



« LA NOUVELLE ETAPE DE LA DECENTRALISATION »

Le Conseil économique et social de Bourgogne a été saisi par le Président du Conseil régional d'une demande d'avis sur la nouvelle étape de la décentralisation et sur le document « Demain la Région » sur lequel le Conseil régional est appelé à délibérer lors de sa session du 18 octobre 2002. Le CESR a confié à ses commissions et section puis à sa commission de synthèse l'élaboration de l'avis qui a été présenté par Pierre BODINEAU au vote de l'assemblée lors de sa séance plénière du 14 octobre 2002 et adopté par 47 voix pour, quatre contre et dix abstentions.

Le CESR a souhaité clairement dissocier sa réflexion des Assises de la démocratie locale organisées par l'Etat et auxquelles ses membres participeront à titre individuel ou au nom des organismes qu'ils représentent.

I - L'institution régionale et sa place dans la décentralisation

Le CESR se déclare en accord avec les objectifs de la décentralisation qui visent à rapprocher le citoyen des lieux de décision qui le concernent et à améliorer le fonctionnement de la démocratie. Il attend d'une nouvelle étape de la décentralisation une plus grande simplification du système politique et institutionnel de notre pays et une meilleure lisibilité pour le citoyen.

La réforme ne doit pas avoir pour conséquence de remettre en cause le fonctionnement des services publics, mais d'accroître l'égalité des citoyens pour qu'ils en bénéficient sur tout le territoire : l'Etat doit demeurer le garant de la solidarité nationale.

L'Etat doit poursuivre sa politique de déconcentration afin de mieux adapter son action à cette nouvelle étape de la décentralisation ; de moins en moins tuteur, attentif au seul respect des normes et des lois, il aura de plus en plus à cogérer certaines politiques publiques avec les collectivités locales.

Le CESR rappelle que la décentralisation ne concerne pas seulement la région et les départements mais aussi les agglomérations, les structures intercommunales et les communes, qui constituent le terreau naturel de la décentralisation.

Le CESR souligne la place particulière tenue par la région dans le paysage institutionnel :

- Elle a été créée à l'origine pour accompagner le développement économique et conduire l'aménagement du territoire,
- Elle fut longtemps une administration de mission mais possède désormais son administration et assume aussi des tâches de gestion,
- Elle est devenue le cadre principal des politiques contractuelles -Contrat de Plan Etat-Région- et de mise en œuvre des politiques européennes,

- Elle est aussi le lieu de détermination des stratégies territoriales (pays, agglomérations, etc.) et de la réflexion prospective,
- Elle dispose d'une fiscalité dont le poids est relativement faible par rapport aux autres collectivités territoriales mais elle privilégie l'investissement,
- La loi a reconnu le bicamérisme régional, faisant de la région la seule collectivité locale où peuvent s'exprimer d'une manière indépendante et dans un cadre légal les représentants des catégories socioprofessionnelles et de la vie associative.

Le CESR considère comme naturelle la reconnaissance de la région par la Constitution et, d'une manière plus générale, dans une étape nouvelle de la décentralisation.

Il s'interroge sur la possibilité d'aller plus loin dans une véritable décentralisation en permettant l'expérimentation d'une adaptation régionale de certains textes normatifs nationaux. Ne doit-on pas aussi s'interroger sur la multiplication des niveaux de décision et sur les contours de certains mandats locaux qui pourraient être rapprochés d'une logique régionale ?

Enfin, le CESR souhaite que le renforcement de la région ne dispense pas d'une vision interrégionale nécessaire pour le traitement de certains problèmes : l'association des Régions du Grand Est pourrait être mieux utilisée comme support de certaines actions, en matière de communications par exemple.

II - Les propositions de thèmes d'expérimentation et l'évolution possible des domaines de compétence régionale.

Sur les principes généraux

La légitimité de la région se fonde en partie sur sa capacité à rassembler et faire travailler ensemble les collectivités territoriales qui la constituent, en respectant le principe de l'absence de relations hiérarchiques entre elles : la proposition de cogérer certaines compétences avec les conseils généraux va dans ce sens. Le CESR suggère que les agglomérations de la région soient associées selon des modalités identiques pour les compétences qui les concernent, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Le CESR accueille favorablement la création d'une Conférence régionale qui doit permettre aux différentes collectivités territoriales de la région et à l'Etat de confronter leurs points de vue et d'élaborer ensemble une stratégie et des projets. Il demande que le président du CESR, assemblée concourant « par ses avis » à l'administration régionale et composante de l'institution, soit membre à part entière de la Conférence.

- Si l'on peut comprendre la prudence des propositions de l'Exécutif et son souhait de ne pas alourdir l'administration régionale par des transferts de personnels de l'Etat, le CESR souligne la nécessité d'une logique claire de fonctionnement : il n'est pas anormal qu'un transfert de compétence entraîne un transfert de personnel comme cela s'est fait pour les départements et comme le prévoient les lois de 1982 et 1983 et le permet le statut des fonctionnaires territoriaux.

En tout état de cause, les règles de mise à disposition des fonctionnaires de l'Etat pour assurer des compétences régionales doivent assurer la lisibilité des politiques menées.

- Le CESR ne peut que souhaiter le transfert des ressources correspondant à de nouvelles compétences ; mais il constate aussi l'importance de plus en plus grande des dotations de l'Etat dans le budget de la région. Il estime qu'une véritable décentralisation ne pourra pas faire l'économie d'une remise à plat de l'ensemble des financements publics et notamment de la fiscalité directe et indirecte, permettant de redistribuer sur de nouvelles bases les recettes provenant du même contribuable et d'assurer une véritable « autonomie financière » des collectivités territoriales. Il incite l'Etat à

s'inspirer de l'exemple des pays voisins de la France pour mener cette réforme et suggère qu'un audit précède toute dévolution fiscale nouvelle.

Sur les compétences nouvelles de la région

Le CESR constate en premier lieu que plusieurs propositions de l'exécutif peuvent être mises en œuvre dès aujourd'hui puisqu'elles envisagent l'application de certaines dispositions nouvelles introduites par la loi de février 2002, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, des aides aux entreprises ou de la politique culturelle.

Pour la formation professionnelle, il semble normal de considérer la région comme « chef de file » de cette politique, position déjà clairement perceptible dans les lois de 1987 et de 1993 : c'est elle qui est en charge de la prospective et de la stratégie à travers le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes dont la mise en place est urgente ; c'est à son niveau que les partenaires sociaux disposent d'un lieu privilégié de concertation avec le comité régional de coordination prévu par la loi de modernisation sociale.

C'est par le biais de la formation que la région peut aider à résoudre les problèmes spécifiques auxquels doit faire face la Bourgogne, et qui pèseront de plus en plus sur son développement comme le vieillissement de sa population, dans le respect des compétences respectives de l'Etat et du département.

L'Etat doit en revanche demeurer en charge des politiques liées à l'emploi et le garant de l'équilibre général des formations sur le territoire national.

Il souligne l'importance de l'engagement régional dans l'enseignement supérieur et la recherche et souhaite le renforcement du partenariat de la Région avec l'Etat dans ces domaines essentiels.

Le CESR suggère aussi que, dans le cadre d'une définition claire des compétences entre la région et les départements, soit assurée une meilleure cohérence des transports scolaires entre les départements.

En ce qui concerne l'aide aux entreprises, le CESR regrette le caractère très limitatif de cet intitulé ; il propose que la région soit clairement en charge de la compétence en matière de « développement économique » : ceci recouvre certes les dispositifs d'aides économiques -le CESR souhaite évidemment être saisi le moment venu de la réforme annoncée de ce dispositif et admet l'intérêt d'une convention-cadre avec les départements assurant la cohérence des interventions en espérant accroître son efficacité pour les entreprises- ; mais la région doit aussi avoir en charge la coordination des stratégies de développement : promotion des activités économiques, valorisation des filières (bois ou plasturgie par exemple), mise en place des infrastructures de logistique ou de recherche, de zones d'activité utilisables par les entreprises et leur procurant un environnement favorable et des possibilités renforcées d'attractivité.

En ce qui concerne les aides aux entreprises, le CESR demande que le nouveau dispositif réponde à des conditions de transparence et qu'il prévoie une évaluation et le contrôle normal de l'utilisation des aides publiques qui auront été accordées.

L'aménagement du territoire constitue une compétence d'origine de la région : la région participe avec l'Etat « à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie sur son territoire » (art. 1° de la loi du 7 janvier 1983) mais cette compétence a toujours été cogérée avec l'Etat soit dans le cadre des politiques contractuelles, soit dans la gestion des fonds structurels européens, soit dans le cadre des lois successives sur l'aménagement et le développement du territoire.

Le CESR constate que si la région joue un rôle essentiel dans le processus de construction des territoires de projets, notamment par les opérations « Cœurs de villages » et « Cœurs de Territoire »,

elle devra pourtant définir ses relations avec l'Etat, en charge de la solidarité territoriale et de l'égalité des citoyens devant le service public et partenaire essentiel du volet territorial du contrat de plan Etat-Région : une meilleure coordination avec les départements ne peut être que bénéfique, à condition que la responsabilité de chaque institution soit lisible et que les politiques menées soient efficaces pour les populations. Là encore, un chef d'orchestre -la région- doit être clairement désigné. C'est la région enfin qui peut aider à l'émergence et à la mise en œuvre de grands projets structurants qui contribuent aussi à l'aménagement du territoire régional.

Autres compétences pouvant être prises en charge :

Le tourisme, compte tenu de son importance dans l'économie bourguignonne, constitue un élément essentiel de la compétence régionale en matière de développement économique.

La région, à travers le Comité régional du tourisme, est clairement reconnue comme la « tête de réseau » de la politique touristique et l'instrument principal de promotion de la Bourgogne.

Le CESR souhaite être consulté sur le schéma de développement du tourisme et des loisirs, qui devra assurer la valorisation de toutes les formes de tourisme : qu'il soit industriel, familial ou culturel. Un maillage plus fort de ces différentes formes de tourisme doit être recherché au bénéfice de tous

La culture : le CESR regrette que ne soit envisagé pour l'instant que l'entretien du patrimoine, même s'il comprend l'importance de sa préservation et de sa valorisation, tant pour les Bourguignons que pour les touristes qui visitent la Bourgogne : le coût financier de cette préservation suppose peut-être un partage concerté des compétences entre les différentes collectivités territoriales et l'Etat : dans cette logique, le CESR s'interroge sur le rôle exact d'une Agence de Valorisation du patrimoine.

Il rappelle que la loi de février 2002 (art. 111 et 112) a déjà prévu une expérimentation de transfert de compétence en matière de classement et d'inscription d'immeubles sur la liste des monuments historiques : une étude sérieuse des conséquences d'un tel transfert doit être faite avant toute décision.

La région pourrait affirmer son rôle dans d'autres secteurs de la politique culturelle où son intervention est déjà importante afin de mettre en œuvre une véritable action culturelle en Bourgogne, en lien avec les nouveaux territoires de projets, faisant une place plus importante aux formes nouvelles d'expression culturelle et contribuant ainsi à donner une « image authentique de la Bourgogne ».

L'environnement est un domaine où les lois de 1982-1983 n'ont pas vraiment délimité de compétences claires, ce qui explique la diversité des intervenants : il est donc nécessaire de clarifier le rôle de la région ; l'OREB (Observatoire régional de l'environnement en Bourgogne), créé sur la proposition du CESR, doit demeurer l'outil privilégié de la région pour observer, évaluer, éduquer, prévoir. Si les départements et les communes doivent prendre en charge les problèmes de proximité -gestion des déchets, protection de la ressource en eau-, la région peut être responsable de la qualité de l'air, de la protection des paysages et des zones naturelles fragiles où l'agriculture joue un rôle essentiel ; elle assure déjà l'essentiel du financement du Parc naturel régional du Morvan.

Le CESR s'est interrogé sur la possibilité pour la région d'envisager d'autres interventions dans le domaine des transports : devenue autorité organisatrice de transports, gérant désormais les trains express régionaux, la région peut assurer la cohérence des plates-formes logistiques des modes de transport, qu'ils concernent les personnes ou le fret et des réseaux de communications.

Dans le secteur du logement, la région qui intervient déjà dans le domaine de l'habitat au travers des opérations « Cœurs de villages » et « Cœurs de quartier », pourrait avoir un rôle de coordination et d'impulsion, en liaison avec les communes, l'Etat demeurant en charge des aides à la personne.

III - La participation de la « Société civile » à la mise en place de la décentralisation

Le Conseil économique et social souhaite que, chaque fois que cela est possible, on puisse associer à la préparation des décisions les citoyens et notamment les représentants des activités économiques, sociales et associatives à tous les niveaux de décision.

Il suit donc avec une attention particulière la mise en place des conseils de développement dans les pays et a noté la forte attente de leurs membres dans la définition des projets qu'ils concevront. Le CESR est attentif à la mise en place, au sein des agglomérations, de structures similaires qui doivent travailler en pleine indépendance.

Il constate que la loi, en établissant dans chaque région une assemblée consultative représentative de la vie économique et sociale dans sa diversité et en lui donnant les moyens de participer, « par ses avis », à la décision régionale, a souhaité l'existence, dans chaque région, d'une expression libre et indépendante de la Société civile. Il souhaite donc que ses avis soient mieux pris en compte et propose que le CESR puisse être mis au service des autres collectivités de la région -départements notamment- et du Préfet de région, avec l'accord du président du Conseil régional, comme les textes le prévoient dans certains territoires.

Le CESR considère que son avis rendu dans des conditions de travail trop difficiles ne constitue qu'une première contribution à un débat qui doit se poursuivre dans les prochains mois et affirme sa volonté de prendre toute sa place dans ce débat qu'il soit régional ou national.