

réseaux (infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, Internet haut débit) car sa valeur ajoutée est de favoriser l'intermodalité des transports, physiques et virtuels.

6) la Région doit détenir la compétence exclusive de la gestion des politiques régionales européennes.

7) la Région devrait pouvoir bénéficier d'une véritable autonomie fiscale, reposant sur la capacité à lever des ressources propres adossées à un panier de recettes, des dotations de l'Etat à hauteur des compétences transférées, l'action de péréquation de l'Etat pour corriger les inégalités territoriales de richesse.

Renforcer la démocratie consultative au service du développement régional

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, fondé sur le modèle de la démocratie consultative, est aujourd'hui reconnue. 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, en clarifiant et en renforçant la place, les missions et les moyens des Régions, prendre en compte les enjeux de la démocratie consultative.

La réforme 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.

rapporteur ■ M. Alain EVEN

contact ■ Pierre LE FOLL, directeur - Tél : 02 99 87 17 61
Mel : pierre.lefoll@region-bretagne.fr

Rapport sous format PDF
www.cesr-bretagne.fr

Les études du CESR peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande

Rapport sous format papier
Conseil économique et social
7, rue du Général Guillaudot - 35069 RENNES Cedex
Tél : 02 99 87 17 60 • Fax : 02 99 87 17 69
Email : cesr@region-bretagne.fr

Directeur de la publication : Alain Even - Impression : Région Bretagne - ISSN 2101-6798

Contribution du CESR de Bretagne au débat sur la « réforme » territoriale

La décentralisation est un processus positif pour le développement économique et social régional et un facteur de démocratie locale. Il s'agit aujourd'hui de mieux l'organiser afin de la rendre plus efficace. La « réorganisation » (et non pas « réforme ») territoriale qui devrait donner lieu à un projet de Loi à l'automne 2009, représente donc un enjeu important de démocratie locale : rendre l'action publique plus compréhensible au citoyen, lui permettre d'y jouer un rôle plus important. C'est aussi un enjeu économique car l'efficacité territoriale dépend de la bonne organisation des pouvoirs.

Le CESR de Bretagne appelle au renforcement de l'échelon régional, afin d'appuyer la dynamique du développement régional par les propositions suivantes :



Affirmer des principes forts

Supprimer un échelon territorial n'est pas une nécessité

Le débat sur la suppression d'échelon local 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, 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.

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

La définition législative de compétences

exclusives (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) constitue le but à atteindre de la réorganisation territoriale en projet. S'il entrave, de façon trop décisive, la mise en cohérence des différentes politiques publiques, le principe de non tutelle devrait pouvoir être reconsidéré et aménagé.

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 pour les atteindre. Il reviendra à son titulaire de s'interroger sur le meilleur échelon d'intervention et recourir alors à la délégation de compétence. Mais la collectivité attributaire de la compétence déléguée doit rester clairement identifiable par le citoyen.



Renforcer les prérogatives du chef de file

En cas de compétence partagée, la réorganisation territoriale doit rendre obligatoire la désignation d'un chef de file et en préciser clairement les prérogatives. Il doit en effet exister une capacité d'arbitrage au sein des acteurs locaux. Le chef de file rend cohérente et visible l'action publique. Cette notion doit désormais s'accompagner d'une « dose » d'unilatéralisme. Il doit recevoir la capacité de déterminer seul les modalités des actions communes et de mettre en place un guichet unique à la disposition des ayants droit.

Interdire le cumul des mandats nationaux et d'exécutifs locaux

Parallèlement à la clarification des compétences, le CESR préconise l'interdiction de tout cumul de mandat ou, au moins, celui de parlementaire avec les fonctions d'exécutif local. Cette interdiction devrait être étendue aux mandats exécutifs des organismes de coopération intercommunale.

Préserver la clause de compétence générale

La définition claire, par la loi, de compétences pour chaque échelon territorial n'interdit pas la préservation de la clause générale de compétence. En effet,

- sa suppression est susceptible de limiter la libre administration des collectivités locales ;
- 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.

Dès lors que chaque échelon se sera vu définir des compétences et qu'une publicité suffisante en aura été faite, le contrôle démocratique imposera à la collectivité de concentrer tous ses moyens sur ses compétences propres et non de s'investir dans des domaines assumés par d'autres.

Enfin, une compétence générale « résiduelle » doit 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 sans risquer de se trouver dans l'illégalité.

Maintenir la présence de l'Etat dans les territoires

Le CESR appelle à clarifier la décentralisation par le désengagement de l'Etat dans la gestion des politiques publiques décentralisées et le transfert des personnels et des financements correspondants.

Mais désengagement ne veut pas dire abandon. Le CESR réaffirme l'importance, dans les territoires, du rôle de l'Etat, garant des principes républicains. Sa présence est une condition au maintien de la cohésion nationale à travers la justice, la police, l'éducation et la santé, grâce encore aux systèmes redistributifs au profit des citoyens et des collectivités locales.

Favoriser le recours à l'expérimentation et la géométrie variable

Une organisation des territoires s'adaptant selon leurs spécificités doit être encouragée en simplifiant le recours à l'expérimentation. Le CESR propose de faciliter la procédure d'habilitation en la déconcentrant au niveau du Préfet de Région ou en permettant qu'une expérimentation réussie perde localement sans être nécessairement étendue au territoire national, selon les conditions déterminées par le législateur.

Conforter la région, collectivité territoriale d'avenir

Le rôle de la Région, collectivité pertinente, doit être renforcé dans la nouvelle organisation décentralisée de la République. La Région décentralisée combine trois caractéristiques dont la combinaison fonde sa modernité : la légitimité démocratique, la prise en compte des spécificités locales, un territoire d'intervention pertinent.

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

L'échelon régional est pertinent :

- parce que la Révision Générale des Politiques Publiques accroît les prérogatives du Préfet de Région et que dans l'esprit de la décentralisation,

l'Etat ne doit pas se trouver en situation de monopole pour agir seul, sans interlocuteur crédible de même échelle.

- parce qu'il s'inscrit en cohérence avec les politiques régionales européennes. La Région a en outre vocation à coopérer étroitement à l'échelle interrégionale, pour des politiques concertées dépassant son échelle territoriale.

L'échelon régional doit aussi être un facteur d'équilibre face aux grandes « métropoles » émergentes. Il est peu envisageable qu'une métropole suive une stratégie de développement sans cohérence avec celle, plus large, de la Région.

Doter la Région d'un outil prescriptif de définition stratégique

Cet outil prendrait la forme d'un schéma directeur ayant une valeur prescriptive s'imposant à tous. Dans ce but, le CESR suggère de « régionaliser » et d'étendre le champ de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) : la DTA fixerait ainsi les orientations fondamentales de la Région en matière de développement économique en englobant notamment les politiques d'éducation, de formation et d'emploi. La DTA serait élaborée sous la responsabilité de la Région, après consultation du Conseil Economique et Social Régional, en association avec l'Etat, les départements, les futures « métropoles », les intercommunalités et les communes.

Donner à la Région un outil permanent de concertation stratégique

Pour améliorer la gouvernance locale, une « Conférence Régionale Permanente des Exécutifs Locaux » (COREPEL) doit être créée en s'inspirant de ce qui se fait avec le « B15 » en Bretagne, instance de concertation rassemblant le Conseil régional, les quatre Conseils généraux et les dix communautés urbaine et d'agglomérations. Outre ces derniers, la COREPEL compterait le Préfet de Région et le Président du CESR. Y siègeraient ponctuellement des acteurs régionaux mobilisés sur des actions précises. Coprésidée par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional, sa mission serait 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 anticiper les évolutions de toute nature affectant le territoire. L'expérience du CESR en matière d'expertise régionale viendrait soutenir les travaux de la COREPEL.

Une Région aux compétences structurantes renforcées

La Région est devenue un acteur majeur dans le pilotage du développement économique. Dès lors, partant du lien fort entre l'amélioration du système productif, l'énergie, la formation et les réseaux de transports, le CESR retient les préconisations suivantes :

- 1) la mise en œuvre de l'ensemble des actions de développement économique devraient être désormais de la seule responsabilité de l'échelon régional. En particulier, la Région pourrait être le 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 collectivités infrarégionales.
- 2) la Région devrait recevoir une compétence partagée avec l'Etat pour la politique énergétique régionale. La loi lui confierait le « chef de filat » pour le développement de la production des énergies renouvelables spécifiques au territoire.
- 3) la Région devrait recevoir la compétence exclusive pour la gestion des bâtiments et des personnels TOS des collèges et des lycées qui permet 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 en coordination avec l'Etat qui doit préserver sa fonction régalienne en matière de politique éducative.
- 4) l'Etat doit définir le cadre normatif des politiques « Emploi » et la Région doit être le chef de file territorial pour l'ensemble des actions dans ce domaine.
- 5) la Région devrait se voir confier la fonction de chef de file pour les équipements de