendre inutile le cumul de mandats local et national et éviter ainsi l'éloignement de l'élu d'avec l'administration de son territoire. Comme il l'avait énoncé en 2001, le CESR appelle une nouvelle fois de ses vœux le renforcement de la législation en la matière en interdisant définitivement tout cumul de mandat ou, à tout le moins, celui de parlementaire avec les fonctions d'exécutif local. Il serait par ailleurs logique d'étendre l'interdiction du cumul aux mandats exécutifs des organismes de coopération intercommunale, sans doute appelés à renforcer leurs pouvoirs dans les années à venir.

Par compétence exclusive, le CESR entend ici la responsabilité de la collectivité de définir seule les objectifs d'une politique publique et de déterminer les moyens normatifs, humains

et budgétaires pour les atteindre. Si la portée de la notion de compétence exclusive est ainsi aisée à appréhender, il reviendra néanmoins à son titulaire de toujours s'interroger sur le meilleur échelon d'intervention pour une action précise et recourir alors, aussi souvent que nécessaire, à la délégation de compétence. L'important est que la collectivité attributaire de la compétence déléguée conserve le contrôle des actions entreprises et reste clairement identifiable par le citoyen.

En ce qui concerne la notion de compétence partagée, le CESR préconise d'y adjoindre toujours la notion de chef de file ou d'« autorité organisatrice », à l'instar de ce qui préside au Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF), autorité organisatrice des transports publics de Paris et de sa région. Un des principaux apports de la réorganisation en projet serait de désigner ou de rendre obligatoire la désignation d'une collectivité chef de file pour toute action commune à plusieurs collectivités publiques et d'en préciser clairement les prérogatives.

Renforcer les prérogatives du chef de file

Sur la question de la conjugaison des actions de plusieurs collectivités publiques, le CESR rappelle que, lors de l'examen de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le Sénat avait ouvert une piste intéressante de réflexion. Selon la Haute Assemblée, il est devenu illusoire de chercher à supprimer toute forme de cofinancements entre collectivités pour la réalisation d'un même projet, compte tenu de la raréfaction de la ressource et du coût prohibitif de certains grands aménagements structurants. Mais le souci d'efficacité et de cohérence d'actions communes parfois coûteuses rend indispensable la désignation d'une collectivité chef de file.

Il est en effet nécessaire de prévoir une capacité d'arbitrage au sein des acteurs locaux d'une même compétence. Le chef de file doit détenir une vue d'ensemble des actions engagées. Il permet d'assurer la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'action publique. Or le CESR constate l'usage limité de la technique du chef de file dans l'exercice des compétences partagées. Cette limitation est sans doute liée à l'absence de pouvoir de décision du chef de file, cantonné à une simple fonction d'organisation et d'impulsion de la coopération.

Le concept de chef de file sans capacité à décider, voire à imposer des orientations, ne peut reposer que sur la bonne volonté des collectivités associées. Ce qui entraîne souvent des retards dans la décision, source d'inefficacité, d'incohérence et de dépenses inutiles. Cette notion doit aujourd'hui s'accompagner d'une « dose » d'unilatéralisme. Le chef de file doit recevoir la capacité de déterminer seul les modalités des actions communes (objectifs, moyens, participants) et de mettre en place un guichet unique à la disposition des bénéficiaires usagers de cette compétence partagée.

Au-delà, le CESR considère qu'on peut aller jusqu'à s'interroger, pour certaines compétences, sur le principe de non tutelle. En effet, s'il entrave, de façon trop décisive, la mise en cohérence des différentes politiques publiques et l'organisation de la coopération des acteurs, ce principe devrait pouvoir être reconsidéré et aménagé (y compris, si nécessaire, par le recours à une réforme de la Constitution).

Préserver la clause de compétence générale

Si l'obligation de clarification impose de réfléchir à la spécialisation des compétences, le CESR n'estime pas pour autant nécessaire de supprimer la clause de compétence générale de l'une ou de l'autre des collectivités.

La définition claire, par la loi, de compétences exclusives et/ou partagées pour chaque échelon territorial n'interdit pas la préservation de cette clause. Quatre raisons essentielles viennent à l'appui de la position du CESR :

- 1) la suppression de la clause de compétence générale est susceptible de réduire la portée du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Elle serait un recul démocratique ;
- 2) ce n'est pas l'application de la clause de compétence générale qui est à la base de tous les maux de l'action locale mais bien plutôt le fait que la loi ne précise pas clairement les attributions de chacun. La jurisprudence administrative prévoit que la clause de compétence générale ne peut plus jouer dès lors qu'un texte reconnaît clairement à une collectivité une compétence précise dans un domaine déterminé. Ainsi, il s'agit surtout que la loi précise de façon explicite les attributions exclusives de chacune des collectivités. Si cela n'est pas possible, le législateur devra désigner un chef de file par mission publique (Cf. supra) mais à la condition de renforcer son rôle; de même, un nombre limité d'acteurs par action commune pourrait être prévu par la loi dans un souci d'efficacité et de transparence.
- 3) dès lors que chaque échelon se sera vu définir des compétences exclusives et/ou partagées et qu'une publicité suffisante en aura été faite auprès de chaque citoyen, le contrôle démocratique devrait imposer à la collectivité de concentrer tous ses moyens sur ses compétences propres et non de s'investir inutilement dans des domaines entièrement assumés par d'autres ;
- 4) une compétence générale « résiduelle » doit enfin être conservée car, en cas d'urgence, de carence ou d'incapacité manifeste d'un acteur public, toute collectivité locale doit pouvoir intervenir sur son territoire et dans tout domaine sans risquer de se retrouver dans l'illégalité. Cette intervention pourrait alors s'appliquer selon un principe s'apparentant à la subsidiarité.

Maintenir la présence de l'Etat dans les territoires

Le pouvoir central conserve aujourd'hui des compétences locales alors qu'il n'a plus, dans bien des cas, les moyens de les assumer de manière satisfaisante. Pour renforcer l'efficacité de l'action publique territoriale et supprimer les doublons entre l'Etat et les collectivités locales, le CESR appelle donc à clarifier la décentralisation par le désengagement de l'Etat dans la gestion des politiques publiques décentralisées qu'il doit désormais intégralement confier à la Région, au Département, à la Commune ou à ses groupements. Surtout, ce désengagement devra s'accompagner du transfert des personnels et des financements correspondants. Une telle clarification devrait permettre la gestion optimale des moyens consacrés à l'action publique. Sur ce dernier point, il est clair que ce sont les relations financières qui sont en tout premier lieu à améliorer dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Mais désengagement ne veut pas dire abandon. L'Etat doit conserver sa traditionnelle fonction de contrôle afin de garantir le respect des normes nationales, européennes et internationales. Comme il l'avait fait en 2001 et en 2002, le CESR réaffirme l'importance du rôle de l'Etat dans les territoires en tant que garant des grands principes républicains. Sa présence est une condition au maintien de la cohésion nationale à travers l'exercice de la justice, de la police, de l'éducation et de la santé, grâce encore aux systèmes redistributifs au profit des citoyens (par l'impôt national) et les collectivités locales (par la péréquation).

Dans ce cadre, l'Etat doit bien sûr conserver la possibilité d'intervenir dans les territoires pour éviter les dérives graves mais de telles interventions doivent, autant que faire se peut, être négociées avec les collectivités concernées. Il s'agit donc bien de sortir d'une opposition ou d'une compétition entre l'Etat et les collectivités locales pour mieux organiser leurs coopérations. L'Etat et la Région, notamment, doivent poursuivre leur dialogue et agir ensemble, en complémentarité et non en doublon.

Favoriser le recours à l'expérimentation et la géométrie variable dans l'organisation des territoires

La diversité des territoires, urbains ou ruraux, frontaliers ou non, littoraux ou intérieurs, peuplés ou déserts, riches ou pauvres, impose la souplesse et l'adaptation de l'organisation administrative décentralisée mais à la condition que cette adaptation soit au service de la meilleure satisfaction des besoins de la population : ici, la réalité socio-économique militera pour le maintien du département ; là, au contraire, c'est la métropole qu'il conviendra de conforter ou même le « pays » qu'il faudra institutionnaliser vers une structure intercommunale, mieux adaptée.

Dans cette perspective, une organisation des territoires qui puisse varier et s'adapter selon leurs spécificités naturelles mais aussi politiques et socio-économiques peut être encouragée en facilitant le recours à l'expérimentation. Il s'agirait tout autant d'expérimenter

pour adapter le national au local que pour rechercher la meilleure articulation entre les échelons d'action publique, décentralisés et déconcentrés, des collectivités territoriales et de l'Etat.

Dans ce but, le CESR propose de simplifier le recours à l'expérimentation locale prévue à l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution. Il s'agirait par exemple de faciliter la procédure d'habilitation en la déconcentrant au niveau du Préfet de Région (elle doit aujourd'hui obligatoirement prendre la forme d'une loi ou d'un décret pris en Conseil d'Etat). Cette simplification pourrait également permettre qu'une expérimentation réussie perdure localement sans être nécessairement étendue à l'ensemble du territoire national, selon les conditions déterminées par le législateur.

Une plus grande souplesse dans le recours à l'expérimentation locale permettrait de reconfigurer l'espace territorial pour répondre au mieux aux besoins de la population.

La Région, une collectivité
d'avenir

La réorganisation territoriale en projet ne saurait ignorer le « fait régional ». La Région est un acteur incontournable de la conduite des politiques publiques. Son rôle doit être renforcé dans la nouvelle organisation décentralisée de la République.

La Région est une collectivité pertinente à plusieurs titres.

Une collectivité adaptée à la modernité

Elle est d'abord adaptée à la modernité. Déjà, en 1969, le général de Gaulle considérait que la Région était l'échelon le plus apte à faire face aux enjeux de l'action publique moderne. La création des établissements publics régionaux en 1972 et les lois de décentralisation de 1982 ont confirmé la pertinence de l'échelon régional comme acteur de premier plan pour l'avenir des territoires. En Bretagne, la Région est par ailleurs porteuse d'une identité et d'une culture propres dans lesquelles se reconnaissent les citoyens.

Les actions conduites par le Conseil régional depuis la décentralisation ont joué un rôle moteur pour le dynamisme économique, la cohésion sociale et la vitalité culturelle de notre région.

La Région décentralisée combine en effet trois caractéristiques qui fondent aujourd'hui sa modernité : la légitimité démocratique, la prise en compte des spécificités locales, un territoire d'intervention pertinent. C'est cette combinaison qui constitue aujourd'hui la véritable valeur ajoutée de l'échelon régional.

En premier lieu, se déplaçant du local au national, la Région est le dernier échelon local démocratiquement élu avant l'échelon étatique. Elle est détentrice d'un mandat confié par la population régionale pour répondre à ses besoins présents et futurs. La légitimité de la Région à agir sur le territoire et, plus encore, à peser véritablement sur son avenir, apparaît donc tout particulièrement fondée.

Deuxième caractéristique, la Région qui associe démocratie électorale et démocratie consultative est un échelon de démocratie active. En effet elle rassemble, en deux assemblées (élue dans le cas du Conseil régional et nommée dans le cas du CESR), des représentants qui connaissent parfaitement les spécificités économiques, sociales, culturelles et environnementales de chaque partie de leur territoire et savent les mettre en perspective à l'échelle régionale. Ces représentants garantissent ainsi la prise en compte de ces spécificités dans la définition et la conduite des politiques publiques régionales.

Troisième caractéristique, l'échelon régional actuel permet à l'acteur public, sous réserve d'une bonne articulation entre société politique et société civile, d'avoir une vue d'ensemble d'un territoire suffisamment vaste et d'une population suffisamment importante pour

percevoir les évolutions significatives des besoins, pour réaliser des choix stratégiques pertinents pour l'avenir et de réelles économies d'échelle en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Une collectivité pertinente, aux côtés de l'Etat, de l'Europe, d'autres régions et des métropoles émergentes

La Région est par ailleurs un échelon décentralisé d'autant plus pertinent que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) accroît les prérogatives du Préfet de Région. Plus que pertinent, le renforcement de la Région est ainsi une « ardente obligation », aux côtés d'un Etat régional devenu plus fort. Le CESR souligne que, dans l'esprit de la décentralisation, l'Etat ne doit pas se trouver en situation de monopole pour décider et agir seul selon ses propres orientations stratégiques, sans interlocuteur de même échelle et éventuellement sans contre-pouvoir crédibles.

La Région est aussi un échelon pertinent parce qu'elle vient en cohérence avec l'articulation des politiques régionales européennes.

La Région a également vocation à coopérer étroitement à l'échelle interrégionale, pour des politiques concertées dont l'ampleur et les enjeux dépassent l'échelle territoriale régionale. Sur nombre de thématiques l'interrégionalité est indispensable et doit être encouragée.

En outre, facteur d'équilibre face à l'Etat, l'échelon régional le sera aussi vis-à-vis des grandes « métropoles » émergentes. Un équilibre devra être trouvé entre la Région et la (ou les) métropole(s) située(s) sur son territoire. Ces deux échelons devront définir ensemble des stratégies cohérentes. S'il est vrai que les métropoles et les grandes agglomérations doivent se focaliser sur leur développement propre parce qu'au niveau européen, ce sont elles qui donneront de la visibilité aux territoires, il est peu envisageable qu'une métropole puisse suivre une stratégie de développement sans cohérence avec celle, plus large et plus structurante, de la Région. Dans un panorama régional où les métropoles sont émergentes, l'enjeu pour la Région sera sans doute de prévenir les déséquilibres en périphérie des aires métropolitaines et de coordonner les efforts de développement dans les espaces hors métropolitains.

Renforcer la Région Stratège...

Comme il l'avait fait avec insistance en 2001 et 2002, le CESR appelle de ses vœux un renforcement des prérogatives de la Région en matière de coordination de l'ensemble des politiques publiques développées sur son territoire. Forte de sa légitimité démocratique et de la pertinence de son niveau d'intervention, la Région doit jouer un véritable rôle stratégique et se voir dotée pour cela de moyens d'action efficaces.

Parce qu'il détient une vue d'ensemble de l'évolution de son territoire et de sa population et peut ainsi en prévenir les inégalités, l'échelon régional doit recevoir la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de certaines politiques publiques menées par l'ensemble des acteurs locaux (et plus seulement celle de la coordination des actions de développement économique confiée par la loi en 2004). Cette « Région Stratège » doit proposer des orientations de politique régionale capables notamment de « s'imposer, soit dans le but de renforcer l'attractivité du territoire soit dans celui de freiner les tendances à la marginalisation et au déclin ».

Pour cela, la Région pourrait se voir dotée par la loi de deux outils stratégiques, l'un de définition, l'autre de concertation. Elle pourrait par ailleurs se voir attribuer également par la loi des compétences structurantes renforcées.

...en la dotant d'un outil prescriptif de définition stratégique

Conçu à l'initiative de la Région puis piloté par elle, un outil de définition stratégique permettrait à l'ensemble des collectivités (y compris l'Etat) d'intégrer leurs actions dans une vision globale partagée du développement régional.

Il prendrait la forme d'un schéma directeur ayant, une fois adopté, une valeur prescriptive s'imposant à tous. Dans ce but, comme il l'avait déjà proposé en 2002, le CESR suggère de « régionaliser » et d'étendre le champ des dispositions de l'article L111-1-1 du Code de l'Urbanisme relatif à la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) : la DTA fixerait ainsi les orientations fondamentales de la Région en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement économique, de protection et de mise en valeur des territoires. Elle fixerait les principaux objectifs de la Région en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des ressources en eau, de l'environnement et des espaces naturels, des sites et des paysages. La DTA régionale engloberait également les orientations stratégiques en matière de politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

La DTA serait élaborée sous la responsabilité de la Région et à son initiative, après consultation du Conseil Economique et Social Régional. Le projet de directive serait également élaboré en association avec l'Etat, les départements, les futures « métropoles », les intercommunalités et les communes. Le projet de DTA régionale serait soumis à enquête publique. En s'inspirant toujours de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, la DTA régionale serait approuvée par décret en Conseil d'Etat. Les SCOT, les PLU, les cartes communales devraient être compatibles avec la DTA.

La conception, le suivi et l'évaluation de la DTA régionale nécessiteraient la mise en place d'un outil permanent de concertation stratégique.

...en la dotant d'un outil permanent de concertation stratégique

Le volet institutionnel de la réorganisation territoriale ne doit pas éluder le débat sur l'amélioration de la gouvernance, c'est-à-dire l'amélioration des modalités de la prise de décision collective pour des objectifs communs (rappelons que le CESR présentera en octobre prochain une étude prospective sur ce thème).

La nécessité de rendre cohérents les efforts de toutes les collectivités pour aménager le territoire de manière durable impose aujourd'hui que soit institutionnalisée une instance de concertation stratégique de niveau régional.

Dans le cadre d'une amélioration des modes de gouvernance, le CESR renouvelle ici son souhait de voir créée une «Conférence Régionale Permanente des Exécutifs Locaux» (COREPEL) sur le modèle de ce qui se fait par exemple en Bretagne à travers le « B15 », instance de concertation rassemblant le conseil régional, les quatre conseils généraux et les dix communautés urbaine et d'agglomération actuelles. Outre ces derniers, la COREPEL compterait également le Préfet de Région et le Président du CESR. Pourraient également y siéger de manière ponctuelle, des acteurs régionaux mobilisés sur des actions précises. Présidée par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional, elle se réunirait de manière périodique sur un ordre du jour proposé par la Région (responsable de la mise en œuvre de la DTA) et par l'Etat, selon un calendrier clairement défini.

De compétence générale, elle aurait la triple mission d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la DTA régionale, de promouvoir le dialogue entre les acteurs politiques et socio-économiques et d'anticiper les évolutions de toute nature pouvant affecter le développement du territoire. A cet égard, l'expérience du CESR en matière d'expertises sur les grandes problématiques de développement régional pourra très utilement venir en soutien aux travaux de la COREPEL.

A titre d'illustration, il est intéressant de remarquer que le projet de loi, actuellement discuté, relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie présente deux aspects rejoignant précisément la proposition du CESR : rendre prescriptif le schéma régional (en l'occurrence, le Plan Régional de Développement de la Formation) et mettre en place une conférence annuelle de la formation professionnelle réunissant Etat, régions et partenaires sociaux.

Fort d'une autorité stratégique et d'un outil de concertation élargie, l'échelon régional doit par ailleurs disposer de compétences structurantes, engageant l'avenir de son territoire, des hommes et des femmes qui y vivent.

... et en lui donnant des compétences structurantes renforcées

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 attribue à la Région en matière économique un rôle de coordination sur son territoire de l'ensemble des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat,.. A travers sa Stratégie Régionale de Développement Economique (SRDE), la Région tend à devenir un acteur majeur dans le pilotage de ce développement. Elle propose des orientations permettant aux forces économiques de la région de développer leurs activités à moyen et long termes. Son rôle de coordination paraît aujourd'hui d'autant plus fondamental dans le contexte actuel de la crise économique profonde affectant l'ensemble des économies.

La recherche de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique impose qu'en complément de ses responsabilités stratégiques à travers la DTA régionale (Cf. supra), la Région reçoive de manière législative la responsabilité pleine et entière du développement économique et que des compétences précisément définies lui permettent de mettre en œuvre sa stratégie dans les meilleures conditions.

Dès lors, partant de l'hypothèse de l'existence d'un lien fort entre l'amélioration du système productif, l'énergie, la formation et les réseaux de transports, le CESR retient les préconisations suivantes :

1) à l'intérieur de la Directive Territoriale d'Aménagement régionale, la définition, la mise en œuvre et la coordination de l'ensemble des actions de développement économique devraient être désormais de la seule responsabilité de l'échelon régional. Il est temps que la Région puisse mener une véritable politique économique, notamment industrielle, apte à renforcer les atouts et à corriger les faiblesses structurelles du tissu régional. A la Région d'apprécier, en concertation, pour chaque action, ce qui peut ou ne peut pas être délégué aux échelons infrarégionaux selon le principe de subsidiarité. En particulier, compte tenu de leur importance pour l'avenir économique de la Région, celle-ci pourrait se voir confier par l'Etat la responsabilité de collectivité chef de file dans la gestion des pôles de compétitivité et dans la mutualisation des modes de financement. Les politiques d'innovation, de recherche et d'aide aux entreprises relèveraient, comme aujourd'hui, de la responsabilité conjointe du binôme d'action publique Région / Etat, avec possibilité, à l'initiative de la Région, pour les aides aux entreprises, de délégation aux communes et à leurs groupements.

2) la Région devrait recevoir une compétence partagée avec l'Etat en ce qui concerne la politique énergétique régionale. En cohérence avec la responsabilité de la Région en matière de développement économique, la loi pourrait notamment lui confier un rôle de chef de file en ce qui concerne la recherche des économies d'énergie et le développement de la production des énergies renouvelables spécifiques au territoire (vent et milieu marin dans le cas breton par exemple).

3) la Région devrait recevoir la compétence exclusive en ce qui concerne la formation qui apparaît comme étant une compétence structurante pour l'avenir des populations, les besoins de l'économie régionale et le développement culturel. Cette compétence engloberait la gestion des bâtiments et des personnels TOS des collèges et des lycées qui permet notamment la mise en place d'équipements adaptés et modernes, condition d'un enseignement de qualité. Cette compétence exclusive au sein des collectivités locales s'exercerait naturellement en coordination avec l'Etat qui doit préserver sa fonction régaliennne en matière de politique éducative et assurer l'égal accès de tous aux formations professionnelles et aux diplômes proposés sur l'ensemble du territoire national.

4) pour ce qui concerne l'emploi, le binôme d'action publique Région / Etat doit apparaître plus clairement. A l'Etat, reviendrait le soin de définir le cadre normatif des politiques d'emploi. A la Région, reviendrait la charge de coordonner l'ensemble des actions « Emploi » en lien avec ses politiques de formation, de formation professionnelle continue et d'apprentissage afin de limiter les fortes disparités entre « bassins d'emploi local » et les axes stratégiques régionaux. Cela doit s'effectuer en relation avec les partenaires sociaux.

5) la Région devrait se voir confier la fonction de chef de file pour les équipements de réseaux (infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, internet haut débit). Dans ce domaine, la finalité et l'ampleur des investissements rend indispensables la coordination stratégique et les cofinancements entre collectivités. La compétence doit donc être largement partagée. En tant que chef de file, la valeur ajoutée de la Région réside notamment dans sa capacité à favoriser à l'échelle du territoire, l'intermodalité, c'est-à-dire l'interconnexion efficace des différents modes de transport pour faciliter la mobilité des personnes et des biens. En permettant des économies d'échelle, la Région doit par ailleurs compléter l'intermodalité physique par l'intermodalité « virtuelle » : permettre qu'en n'importe quel lieu de son territoire, il soit possible de se connecter dans de bonnes conditions au réseau Internet à haut et très haut débits, qui doit désormais être considéré comme un véritable service public, atout majeur de la compétitivité et de l'attractivité du territoire.

6) la Région devrait se voir par ailleurs confirmer son rôle de coordination des politiques régionales européennes et en détenir la compétence exclusive. Comme cela a été expérimenté avec succès en Alsace, l'échelon régional décentralisé doit devenir le maître d'œuvre de l'objectif 2 des fonds structurels européens (relance des zones en difficulté structurelle) et le gestionnaire des fonds communautaires provenant notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), du Fonds européen de la pêche (FEP) et du Fonds social européen (FSE).

7) enfin, au même titre que les autres collectivités, la Région devrait pouvoir bénéficier d'une véritable autonomie fiscale. Le CESR demande que, dans ce domaine, une réforme fiscale

ambitieuse soit entreprise. Les principes suivants devraient être retenus : une capacité à lever des ressources propres adossées à un panier de recettes limitant les effets conjoncturels, des dotations de l'Etat à hauteur des compétences transférées, l'action de péréquation de l'Etat pour corriger les inégalités territoriales de richesse. Ce sont en premier lieu les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui sont à améliorer pour tenir compte des transferts de compétence. Les pistes ouvertes par la « Nouvelle Donne » du rapport Valletoux du CESE de la République mériteraient par exemple d'être explorées.

Pour un renforcement de la
démocratie consultative.

La Région est un échelon d'avenir parce qu'il est en phase avec les impératifs de la gouvernance locale, à travers l'existence de ce qui fait aujourd'hui l'originalité de son organisation : la coopération des deux formes de démocratie, l'une représentative (l'assemblée élue des Conseillers régionaux) et l'autre consultative (l'assemblée désignée des Conseillers économiques et sociaux).

La valeur ajoutée du CESR est aujourd'hui reconnue. Fondé sur le modèle de la démocratie consultative, il favorise une meilleure compréhension des enjeux régionaux. Il constitue une source d'avis et de réflexions pour l'aide à la décision, produits par l'émergence en son sein du consensus issu du dialogue entre les différentes composantes socio-professionnelles, associatives et institutionnelles représentées.

Il fonde sa légitimité sur sa capacité à construire des accords sur quelques grands enjeux régionaux en recherchant « le plus grand commun dénominateur » entre les acteurs. Le CESR est parallèlement une instance de médiation, de respect mutuel et d'écoute réciproque, valeurs précieuses dans un contexte socio-économique aujourd'hui conflictuel et tendu.

C'est un espace d'expression publique pour la société civile, un lieu de réflexion, de délibération et de production collectives pour la recherche de solutions aux enjeux de développement du territoire. C'est un lieu d'expertise issue de l'échange et du débat, apte à prendre du recul par rapport aux conflits d'intérêts.

Il permet ainsi la définition raisonnée de l'intérêt général régional qui se construit collectivement à partir d'une information élaborée, non partisane, objective et prenant en compte toute la complexité des enjeux régionaux de développement..

C'est pourquoi, l'engagement d'une véritable réforme territoriale doit également prendre en compte les enjeux de la démocratie consultative.

Cette réforme, en clarifiant et en renforçant la place, les missions et les moyens des Régions doit être aussi l'occasion de tirer parti de l'expérience acquise par les CESR pour renforcer la démocratie consultative et pour la faire évoluer en valorisant au mieux l'apport de l'ensemble des corps intermédiaires représentatifs de la société civile organisée.