

INTERVENTION DECENTRALISATION Session des 13-14/12/2012

Notre contribution au débat national sur le nouvel acte de décentralisation suscite de nombreuses réactions. Frileuse pour certains, elle irait trop loin pour d'autres... La dernière en date émane du Sénat qui a souhaité nous entendre sur notre expérience du B15, devenu B16, éventuelle préfiguration de la « conférence territoriale de l'action publique » projetée dans la future loi.

Cette introduction me permet de préciser notre méthode et l'esprit de cette démarche.

Le document présenté aujourd'hui au débat est un document provisoire. Il est l'expression, ni exhaustive, ni finalisée, des échanges qui ont eu lieu au sein des 3 groupes de travail mis en place en octobre dernier. C'est une ossature qui demande à être enrichie.

Je remercie d'ailleurs vivement les collègues, animateurs, rapporteurs ou membre de ces groupes, qui ont bien voulu s'investir et consacrer du temps à cette réflexion sur la « décentralisation-régionalisation » que nous estimons si importante pour l'avenir et le renouvellement de la démocratie territoriale.

Provisoire ai-je dit pour qualifier ce document. En effet, ces mêmes groupes de travail poursuivent leur mission. D'ores et déjà, des réactions et des contributions sur ce thème de la décentralisation nous parviennent. A commencer par celle du CESER qui a donné lieu à une présentation et à un débat riches la semaine dernière, auquel j'ai pu assister. J'observe d'ailleurs qu'à deux reprises déjà, en 2001 et 2009, notre assemblée consultative avait réfléchi et émis des propositions tout à fait intéressantes. J'ai proposé au Président du CESER d'organiser un échange direct entre nous pour formaliser une sorte de plate-forme commune sur la décentralisation.

J'ai aussi bien pris note de l'autosaisine du Conseil culturel de Bretagne qui viendra enrichir nos échanges à venir.

Nous avons également appelé la participation des instances bretonnes qui pourraient juger utile de nous communiquer leur point de vue. Ainsi, par exemple, la « Conférence des Villes de Bretagne » nous a-t-elle fait connaître son intérêt à entrer dans ce débat. Je sais aussi que les acteurs de l'audiovisuel travaillent sur un texte. Bref, vous le voyez, la masse des contributions ne manquera pas et prouve bien si besoin l'appétence des bretons sur cette question.

Notre objectif, je le rappelle, est de synthétiser ces échanges dans une « contribution de la Bretagne » au débat sur la décentralisation que nous transmettrons au gouvernement, aux associations d'élus et aux parlementaires au mois de février. Ceci implique un « bouclage » de cette contribution en janvier pour une validation en février.

Approche des contenus

Sur ce thème de la décentralisation, la Bretagne ne peut qu'être en pointe compte tenu de son histoire. Sans remonter à de lointaines époques qui pourraient illustrer –déjà– nos contributions successives à la thématique « Pouvoir central – Pouvoirs décentralisés », rappelons les initiatives du CELIB en faveur de la régionalisation. Elles nous sont suffisamment proches pour que nous puissions en revendiquer l'influence dans la culture politique de nombre d'entre nous.

Dans notre esprit, ainsi que le souligne le rapport, l'enjeu de cette nouvelle étape de la décentralisation « est celui de la modernisation de la France, de la performance de son organisation administrative et politique au sein d'une Europe largement régionalisée ». C'est donc à la fois une réflexion fonctionnelle, mais aussi porteuse d'implications démocratiques.

Ce point est essentiel. Les débats sur la décentralisation se sont trop souvent enlisés par le passé dans des controverses techniques et corporatistes donnant l'impression à nos concitoyens qu'il ne s'agissait que de rivalités entre différents niveaux de collectivités et d'élus revendiquant, pour eux-mêmes plus de pouvoirs et plus de moyens. Il en résulte désintérêt, voire méfiance à l'encontre des acteurs publics locaux.

Retournons la réflexion et tentons de répondre à l'attente réelle de nos concitoyens. Elle ne porte en rien sur le fait de savoir si la Région sera plus forte et plus puissante : la question qu'ils se posent est celle du sens de l'action publique, de son efficacité et de sa clarté.

C'est à ces questions que veut répondre notre proposition, ambitieuse et forte, de « régionalisation de l'action publique ». Régionaliser l'action publique, ce n'est pas tout décider en Région, c'est s'appuyer sur la pertinence de l'échelle régionale pour, ensemble, dans une large concertation, définir un projet collectif, le mettre en œuvre, coordonner l'action pour être plus efficaces et clarifier les rôles des uns et des autres. C'est sous cet éclairage qu'il convient notamment d'appréhender la question de l'opposabilité des schémas ou d'un pouvoir réglementaire délégué. L'enjeu n'est pas celui d'une quelconque tutelle, il est celui de l'efficacité de l'action publique. Peut-on raisonnablement y être opposé ? Observons tout de même que lorsque l'on évoque par exemple les SAGE ou les SCOT, il s'agit déjà de schémas opposables.

S'il n'y a pas de progrès en ce sens, il ne servira à rien de transférer ici ou là tel ou tel morceau de compétence supplémentaire. On le voit, l'enjeu porte certes sur la relation entre les différents niveaux de collectivités, mais il engage au moins autant la question des relations entre l'Etat et la Région. Il y a quelques années, nous avons utilisé un néologisme pour illustrer cette nouvelle approche de l'action publique : nous parlions alors de « déconcentration », traduisant la réforme simultanée touchant les collectivités, mais aussi les services déconcentrés de l'Etat.

Le second principe défendu par la Bretagne est celui de la différenciation. Derrière le slogan « décentralisons la décentralisation », nous affirmons que l'équité territoriale gagnerait à ce que soient reconnues les spécificités locales et la nécessité d'y répondre avec des moyens et des organisations adaptées. C'est pourquoi nous militons si fortement pour que le droit à l'expérimentation, inscrit

depuis 2003 dans la Constitution, mais si peu mis en œuvre, soit élargi, notamment par la reconnaissance d'un droit à la différenciation. Qu'on admette enfin l'évidence, que la Bretagne, la Franche Comté et l'Île de France ne peuvent pas forcément marcher au même pas !
J'y reviendrai plus loin.

Les compétences

Le cœur de la mission régionale, qui ne semble contestée par personne, concerne la stratégie, la préparation de l'avenir, la définition des grands axes de développement.

Trois secteurs concentrent principalement cette vocation :

- l'aménagement du territoire
- le développement économique
- la promotion de la formation au sens large et de l'orientation, ce que le rapport appelle « la compétence humaine »

A chacun de ces secteurs correspondent des dispositifs organisant l'action publique à l'échelle du territoire régional.

- Pour l'aménagement du territoire, on peut citer : le CPER, les fonds européens, les grandes infrastructures numériques et de transport, la définition des politiques foncières et environnementales (SRCAE (Schéma Régional Climat Air Energie), SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique)).
- Pour l'économie et le développement, on songe immédiatement au SRDEI, avec ses composantes opérationnelles BDI et BCI, le tourisme, les pôles de compétitivité, les investissements d'avenir. C'est à ce stade qu'intervient en principe la BPI régionalisée...
- Le développement des compétences humaines consacre la Région comme le niveau pertinent de définition des politiques de formations et d'orientation.

En ces domaines, la Bretagne a, depuis longtemps, pris des initiatives qui pourraient être consacrées par la loi. Le réseau des « Maisons de la formation professionnelle » labellisé nationalement et reconnu au niveau européen est une bonne illustration de ces initiatives. J'ai à l'esprit par exemple nos récents échanges à la « Maison de l'emploi et de la formation professionnelle » de Loudéac qui regroupe sous un même toit toutes les compétences nécessaires à la population en quête d'informations et propositions sur les parcours possibles les mieux adaptés à toutes les situations. Alors, bien sûr, ce renforcement de l'action régionale doit nécessairement s'inscrire dans le cadre des grandes stratégies nationales, garantes des cohérences indispensables comme des solidarités et des équilibres des territoires. Je pourrais d'ailleurs décliner plusieurs autres initiatives prises depuis 2004 qui ont tracé les lignes que nous proposons aujourd'hui : celles d'une Région stratège. Un dernier exemple, celui de la maritimité, nous avons créé la Conférence Mer et Littoral, outil reconnu dans un décret du précédent gouvernement, outil de planification, de prises de décisions, outil qui a permis à la Bretagne de prendre conscience du formidable potentiel représenté par son littoral et la mer.

Je reviens à la question des expérimentations.

Les territoires sont divers. Cette diversité s'incarne dans notre organisation institutionnelle multiséculaire avec notamment cet éparpillement communal (paroissial à l'origine) si particulier à la France. Cette caractéristique plaide plutôt d'ailleurs pour la justification d'une autorité organisatrice régionale compatible avec l'indispensable cohérence de l'action publique.

Mais, de façon plus générale, une région comme la Bretagne développe des singularités –géographiques, historiques, psychologiques- qui peuvent justifier des expérimentations dont les évaluations conduiront ou non à des généralisations dotées si nécessaire de cette opposabilité qui fait tant débat.

Deux conceptions de l'expérimentation peuvent coexister :

- l'expérimentation devant conduire à une procédure généralisée de transfert
- l'expérimentation différenciée qui s'appuie –elle- sur des spécificités régionales non généralisables systématiquement.

Prenant appui sur ces précisions méthodologiques, le rapport, p.22 à 28, décrit trois domaines dans lesquels les expérimentations pourraient être menées dans notre région :

- la politique culturelle
- le domaine de l'eau
- le domaine linguistique

Je n'insiste pas sur les arguments développés en faveur de ces demandes d'expérimentation. Le rapport résume ceux-ci ou rappelle les évocations précédentes devant notre assemblée. Ainsi, pour le domaine de l'eau, notre débat de 2006 « le contrat pour l'eau en Bretagne » et celui de juin 2011 autour de la « stratégie régionale de gestion des eaux et des milieux aquatiques ».

Dans plusieurs autres domaines, les thèmes d'expérimentations ne manquent pas ou ont déjà fait l'objet d'initiatives particulières. Ainsi des politiques de la jeunesse, des politiques patrimoniales (compte tenu de l'état des lieux si spécifique à notre région) ou encore du domaine énergétique avec, là encore, une « conférence de l'énergie » très dynamique et féconde.

Soulignons que pour nombre de ces sujets, l'enjeu est plus celui d'un approfondissement des outils de gouvernance, que nous avons déjà mis en pratique, que celui de nouveaux transferts de compétences.

Enfin, dans ce registre expérimental, on ne peut oublier les revendications portées à plusieurs reprises par notre assemblée sur le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne, moyennant des procédures respectant l'information et la consultation des populations concernées.

Les ressources

Compétences renforcées, expérimentations n'ont de sens que si elles peuvent s'appuyer sur des ressources clairement définies et suffisamment dynamiques pour garantir la pérennité et l'efficacité de l'action publique. Disons le nettement : dans l'actuelle discussion nationale sur la loi de décentralisation, ce chapitre –essentiel- est, à notre connaissance, le moins riche de propositions.

Notre région, déjà historiquement maltraitée par le niveau des dotations de l'Etat qui lui est consacré, pénalisée plus que d'autres par l'impact des réformes fiscales voulues par le précédent Président de la République, ne peut imaginer que la nouvelle répartition des ressources annoncée ne corrige pas, une bonne fois pour toutes, les déséquilibres entre collectivités.

La situation actuelle, catastrophique, des finances de l'Etat ne laisse que peu d'espoir sur la captation par les collectivités d'une fraction des recettes nationales entrant aujourd'hui dans le budget de l'Etat. Il en a trop besoin !

Le niveau constaté des prélèvements opérés sur les entreprises et les contribuables contrarie certainement la piste d'une augmentation de ces prélèvements sauf à considérer que la compétitivité et la consommation n'ont que peu d'intérêt pour le rétablissement de la croissance.

L'hypothèse d'un versement transport « intersticiel », c'est-à-dire instauré seulement là où le versement transport « urbain » n'existe pas, me paraît insatisfaisante tant par les volumes financiers dégagés que par les cibles alors atteintes. Il faut d'ailleurs préciser qu'un tel versement temporaire intersticiel verrait son assiette réduite à chaque élargissement des PTU (Périmètre de Transport Urbain). Si versement transport régional il doit y avoir, mieux vaut un très faible taux additionnel s'appliquant à tout le territoire. Mais, dans ce cas, on retrouve la remarque sur la compétitivité, même s'il faut préciser que le versement transport s'applique aux administrations autant qu'aux entreprises de plus de 9 salariés.

S'agissant de nos budgets futurs, compte tenu du constat que je viens de faire, les marges de manœuvre utilisables ne sont pas nombreuses. Nous avons cependant déjà eu l'occasion de faire état de nos propositions dans ce domaine et le groupe de travail en étudie de nouvelles.

Il nous faut un panier de ressources assurant une évolution raisonnablement dynamique de nos recettes.

- Nous pouvons revendiquer une mise à plat des dispositifs actuels relevant de mécanismes nationaux (dotations, compensation, péréquations). Toutes les collectivités ne sont pas traitées de façon équitable. Il faut donc totalement revoir les dispositifs de péréquation. Nous avons déjà fait des propositions dans ce sens.

- Une autre piste consiste, compte tenu de nos compétences, à réétudier le champ des financements de la formation et de l'apprentissage. Nous sommes convaincus que des marges de manœuvre existent. Des redéploiements pourraient être opérés. J'observe que, dans un article récent, Louis Gallois évoque lui aussi le recentrage des fonds « Formation » sur les demandeurs d'emploi.

- Autre support possible : l'adossement des investissements ferroviaires, quasiment récurrents, à une SLT (surtaxe locale temporaire), dispositif déjà existant qui sollicite une modique participation des usagers au financement des investissements.

- L'utilisateur peut aussi être mis à contribution, toujours de façon très modique, sur les connexions numériques dont l'explosion des usages accompagnera, à n'en pas douter, le déploiement en Bretagne comme ailleurs du très haut débit. C'est là une piste sérieuse.

En conclusion, voilà rapidement évoquées quelques orientations crédibles de constitution de ce panier de ressources suffisamment dynamique pour assurer le financement de nos missions redéfinies par ce nouvel acte de décentralisation. Etant entendu que l'autre volet de nos budgets futurs concerne la maîtrise de nos dépenses de fonctionnement (hors frais financiers), condition indispensable à la préservation de notre autonomie de décisions.

Notre rapport provisoire doit donc à présent être enrichi, complété des apports et propositions issus des réflexions extérieures à notre assemblée ou fruit de nos propres débats et des groupes de travail.

Il semble que peu de collectivités aient choisi de contribuer formellement à ce débat national ainsi que nous l'avons envisagé. La Bretagne ne pouvait pas manquer de le faire et de porter une voix forte.

La crainte que beaucoup formulent et que nous espérons infondée est que ce projet de loi soit confisqué et –en quelque sorte– neutralisé dans les méandres technocratiques parisiens. Nous voulons croire que la volonté affichée par le Président de la République surmontera les tentations éventuelles et permettra à cette future loi de gagner ses lettres de noblesse réformatrices.

Déjà, en 2004, la volonté initiale exprimée par le gouvernement d'alors visait au renforcement significatif du pouvoir régional, en matière économique surtout. Le résultat des élections de 2004 et la coalition des conservatismes avaient fait reculer le gouvernement soucieux de ne pas renforcer un contre-pouvoir.

Il est significatif que le premier rendez-vous solennel avec le Président de la République et une bonne moitié du gouvernement le 12 septembre dernier à l'Élysée ait été la rencontre avec les Présidents de Région. Rencontre assortie d'un document d'engagements ambitieux. Restent à imaginer les clarifications entre Etat et collectivités.