

LES CAHIERS

LA RÉFORME TERRITORIALE : ENJEUX ET DÉFIS POUR LES ACTEURS SOCIAUX

N° 51

Cahier coordonné par Jean-Luc GIBOU

Novembre 2014



LABORATOIRE SOCIAL D' ACTIONS D' INNOVATIONS DE REFLEXIONS ET D' ECHANGES

Ce cahier est issu des travaux du groupe « Réforme des territoires » animé par

Robert MOUNIER-VEHIER et Jean Luc GIBOU

et auquel ont participé

Jacques NODIN, Paulette POMMIER, Pierre-Marie DUGAS, Hugues BERTRAND,

Pierre HERITIER, Jean Claude BOUAL, Joël LECOQ, Anne-Marie GROZELIER,

Joël DECAILLON

© Lasaire, Paris-Saint-Etienne – *Reproduction autorisée en citant la source*

SOMMAIRE

POUR INTRODUIRE LE DEBAT-----Page 7

Jean-Luc GIBOU

1. L'ENGAGEMENT D'UN PROCESSUS MAJEUR-----Page 9

Pierre-Marie DUGAS

2. COMMENÇONS AVEC UN PEU D'HISTOIRE...-----Page 11

Jean-Luc GIBOU

3. UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE-----Page 15

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

- 2.1. Des régions plus fortes, mais avec quels moyens ?
- 2.2. Ne pas dissocier développement des entreprises et facteur humain
- 2.3. L'approche par les territoires
- 3.4. Des régulations à clarifier et à mettre en œuvre

4. UN BESOIN DE CLARIFICATION INSTITUTIONNELLE-----Page 17

Pierre HERITIER

- 3.1. Les territoires et leurs(s) couverture(s) institutionnelle(s)
- 3.2. L'avenir de certaines compétences
- 3.3. Une zone d'ombre persistante : la gestion du foncier

5. LA PRÉSENCE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE SUR LE TERRITOIRE RÉGIONAL-----Page 19

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

- 5.1. La gestion participative de la mise en œuvre du chantier de réforme

6. L'INSCRIPTION DANS L'ESPACE EUROPÉEN-----Page 21

Jean-Luc GIBOU

7. LA PLACE DES ACTEURS SOCIAUX----- Page 23

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

8. POUR CONCLURE : LA NÉCESSITÉ D'UN ENRICHISSEMENT DÉMOCRATIQUE-----Page 25

Jean-Luc GIBOU

_____ **ANNEXES** _____

ANNEXE N° 1 : La décentralisation dans la pensée politique et syndicale en France

ANNEXE N° 2 : L'organisation territoriale européenne en chiffres

POUR INTRODUIRE LE DÉBAT

Jean-Luc GIBOU

La réforme territoriale est lancée avec la parution des deux projets de loi¹. Tout d'abord dans celui relatif à la délimitation des régions, de nombreuses voix se sont fait entendre pour demander du débat, réclamer des référendums, formuler des contre-propositions. La discussion parlementaire est engagée avec ses rebondissements, qui ne sont pas terminés.

Les argumentaires qui reposent sur la nécessité d'augmenter la dimension des régions, en se référant notamment à la dimension des Länder allemands, ne sont pas solides (il y a en Allemagne de tout petits Länder, et la Flandre et le Luxembourg ne se débrouillent pas si mal...) si on prend les régions telles qu'elles existent, et on va opérer des fusions.

La divergence sur la taille des régions entre le maintien du statu quo avec coexistence des « petites », « moyennes » et « grandes » régions ou la mise en place de « grandes régions » moins nombreuses, mais plus compétitives, peut être dépassée, d'où la nécessité d'avancer par paliers tout en effectuant le saut qualitatif nécessaire par rapport aux départements.

Mais il ne faudrait pas que ce foisonnement d'idées cache l'envie de ne rien voir changer. Le vrai débat se situe entre une conception politicienne de « croquer le mille-feuille » et une vraie volonté de réformer les territoires. Le découpage s'inscrit au cœur de deux logiques, d'aménagement fonctionnel d'une part et/ou identitaire d'autre part. Elle va remodeler profondément l'armature territoriale du pays dans ses multiples dimensions.

La réduction des dépenses ne peut et ne doit servir de seul argument à une réforme de cette ampleur. L'un des enjeux de la réforme est de prendre en compte le développement endogène des territoires. Les liens et complémentarité, facteurs de renforcement exogène de ce développement doivent s'organiser et se structurer dans un cadre territorial adapté. Cette structure territoriale doit avoir des contours, des compétences et des moyens définis. Elle doit être un lieu fort d'exercice du contrôle démocratique.

La question de l'organisation démocratique des lieux de pouvoir sera et devra donc être posée.

La Région est une chance pour l'emploi et le développement économique à condition qu'elles disposent des moyens.

Une nouvelle configuration institutionnelle et politique de la France doit naître de ce nouvel acte de la décentralisation. Elle pose de nouveaux défis auxquels devront faire face les acteurs sociaux.

¹ Projets de loi « relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » et « portant nouvelle organisation territoriale de la République » dite loi NOTRe présentés le 18 /06/2014.

Lasaire a ouvert ce débat il y a plus d'un an en publiant deux notes consacrées à ces thématiques très actuelles : « Territoires, régions et développement économique »² et « La démocratie sociale à l'épreuve des territoires ».³

Ce cahier prolonge et actualise le débat engagé à la fois en s'appuyant sur le contexte présent du débat public, que l'on veut ouvrir sur les grands enjeux de la période. Trois grandes parties peuvent être appréhendées.

Tout d'abord, la caractérisation de cette réforme, conçue comme l'engagement d'un processus majeur, qui a des ressorts historiques profonds. Si le retour sur le passé est nécessaire pour éclairer le présent l'évolution des institutions, vue sous l'angle des pratiques administratives est insuffisante. D'où la nécessité d'éclairer les rapports de forces, les systèmes d'alliance et les changements dans la pensée des acteurs. Ensuite, nous nous sommes tout d'abord intéressés aux compétences déployées (ou non) dans cette nouvelle architecture institutionnelle.

Avec leur renforcement en matière de développement économique, des régions plus fortes peuvent émerger, mais le problème de leurs moyens est posé.

Son approche de l'économie pourrait être renouvelée en s'appuyant sur la non-dissociation du développement des entreprises, des branches et du facteur humain en prenant l'appui sur les territoires.

Mais plusieurs points nous interpellent quant à l'avenir pour certaines compétences à clarifier et/ou à développer, les territoires à prendre en compte dans la nouvelle organisation des institutions locales et régionales.

Enfin, pour aboutir, une telle réforme doit faire converger trois mouvements :

D'une part, la poursuite de la Réforme de l'État, qui soit le moyen d'un renforcement « qualitatif » de la puissance publique sur les territoires en bannissant certains modes de gestion aveugles de l'emploi public, de type RGPP (Revue Générale des Politiques Publiques) ou MAP (Modernisation de l'Action Publique).

D'autre part, en inscrivant ces institutions territoriales dans l'espace européen, avec ses finalités, qui dans la période historique que nous vivons sont mises à mal avec la crise et les politiques d'austérité.

Enfin, le rôle des acteurs sociaux constitue un vecteur de changement avant, pendant et après la réforme. Au-delà de la participation de la « société civile » à un tel processus, elle permet avec une vision régionale, notamment pour les organisations de salariés et patronales, de peser sur le développement et l'avenir des territoires.

Cette mise à plat des enjeux d'un débat qui se déroule actuellement peut être « désinstitutionnalisée » et doit être située dans une perspective d'enrichissement démocratique et de participation des populations.

²Note n° 34 Paulette POMMIER Juin 2013

³Note n° 35 Jean Luc GIBOU Juin 2013

1. L'ENGAGEMENT D'UN PROCESSUS MAJEUR

Pierre-Marie DUGAS

Ces projets de loi tentent d'accompagner et de réguler deux processus mondiaux en cours : la mobilité internationale des capitaux qui réduit les possibilités d'intervention des États sur l'économie marchande, et l'urbanisation qui concentre progressivement la population autour de mégapoles.

Pour donner des possibilités d'intervention du politique sur l'économie, la loi transmet la compétence économique à des Régions élargies, invitées à développer l'attractivité de leur territoire. Pour accompagner le phénomène d'urbanisation, la loi donne aux métropoles et aux communautés d'agglomération des responsabilités pour organiser la large couronne périurbaine qui constitue leur hinterland.

Néanmoins, il faut saluer ces orientations, beaucoup plus ambitieuses que les démarches de décentralisation antérieures.

Il s'agit de l'engagement d'une révolution. Les transformations de l'informatique depuis trois décennies donnent une petite image de l'importance de ce qui se joue : d'abord une centralisation autour de gros calculateurs, puis le transfert d'une partie des fonctions dans des terminaux distants, puis la dispersion de l'intelligence dans la totalité d'un réseau mondial, avant une reconcentration des mémoires dans un « cloud » anonyme. La production et la consommation de l'énergie semblent également en train de subir une révolution analogue par le remplacement d'une organisation en étoile par un réseau multi-centré.

De la même manière, une nouvelle dévolution des pouvoirs est en cours, dont la loi en discussion est une étape transitoire. Transition entre une toute-puissance parisienne qui ne fonctionne plus, au profit de l'Union européenne d'une partie de ses prérogatives et conjoncturellement impécunieuse, et un avenir encore indécis dont les velléités d'indépendance de l'Écosse et de la Catalogne sont peut-être des signes avant-coureurs. Cette réforme est-elle l'amorce d'une nouvelle forme de démocratie ?

Une nouvelle organisation de la France serait-elle en train de naître sur l'épuisement de notre ancien État jacobin, usé à la fois par sa concentration monarchique et par la déconsidération de ses notables ?

Transition, disons-nous. Car, si nous devons saluer certaines orientations de la loi, nous devons également indiquer que le compte n'y est pas. La rationalité de la loi semble être de lâcher du lest pour calmer les mécontents. Des pouvoirs sont transférés sans que soient donnés les moyens de les exercer. Les destinataires des transferts sont multiples, sans que l'on sache précisément qui fait quoi, au risque de diviser les nouveaux acteurs. Enfin le projet imprécis de donner aux Régions un pouvoir sur l'application des lois nationales ouvre une boîte de Pandore.

Cette loi ouvre donc plus de questions qu'elle n'en résout. Nous allons tenter de les détailler. Mais auparavant, il nous semble essentiel de définir une méthode. L'ambition de cette loi, l'ampleur du processus qu'elle déclenche et la durée probable de la phase de transition qui s'ouvre nous invitent à mettre en place des outils d'un débat démocratique aux

niveaux de la nation, des régions et des agglomérations ou aires urbaines, correspondant à un bassin d'activité économique – ou bassin d'emploi.

Le débat démocratique devrait porter sur les questions ouvertes par cette loi, que le présent cahier s'efforce de mettre en lumière.

2. COMMENÇONS AVEC UN PEU D'HISTOIRE⁴....

Jean-Luc GIBOU

Les premières propositions régionalistes « modernes » voient le jour avec le programme de Nancy en 1865, suivies d'une commission parlementaire sur la décentralisation en 1870 à laquelle participa Jules Ferry. Dès 1906, Georges Clémenceau appelait de ses vœux la réorganisation des collectivités locales françaises fondées sur la prise en considération des réalités économiques et spatiales du territoire.

En 1917, Etienne Clémentel, ministre du Commerce et de l'Industrie dans le cabinet Clémenceau, conçut un découpage régional reposant sur la création de 17 puis 20 régions regroupant les chambres de commerce (déjà !).

En 1947, Michel Debré avait suggéré que l'on crée 47 « grands départements », idée transformée en 1960 en proposition de François Perroux de dessiner sur le territoire hexagonal 10 grandes régions.

Les années 1950 à 1970 correspondent à l'ère du « régionalisme fonctionnel » où la région sert de cadre à la planification nationale et aux politiques d'aménagement du territoire.

En 1952, création du CNERP (Centre National des Economies Régionales et de la Productivité) par deux industriels, les frères Voisin.

En 1955 et 1956 sont élaborés les « Programmes d'action régionale » en vue de promouvoir « l'expansion économique et sociale des différentes régions » (décret-loi du 30 juin 1955), et des « régions de programme » sont conçues avant que naissent les « circonscriptions d'action régionale ». Des « comités d'expansion » naissent dans différents territoires à la même époque, associant les acteurs économiques et sociaux, dont les syndicats de salariés.

Pierre Mendés France introduit pour la première fois dans son livre « La République moderne », en 1962, le thème régional dans le débat de la gauche française. Il y affirme : « l'action décentralisée nécessaire dans l'ordre administratif, agricole, industriel ne peut être qu'une action collective et régionale (en lien avec le Plan et les plans régionaux) ». Il préfigure ce que sera plus tard la « planification contractuelle ».

1963 voit la création par l'Etat des CODER (Commissions Economiques de Développement Régional), composées des élus et de représentants socio-professionnels et chargées d'éclairer les décisions de l'État en matière de développement régional et 1964 celle des Préfets de région à la tête de « circonscriptions d'action régionale ».

Après le discours de Lyon du Général de Gaulle, le projet référendaire mêle de manière confuse la réforme du Sénat et la création de régions ayant un véritable statut de collectivité territoriale. Le refus de ce projet, avec le triomphe du « non » entraîne la démission du Général de Gaulle.

⁴ Voir également en annexe : « La décentralisation dans la pensée politique et syndicale en France »

Les EPR (Etablissements Publics Régionaux) sont créés en 1972 ; ils prennent peu à peu forme et tendent à donner une « identité » à certaines régions.

La représentation socio-professionnelle est assurée par un « Comité économique et social régional » composé de trois collèges : les représentants des entreprises, des salariés et diverses activités associatives et organisations publiques.

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir s'ouvre « l'acte I » de la décentralisation avec la loi du 2 mars 1982, qui fait de la région une collectivité territoriale de plein exercice. La première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux a lieu en mars 1986.

Les transferts de responsabilité renforcent la vocation traditionnelle des régions en matière de planification, d'aménagement et de développement économique, tout en élargissant le champ de leurs attributions à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

Ainsi au cours des années 1990, les régions acquièrent une capacité de régulation collective et constituent l'échelon infra-national de mise en œuvre des politiques européennes.

L'acte II de la Décentralisation en 2003-2004 consolide le département et la région sans porter atteinte au pouvoir municipal. La région obtient une reconnaissance constitutionnelle symbolique et se voit confier de nouvelles missions : gestion des personnels non-enseignants de l'Education Nationale, entretien et gestion de certains ports et aérodromes, inventaire du patrimoine culturel...

L'économie générale de la régionalisation n'est pas modifiée.

Le « Comité Balladur » mis en place lors de la présidence de Nicolas Sarkozy tente de « rebattre les cartes » par un mécanisme de fusion-absorption des départements et régions, donnant naissance à un nouveau type d' élu : le « conseiller territorial ». Ce projet sera largement combattu par la gauche, mais aussi par une partie de la droite et du centre, d'autant que les élections présidentielles vont approcher.

Le 3 mars 2012 à Dijon, le candidat François Hollande déclarait⁵ : « ...Mais je veux donner aussi, et c'est tout l'enjeu de cet acte de décentralisation, une plus grande lisibilité à notre organisation territoriale.

Aux régions, le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports publics, la formation, bref la préparation de l'avenir.

Elles doivent être parties prenantes des politiques de l'emploi, pleinement associées à la gestion de la Banque publique d'investissement que nous allons créer et aux outils de financement pour les PME, pour l'innovation, pour l'économie sociale et solidaire. Des compétences leur seront reconnues en matière d'investissement dans l'enseignement supérieur et dans la recherche.

Elles doivent aussi pouvoir disposer d'un pouvoir réglementaire leur permettant d'adapter la loi nationale aux réalités du territoire.

⁵ Discours consacré au futur acte de décentralisation et aux territoires

Il reviendra au Parlement d'en décider à l'occasion de chaque loi.

Et enfin, la gestion des fonds structurels européens devra être décidée par les régions, et non pas par l'État. Ce sont les régions qui doivent savoir ce qui est fait et ce qui doit être réparti sur le territoire.

L'État n'a rien à craindre de cette évolution. Il gardera la responsabilité de la politique économique, de la définition des grandes priorités et de la mise en cohérence des politiques.... ».

L'acte III est aujourd'hui en train de s'écrire.

3. UNE APPROCHE RENOUVELÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

3.1. DES RÉGIONS PLUS FORTES, MAIS AVEC QUELS MOYENS ?

Le projet de loi « NOTRE » attribue sans ambiguïté la compétence générale du développement économique aux Régions. La concertation prévue avec les métropoles pour la réalisation du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ne semble pas remettre en question cette responsabilité ; puisqu'en raison de sa valeur prescriptive, il s'imposera aux autres collectivités. L'accent est mis sur les PME et ETI qui sont reconnues essentielles pour la croissance économique. En dépit de ces choix, que nous très positifs, nous aurions souhaité un texte plus audacieux et plus incisif sur deux plans : celui de la compétence accordée aux Régions et celui de la place reconnue aux territoires

Et de quels moyens supplémentaires les Régions disposeront-elles pour l'exercice de ces responsabilités élargies ? La réforme, peut-on craindre, pourrait aussi ne pas mettre un terme à la dangereuse tradition des doublons si coûteuse à la Nation⁶. La question des ressources propres des Régions est une question qui n'est pas traitée dans ces projets mais qu'il est urgent de poser. Car des Régions fortes, ce ne sont pas des Régions simplement plus peuplées ou plus étendues ; ce sont aussi des Régions disposant de moyens d'intervention sensiblement supérieurs à ceux de nos actuelles Régions.⁷

3.2. NE PAS DISSOCIER DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET FACTEUR HUMAIN

La capacité reconnue à la Région d'accompagner le développement économique devrait avoir pour corollaire de lui permettre d'agir sur l'enseignement professionnel, la formation professionnelle et continue comme sur l'emploi et le marché du travail. Car comment promouvoir le développement économique sans prendre en considération les compétences des hommes et des femmes qui feront ce développement ? Sans chercher à lever les tensions sur certaines qualifications ? Sans agir à l'égard des personnes sans emploi ? Sans se préoccuper du parcours des jeunes à l'école ?

C'est donc un bloc plus vaste et plus cohérent de responsabilités que nous voudrions voir attribuer à la région. Toucher aux OPCA comme à Pôle emploi suscitera sans doute des réactions. Mais cette réforme ne se fera pas sans à la fois de l'audace et du dialogue avec les acteurs sociaux. Il faut poser sur la table la nécessité à la fois de transformer et de traiter de la gestion des conséquences de cette transformation.

⁶ Et dont le double pilotage des pôles de compétitivité constitue un exemple.

⁷ Le Pays basque espagnol ou l'Aragon ont des tailles inférieures à l'Aquitaine ou Midi-Pyrénées mais des budgets six à douze fois supérieurs à ceux de ces régions françaises.

3.3. L'APPROCHE PAR LES TERRITOIRES

L'exposé des motifs du projet de loi sur l'organisation territoriale certes reconnaît que les Régions auront à « soutenir le développement économique local en déployant leur action sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques »⁸. Cette affirmation rejoint les vœux exprimés dans la note de Lasaire précédemment citée. Mais si la direction est donnée dans l'exposé des motifs, il n'en est pas de même dans le projet de loi, qui reste centré sur la relation entre les collectivités territoriales et l'entreprise. Or l'entreprise n'est qu'un élément d'un écosystème, et l'aide individuelle attribuée à celle-ci ne peut contribuer que faiblement au devenir d'un territoire. Plus qu'à l'apport de crédits, la priorité devrait aller au soutien aux solidarités et aux interdépendances productives, aux réseaux solidaires d'entreprises, qui sont porteurs de dynamique, d'innovations et de nouvelles spécialisations.

En renforçant leur présence sur le terrain, les Régions devraient se donner les moyens de détecter les potentialités, territoire par territoire, et de les stimuler. Ce n'est pas le cas aujourd'hui où l'on voit des Régions s'interdire d'appuyer des réseaux productifs localisés par peur d'être accusées de favoritisme.⁹

Cette dimension territoriale du bassin économique au niveau duquel doivent se penser les trajectoires et les mutations mériterait de figurer clairement dans l'exposé des motifs à défaut de figurer dans le projet de loi puisqu'il s'agit plus de méthode que de droit. Le moyen des appels à projets sur les clusters peut répondre à l'exigence de valorisation des compétences et des potentialités locales. Le pilotage des Pôles de compétitivité maintenu sous la double responsabilité de l'État et de la Région ne doit pas s'entendre comme la fermeture des initiatives d'appui à d'autres ensembles productifs territorialisés composés de PME et d'ETI.

3.4. DES RÉGULATIONS À CLARIFIER ET À METTRE EN ŒUVRE

La Région apparaît bien comme le chef de file incontournable autour du bloc de compétences « Développement économique/Politique industrielle/Innovation /Formation ». A ce titre, les ressources des fonds européens (FEDER, FSE en partie) lui sont transférées.

La transition énergétique, pourtant nécessaire à la sauvegarde de l'environnement et du climat, n'est pas, elle, traitée dans sa globalité. Les lieux de définition de la politique industrielle, de la politique de recherche et d'innovation ne sont pas clairement identifiés.

L'emploi est une responsabilité de l'État, le développement économique de la Région, le social restant du ressort du département ou des métropoles. Or, économie, emploi, social ne peuvent être totalement disjoints. Ils doivent être coordonnés. Le problème est alors celui du niveau, national et/ou régional, où s'effectuera cette coordination.

⁸ Voir Exposé des motifs du projet de loi « NOTRe ».

⁹ Comme par exemple la politique des PRIDES (Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique Solidaire) en PACA . Les projets, pour être labellisés , doivent avoir une dimension régionale .

4. UN BESOIN DE CLARIFICATION INSTITUTIONNELLE

Pierre HERITIER

4.1. LES TERRITOIRES ET LEUR(S) COUVERTURE(S) INSTITUTIONNELLE(S)

Deux modes d'organisation territoriale se superposent depuis 40 ans. L'un hérité de l'Ancien Régime et de la Révolution à travers le couple commune-département, l'autre issu d'une volonté modernisatrice plus récente à travers le duo agglomération-région.

Les différentes réformes ont à relever ce défi, où la proximité et l'égalité des citoyens devant le service public sont des composantes majeures de la cohésion sociale et territoriale.

4.2. L'AVENIR DE CERTAINES COMPÉTENCES

Trois lieux deviennent stratégiques entre lesquels une clarification institutionnelle est nécessaire : l'intercommunalité (métropoles, communauté d'agglomération, et communauté de communes), la Région et l'État. Plus de lisibilité serait donnée aux citoyens pour savoir « qui fait quoi » tout en gardant la structure communale pour la gestion du quotidien.

L'« infra-régional » est au cœur des nouvelles articulations et nouveaux périmètres territoriaux.

Ainsi en est-il de la montée en puissance des agglomérations, les métropoles ne sont pas présentes dans toutes les régions et elles ont une légitimité démocratique limitée. Entre les régions et les agglomérations, il y a nécessité de lever un flou, qui demeure dans les textes entre les métropoles et les agglomérations.

L'organisation du monde rural, avec sa représentation, qui était historiquement et politiquement celle du conseil général, qui serait maintenu dans certains cas ou articulé avec des métropoles, voire remplacé par des fédérations d'intercommunalités. Le périurbain reste un angle mort complexe.¹⁰

4.3. UNE ZONE D'OMBRE PERSISTANTE : LA GESTION DU FONCIER

Elle touche à des enjeux multiples liés à la maîtrise du sol, à la cession de terrains, à la restriction ou non des espaces laissés disponibles dans les zones urbanisées.

À la source se situe le mécanisme du marché foncier. Ainsi tout logement, comme tout local professionnel est nécessairement implanté sur une parcelle de terrain ; et, dans l'immense majorité des cas, cette parcelle est une propriété privée. Son propriétaire peut la vendre, ou la louer, au plus offrant. Ce processus est similaire à celui des enchères.

Le fonctionnement spontané du libre marché foncier constitue un mécanisme qui stratifie et polarise l'espace. Il est accentué par les infrastructures et l'organisation des transports qui jouent un rôle important.

¹⁰ Voir cahier LASAIRE sur le péri-urbain à paraître.

L'acte III de la décentralisation ne va pas jusqu'au bout et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, l'attribution du permis de construire reste entre les mains des maires, il ne sera pas transféré au niveau intercommunal. Cette « exception française » pose des problèmes de compétence des services municipaux, souvent démunis, et d'impartialité des élus dans l'arbitrage de demandes diverses et variées : parents, amis, voisins ...

La maîtrise du foncier conditionne les transports, les politiques d'urbanisme, le maintien (nécessaire) d'une agriculture périurbaine... Elle est soumise à la pression des besoins de logement, des constructions urbaines, des marchés, de l'immobilier du clientélisme et constitue - il faut bien lâcher le mot - une source de corruption. Laisser cette gestion aussi près des intérêts locaux, des pressions du voisinage, c'est faire courir un gros risque : « la tentation est trop grande » avait dit à Lasaire le Préfet Carrère, alors à la Cour des Comptes et chargé d'un rapport par le Ministre de l'Aménagement du Territoire. Libérés du contrôle a priori des préfets, les élus sont « libres » mais confrontés aux difficultés de l'indépendance... Certes, il existe des Scot, des Inter-Scot, des possibilités procédurales (recours devant les TA) mais l'autorisation ou le refus de rendre constructible un terrain est tellement lourd de conséquences (le rapport est de 1 à 100 entre terrain agricole et terrain constructible) et suscite autant de contradictions d'intérêts...

Plusieurs questions peuvent être posées : faut-il transférer les décisions qui relèvent de ce domaine (c'est le cas de la Loire par exemple) à un échelon supérieur plus éloigné des enjeux clientélistes, ou bien s'en remettre aux Préfets, plus distants car non destinés à s'implanter dans le tissu local, ou encore à une autorité citoyenne dégagée de toute implication. De toutes les manières, la question ne doit pas être enterrée même si nous n'avons pas aujourd'hui de réponse suffisamment élaborée.

5. LA PRÉSENCE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE SUR LE TERRITOIRE RÉGIONAL

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

Les conséquences de la réforme territoriale, avec notamment la réduction du nombre des Régions, seront un bouleversement dans l'organisation de l'État, une diminution du nombre de cadres de la fonction publique territoriale et un risque de centralisation sur la métropole régionale. Que peut-on dire de ces évolutions de la présence des représentants de l'État ou des collectivités territoriales ?

- Le Préfet de Région est appelé à devenir la pierre angulaire des politiques publiques de l'État. Il lui reviendra d'être le garant des pouvoirs régaliens et d'assurer le lien entre les grandes stratégies nationales et les territoires. Il lui reviendra aussi de penser en grandes régions, et en ce sens de faire fructifier les coopérations interrégionales et transfrontalières, coopérations qui pourraient être mises en sommeil par la création de grandes Régions¹¹. En revanche en matière économique, il devrait y avoir un transfert de moyens en direction de la Région.
- La présence des services de l'État sur le territoire va être affectée, conséquence de la réduction du nombre des régions et de la disparition des départements. Dans ce contexte, il importe que dans toutes les parties du territoire la population ait accès aux services publics. Le projet de loi prévoit que soit élaboré sous la responsabilité de l'État et en association avec les EPCI un *schéma d'amélioration de l'accessibilité des services publics* sur le territoire départemental. Pourtant la responsabilité de la majorité de ces services publics (*notamment le transport scolaire...*) est transférée à la Région !

5.1. LA GESTION PARTICIPATIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DU CHANTIER DE RÉFORME

Pour les services de l'État, les réorganisations vont se poursuivre : les transferts de compétences avec les différentes collectivités, les ajustements des différents périmètres géographiques et administratifs entre l'État et les régions, mais aussi au niveau des départements avec les Conseils généraux.

La nouvelle répartition des compétences aura des conséquences sur les personnels et l'emploi public local.

Les modalités de gestion de l'emploi public à mettre en place à différents niveaux devront être à la fois « quantitatives », notamment au niveau des effectifs, par les transferts, les réaffectations et « qualitatives » autour de questions cruciales : quel type de services de

¹¹ La coopération interrégionale s'est développée au cours des dernières années sur de nombreux sujets : les pôles de compétitivité, les PRES (Pôle recherche enseignement supérieur devenus communautés d'universités et établissements ...). Notons également que différentes formes de coopération inter-régionales ont existé depuis une quarantaine d'années (ex Plan Grand Sud-Ouest, Arc Atlantique ...) et ont préfiguré les périmètres de certaines structures (ex. SNCF ...). Des expérimentations du type Bourgogne/ Franche Compté ont été mises en œuvre

l'État faut-il à chaque niveau territorial ? de quels types de fonctionnaires a-t-on besoin ? Pour quelles compétences ?

Il va de soi qu'un dialogue social activé et légitimé en est la condition.

6. L'INSCRIPTION DANS L'ESPACE EUROPÉEN¹²

Jean-Luc GIBOU

La région a pris une importance croissante dans les divers Etats membres de l'Union Européenne, dont la France avec les différents « Actes de décentralisation » depuis 1981.

Dans le même temps, l'Europe a mis en place une « politique régionale », avec une institution, le Comité des Régions, et des moyens, les fonds structurels. Ils ont été créés pour aider les pays ayant des « retards de développement » - notamment ceux d'Europe du sud au départ- pour se réorienter vers les ex-pays communistes d'Europe orientale.

La modernisation de l'organisation territoriale a été entreprise depuis de nombreuses années dans la plupart des pays de l'Union Européenne. Ces réformes visent principalement à renforcer le niveau régional, à fusionner des communes, à faire émerger des métropoles puissantes.

L'absence de véritable « modèle européen » s'explique en grande partie par les différences en matière d'histoire institutionnelle et/ou de « culture administrative » entre les différents États membres.

Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique ont un niveau régional fort, celui d'« État fédéré » ; l'Italie et l'Espagne sont très fortement régionalisées ; les pays nordiques organisent leur territoire autour des communes ; le Portugal et le Royaume Uni avec l'Angleterre sont très fortement centralisés, ce qui est également le cas de la Grèce qui subit une réforme visant à réduire le nombre de communes et de départements.

Des politiques de fusion ont été menées par de nombreux pays depuis les années 50 (Suède et Autriche), dans les années 60 en Allemagne. La coopération intercommunale s'est développée dans les Etats d'Europe du sud (France, Italie, Espagne, Portugal).

D'une manière générale, les communes prennent en charge les services de proximité à la population ; pour les domaines de l'action sociale et de l'enseignement dans les pays nordiques ; les compétences de police existent à l'échelon communal en France, en Espagne, en Italie, en Belgique.

La montée en puissance des régions concerne la plupart des pays ; mais une très grande diversité existe tant sur le plan démographique et géographique que sur le plan des compétences et des ressources.¹³

Le transfert des compétences des Etats centraux vers les collectivités s'est traduit par une augmentation des dépenses des collectivités territoriales. En 2009, elles se sont élevées à 2023,6 milliards d'euros, représentant 33,8 % de la totalité des dépenses publiques de l'Union Européenne.

¹² Voir Marc BECHET « Le rôle clé des régions » in « Un pacte social pour l'Europe » sous la direction de Pierre Heritier (3^{ème} Biennale LASAIRE 1996) Editions de l'Atelier.

¹³ Voir en annexe : « L'organisation territoriale européenne en chiffres. »

Les régions ont permis, jusqu'à un certain point de construire l'Europe « par la base ». Leur niveau d'intégration, ainsi que leurs capacité d'autorégulation économique et sociale, avec ses propres acteurs, en constituaient la condition.

7. LA PLACE DES ACTEURS SOCIAUX

Jacques NODIN, Paulette POMMIER

Le projet de loi prévoit de demander aux Régions de mettre en place un schéma, un document directeur du développement économique régional et, bien que non-dit explicitement, cette demande peut s'interpréter comme faisant appel à une démarche participative. Derrière la Région, les acteurs du développement seraient –selon une interprétation positive- invités à penser leur avenir commun et à définir le territoire sur lequel ils décident de développer ensemble un projet.

Deux niveaux de participation paraissent stratégiques et devoir être renforcés : le niveau régional et le niveau des territoires.

La Région doit articuler l'ensemble de ces politiques en étant dotée des compétences « économique », « emploi » et « formation tout au long de la vie ». Elle doit pouvoir accompagner le développement économique, mettre en place des politiques de formation adaptées aux besoins des entreprises ou des territoires, initier des stratégies de l'emploi régionalisées favorisant les transitions territoriales ou professionnelles.

La reconnaissance et l'animation du dialogue social territorial au niveau des bassins d'emploi doit répondre à ce besoin et à cette attente, notamment en s'appuyant sur les actions menées en matière d'emploi, de formation professionnelle ou de sécurisation des parcours professionnels.

Restera à définir pour cet espace de dialogue social, le lieu, le contenu et les champs d'intervention. Un lieu à la fois d'expertise, d'anticipation et de gestion des évolutions économiques sur le territoire. Un lieu de préparation de la contractualisation territoriale. Il pourrait sans doute aussi être un lieu de regroupement des multiples instances du paritarisme, ce qui en limiterait le nombre, assurerait une plus grande efficacité et rationaliserait les moyens humains engagés.

On peut penser que les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) seront les instances qui sauront faire participer les représentants des salariés et des employeurs.

Mais les CESER dans leur composition et leur mode de fonctionnement (ces organismes mettent sur un pied d'égalité toutes les composantes : syndicats, associations...) ne sont-ils pas plus un lieu d'expression de la société civile que celle des acteurs socio-économiques ? Sont-ils réellement adaptés à la fonction de participation aux questions de développement économique ?

Il y a lieu de faire une distinction entre :

- l'expression de la société civile, des usagers, des consommateurs qui est nécessaire au sein d'instances comme les CESER, les Conseils de développement...
- l'action et l'expression des acteurs directement impliqués dans le développement (les organisations syndicales et patronales).

Repenser le rôle des CESER permet d'assurer parallèlement une représentation des forces sociales et en particulier des forces productives. Dans le cadre de la décentralisation telle que prévue, il semble difficile de continuer à faire désigner les membres par le représentant de l'État. Par ailleurs, on pourrait suggérer que la composition des Conseils soit établie par catégorie correspondant aux forces socio-économiques de la région (agriculteurs, professions libérales, associations familiales etc.). Pour suivre de près les questions économiques de la région, il avait été proposé de constituer un *Comité consultatif sur le développement régional*¹⁴, qui devrait entre autres prendre une part active dans l'élaboration du schéma de développement économique prévu par un des projets de loi.

Dans la perspective d'une participation active des représentants syndicaux ou de la société civile, qui ne reposera pas seulement sur des instances renouvelées, le président du Conseil régional devrait se constituer en « force d'invitation ». Le Conseil régional doit faire valoir sa position de collectivité majeure et ne pas hésiter à réunir les parties intéressées sur des projets d'envergure ou controversés, en amont des décisions, afin de rechercher les compromis acceptables par les parties concernées.

¹⁴ Voir la proposition de la constitution d'un Comité consultatif sur le développement régional qui réunirait les membres des collèges 1 et 2 du CESER. Note Lasaire, op. cit.

8. POUR CONCLURE : LA NÉCESSITÉ D'UN ENRICHISSEMENT DÉMOCRATIQUE

Jean-Luc GIBOU

Il n'y a donc pas de rationalité unique qui gouvernerait le découpage. Plusieurs logiques sont à l'œuvre. L'une est tournée vers l'histoire, les racines, le passé commun et les processus identitaires qu'ils entretiennent. L'autre se construit autour du tissu économique, de sa consistance, de ses réseaux relationnels, des interactions qu'ils développent, de leur cohérence spatiale et de l'avenir qu'ils permettent d'engager ou de préparer. Les deux approches ont leur raison d'être et doivent être prises en considération dans les rapprochements ou les recompositions à envisager. Les réponses sont simples lorsque les deux coïncident : le cas de la Corse par exemple, quelle que soit sa taille (300 000 habitants). Dans d'autres cas il peut y avoir doute, hésitations et désaccords. D'où l'importance des procédures démocratiques, notamment la sollicitation de l'avis des Conseils généraux sur leur éventuel changement de région (par exemple Cantal ou Loire-Atlantique) ou dans le fonctionnement des régions demain, avec notamment une interrogation sur le maintien d'un scrutin de liste tel qu'il existe aujourd'hui avec des élus plus compétents et motivés. La démarche ne doit pas être exclusivement descendante, mais s'appuyer sur des coopérations existantes.

La gouvernance doit tenir compte de l'approfondissement de la démocratie. Le désintérêt des citoyens pour la vie publique interpelle. Les méthodes de la démocratie pourraient être repensées pour redonner l'envie de la chose publique. La Région, voyant ses pouvoirs augmentés, doit en particulier adapter son mode de gouvernance.

Peut-être n'est-il pas inutile d'ajouter que, dans la logique de décentralisation, l'organisation interne des nouvelles Régions a vocation à relever de leurs choix et de ceux de leurs collectivités territoriales plutôt que d'un maillage uniforme de l'ensemble du territoire national. La suppression progressive, totale ou partielle, des départements, les métropoles, les communautés d'agglomération, les pays, tous ces regroupements et ces recompositions doivent être adaptés aux configurations et aux situations locales plutôt que d'entrer dans une trame générale uniforme.

On ne peut que souhaiter que les Régions et les EPCI cherchent à associer les citoyens à l'élaboration et l'évaluation de ces nouvelles structures, des programmes ou projets qu'ils entreprennent. Il faut « faire avec les citoyens » plutôt que « faire pour les citoyens ». Il faut aussi inventer dans cette période de développement du numérique et des nouvelles technologies un autre rapport aux citoyens afin de leur permettre d'être informés des projets, de participer à leur décision, de suivre leur réalisation, de connaître leur évaluation. De la part des Régions, il ya eu, et ce défaut subsiste, un grave défaut de communication. Alors qu'elles travaillent sur des logiques de projet, leur action n'est souvent pas connue, ni reconnue. La réussite de la décentralisation passera par l'invention de méthodes d'action (approcher les questions de développement par les territoires) mais aussi de communication. Une communication d'autant plus subtile que les Régions ne disposent pas, à l'opposé des autres collectivités territoriales, de gros budgets d'investissement. Et une politique d'innovation n'est pas aussi visible qu'une nouvelle caserne de pompiers ou une salle de sport !

On l'a dit, la réforme territoriale va provoquer des ajustements sérieux au niveau des affectations de personnel. Elle ne peut se faire sans un dialogue social fort, notamment avec les confédérations et les syndicats des fonctions publiques.

Ne pourrait-elle pas être l'occasion de repenser l'architecture des niveaux et espaces de négociation, en identifiant clairement les enjeux et les acteurs et non en les contournant ?

Notons que si un « Conseil stratégique » a été mis en place auprès du Premier Ministre, ainsi qu'un Secrétaire d'État à la Réforme de l'État (Thierry Mandon), ils ne résoudront pas les problèmes qui vont être posés, surtout s'ils s'en remettent aux recettes du « new public management » comme avec la RGPP, puis avec la MAP. Cette réforme sera en partie ce que nous souhaitons qu'elle soit grâce à notre capacité à partager nos idées avec d'autres.

À un moment où les crises et les mutations économiques se généralisent et où un nouveau cadre de responsabilité des institutions décentralisées va être défini, la question de la participation des acteurs sociaux revêt une importance majeure. Ces derniers doivent être parties prenantes des débats sur l'avenir du développement des territoires. Or leur participation s'est souvent avérée délicate, car il leur faut à la fois se positionner sur le long terme et ne pas renoncer à défendre dans le court terme les emplois menacés, mais également en raison du caractère flou, non institutionnalisé, de l'espace territorial.

Le « contre-exemple breton » doit nous faire réfléchir, car il s'agit bien d'un manque de confrontation régionale sur un « modèle », très prégnant dans une filière stratégique et historique de la région, l'agro-alimentaire. Ainsi l'impératif de modernisation portant sur les produits et les emplois de cette filière a été posé sur fond de véritable « jacquerie » avec des institutions régionales muettes et/ou inaudibles.

En partant de l'enjeu majeur porté par les mutations économiques et industrielles, la région peut et doit rester un lieu/espace majeur de confrontation mais aussi de décision. Il peut être nourri par une contractualisation régionale impliquant directement les partenaires sociaux, syndicats et patronats, dans leur capacité autonome à négocier, ainsi que par une organisation paritaire regroupée et visible.

Ainsi, sur le plan institutionnel est organisée de fait l'expression de la « société civile » au travers des CESER qui, au niveau régional mobilisent toutes les composantes (syndicats, associations,..). Au niveau « local » (pays, agglomération...), les « conseils de développement », de manière moins codifiée, induisent une représentation requérant plus une expertise que l'expression d'une organisation collective, notamment syndicale.

En revanche, les enjeux autour de l'environnement, des changements climatiques, des impacts de grands projets collectifs, des manières de produire et de consommer questionnent un dialogue territorial à dimension sociétale, élargissant le cercle des acteurs.

La relation de la démocratie sociale avec la démocratie participative permet de dépasser une institutionnalisation qui serait la seule voie et ce, pour permettre au dialogue social de jouer un rôle majeur pour l'avenir des territoires.

ANNEXE N° 1

LA DÉCENTRALISATION DANS LA PENSÉE POLITIQUE ET SYNDICALE EN FRANCE¹⁵

LA GAUCHE ET LA DROITE AVANT ET APRÈS LA DÉCENTRALISATION

Du côté de la gauche

Le début de la III^{ème} République, avec les lois de 1871 et 1884, est une période marquée par le désir de Thiers d'accorder plus de place à la Province conservatrice pour équilibrer les passions révolutionnaires de Paris ; d'où la loi de 1871 organisant le département en collectivité locale.

Les radicaux se convertissent à la décentralisation, et c'est par les conquêtes municipales que les républicains accèdent au pouvoir

Léon Blum (1939) : « je crois fermement que l'application du principe de l'élection aux pouvoirs locaux ou régionaux contribuera singulièrement à ranimer les énergies. ».

Mais la première constituante réaffirme l'unicité et l'indivisibilité de la République... c'est de cette affirmation que découle le rôle du Préfet.

Notons que face à une proposition du MRP tendant à créer au niveau régional un échelon déconcentré, la SFIO répond : « le département de la République est le creuset dans lequel se sont fondus tous les particularismes provinciaux, ciment de l'unité française. ».

Pierre Mendés France, au début des années 60, veut « réveiller des structures nouvelles que la tutelle parisienne a habituées à la torpeur, il convient de sortir du cadre trop restreint des 21 régions de programme pour constituer une dizaine d'aires territoriales autour de « villes millionnaires ».

Un second niveau doit être le chef-lieu de canton c'est l'idée du village-centre où se situe le maximum d'équipements.

Il pose le problème des compétences en affirmant qu'il faut définir pour chaque collectivité les compétences de décisions et de gestion qu'elle exercera avec une pleine responsabilité, c'est à dire sans tutelle. Il lance le premier débat sur la fiscalité locale.

Michel Rocard, un peu plus tard, participe aux premiers efforts de recomposition doctrinale de la gauche socialiste et de redécouverte de la Région dans une période dégel de l'ère post thorzien.

¹⁵ Notes et Documents du BRAEC N°40 – Juin 1987

Il affirme : « La volonté en France, à gauche, de réconcilier le socialisme avec la liberté, de dépasser simultanément les échecs du système stalinien et de la social-démocratie mollétiste passe par la Région ».

Il accorde une place très importante à la société civile qui peut agir comme un contre-pouvoir au niveau régional et précise que l'unité ne veut pas dire uniformité et prône le droit à la différence.

Avant 1977, le PCF condamnait la politique de régionalisation et d'aménagement du territoire au service des monopoles. Il faut limiter les fonctions régionales ; il proposait un découpage en 9 régions vastes, ne correspondant à aucune véritable entité ethnique ou provinciale... En 1971 il souhaite la création de régions avec un appareil administratif, mais dépourvues de compétences ; il est opposé aux districts urbains, aux communautés urbaines et à la coopération intercommunale... Le PCF est opposé à la décentralisation, il souhaite que le Président du Conseil général contrôle les communes.

Après 1977... avec l'arrivée du thème de l'autogestion et des succès électoraux substantiels, le PCF soutient la décentralisation mais accorde une place pivot aux départements... La décentralisation repose sur les communes et le département. Les régions sont admises mais pas avec la légitimité des deux autres échelons.

Du côté de la droite

Fievée (1802), royaliste, prône une large décentralisation où les autorités locales élues auront de larges pouvoirs et un budget autonome pour un pays conçu comme un ensemble organique.

Les « régionalistes monarchistes », comme Charles Maurras, refusent la révolution française, le jacobinisme, la centralisation, le département, le Préfet, mais aussi la République et la démocratie. Il ne s'agit pas de faire de la France une fédération de provinces... L'État est incarné dans le monarque.

La droite libérale au début du XIXème siècle, avec Benjamin Constant, défend des administrations locales élues chargées des intérêts régionaux et locaux.

Tocqueville défend une décentralisation des États en Comités et communes, qui évite une hiérarchie de fonctionnaires faisant pénétrer partout des décisions uniformes. La commune est une cellule sociale naturelle.

Sous le Second Empire, en 1848 ont lieu des élections des conseils généraux et municipaux ; mais le Président et le Maire sont nommés par le pouvoir et peuvent être choisis hors du Conseil.

En 1865, le manifeste de Nancy proclame : « les affaires communales à la commune, les affaires régionales à la région, les affaires nationales à l'État ; cela donnera les lois de 1871 sur le Département et 1884 sur la commune. ».

La « parenthèse de Vichy » voit émerger un « Régionalisme de crise » avec les « Préfets régionaux ». Gouverner consiste donc à transmettre des ordres d'un pouvoir central

autoritaire aux Préfets et sous-préfets. Pétain affirme « mon plan est de diviser la France en 20 régions qui, suivant leurs affinités géographiques et politiques, grouperont 3, 4 ou 5 départements ».

Après la 2^{ème} guerre mondiale, en 1944, Michel Debré dans sa réforme envisage de créer 47 « grands départements ». Il constate une perte du sens de l'État : « le Département, qui au départ était animé d'une vie intérieure, s'est anémié ».

Le constat de carence du département doit logiquement conduire à la recherche d'une nouvelle division administrative, mais la région ne saurait remplacer le département. La création des « commissaires régionaux » est l'expression du nouveau pouvoir de l'État en province.

En 1946 est envisagé de confier l'exécutif du département au président du Conseil général, Michel Debré n'y semble pas opposé.

1956 voit la réaffirmation de l'inadaptation du département et le refus de la Région. C'est l'économique, à travers la décentralisation industrielle et les mutations agricoles, qui pousse à la création de régions économiques.

Michel Debré, Premier Ministre, crée des embryons de structures régionales, crédits d'investissement, avantages fiscaux pour accompagner la décentralisation industrielle, mais il ferraille contre la création de grandes régions au nom de l'unité nationale.

Georges Pompidou, Premier ministre, crée la DATAR. Olivier Guichard veut favoriser le mouvement régional naissant pour court-circuiter les notables traditionnels et permettre aux forces vives socio professionnelles de composer des assemblées régionales. Mais la réforme dite des CODER en 1964 doit intégrer dans une assemblée consultative des notables politiques traditionnels et des socio- professionnels.

L'accent est mis sur les agglomérations. Ainsi, la DATAR pousse à la création de « métropoles d'équilibre » avec la puissance des grands maires urbains. Dès 1967, la création de quatre communautés urbaines contractualise entre l'État et les grandes agglomérations. Tout ce processus court-circuite le niveau régional.

Après l'échec du référendum de 1969, la volonté politique est de décentraliser par un renforcement de l'autonomie communale. Nous retrouvons cette ligne politique dans le rapport Guichard de l'époque, qui proposait que les villes de plus de 50 000 habitants – une centaine en France – annexent leur périphérie pour constituer des ensembles urbains dont la dimension moyenne aurait été de 175 000 habitants. Le reste du territoire aurait été constitué de communautés plus modestes.

Pour les libéraux, la décentralisation est la véritable méthode du dynamisme et le seul moyen de redonner aux français l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités. Ce qui est recherché, c'est une meilleure distribution des responsabilités entre Etat et collectivités, entre l'Etat et les responsables économiques.

De Gaulle « dans une certaine idée de la France » : « en France au moins la région est inapte au bien public, en son sens élevé. Elle est, du point de vue politique, je ne parle pas de l'administration, un abaissement et un rétrécissement.

Jacques Chaban-Delmas essaie dans les années 1969-1970 de réactiver la régionalisation en proposant une expérimentation dans trois régions. Sa tentative sera bloquée par Georges Pompidou qui, comme le fera Jacques Chirac par la suite, cherche à s'appuyer sur les élites traditionnelles.

1972 est l'année de la création des établissements publics régionaux (EPR) avec des élus locaux dans le conseil régional avec plutôt une vision de la région comme fédération de départements.

Raymond Marcellin, ministre de l'Intérieur, accentue le pouvoir de l'échelon départemental : rôle des conseils généraux renforcé dans la planification ; mesures réglementaires pour fixer les dossiers à l'échelon départemental ; 380 cantons nouveaux ; la loi confie aux départements le soin de proposer les solutions en matière de regroupement de communes.

Discours de Valéry Giscard d'Estains le 24 novembre 1975 à Dijon : « le rôle de la Région n'est pas d'administrer elle-même ni de gérer elle-même ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales ».

En 1979-1980, Valéry Giscard d'Estaing porte un projet de réforme des collectivités locales au Sénat où le transfert de l'exécutif du préfet au président du conseil Général est repoussé. C'est en effet au sein du département que se rencontrent et continueront à se rencontrer les préoccupations d'intérêt national et d'intérêt local... Le Préfet a un rôle exemplaire de coordination. Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes communaux est maintenu ; la région doit être une collectivité élue au suffrage indirect et l'exécutif doit être le Préfet de Région.

Mai 81 et après...

En 1966, dans le rapport pour le Colloque de Grenoble titré « Décoloniser la province », Michel Rocard défendait une conception hardie d'une réforme locale et régionale des institutions et du pouvoir économique. Dans la conclusion, il émettait ce pronostic : « La ligne proposée rencontrera des ennemis de tous bords. Les technocrates la déclareront absurde, de nombreux élus y verront une menace pour leurs mandats. Certains hérauts du régionalisme seront pris de frayeur devant l'idée d'unités régionales assez grandes et assez urbanisées pour prendre en mains l'animation de leur développement économique. La quasi-totalité des forces politiques organisées de ce pays a en fait manifesté souvent des positions et toujours des attitudes centralisatrices plutôt que décentralisatrices. »¹⁶ Près d'un demi-siècle plus tard, on s'y reconnaît... En y ajoutant cette crise des rapports entre le citoyen et le politique que tous commentent, mais que peu proposent de traiter.

Au début des années 1970, l'« idée régionale » s'appuie sur des forces diverses et variées – structures de développement, hauts fonctionnaires, partis régionalistes, syndicats de salariés. Le Parti Socialiste se rallie officiellement aux thèses décentralisatrices. Mais l'existence d'un fort jacobinisme de fidélité républicaine existe toujours.

¹⁶ Institut Tribune Socialiste : séminaire du 1^{er} avril 2014

La gauche parvient au pouvoir en mai 1981 avec l'élection de François Mitterrand comme Président de la République. La Région devient une collectivité de plein exercice. Au cours des années 90, elle acquiert une réelle capacité de régulation des problèmes collectifs, avec des compétences allant en croissant. Des « politiques régionales » vont se mettre en place, à côté et/ou en partenariat avec celles de l'État (contrat de plan Etat-Région) ou de l'Europe (fonds structurels).

DES ORIGINES DU MOUVEMENT OUVRIER AUX STRATÉGIES RÉCENTES DU MOUVEMENT SYNDICAL

La question pour le mouvement ouvrier du 19^{ème} siècle n'était pas l'alternative entre centralisation et décentralisation. L'État, qu'il soit monarchique impérial ou républicain, était un État bourgeois contre lequel on ne pouvait lutter qu'avec les moyens d'une action ouvrière à la fois décentralisée et coordonnée, image d'une société démocratique. Mais ce combat tendait à la création d'un nouvel État puissant, l'État social désiré qui se substituerait aux grands monopoles, mines, sidérurgie, etc. que les capitalistes s'étaient appropriés. Aussi ont cohabité dans la pensée ouvrière la puissance de l'État à construire et la visée décentralisatrice.

Proudhon défend l'autonomie et l'auto-administration politique des groupes naturels qu'ils soient territoriaux ou fonctionnels ; il pose l'interdépendance et la fédération de ces groupes naturels. Il prône le contrat plus que la loi. La commune et le département sont un cadre souvent trop restreint face à cela, il propose la reconstitution (avec la pleine et entière autonomie) de douze régions provinciales s'administrant elles-mêmes.

La Commune de Paris proclame : « citoyens dans le danger suprême de la Patrie, le principe d'autorité et de centralisation étant convaincu d'une puissance, nous n'avons plus d'espoir que dans l'énergie patriotique des communes de France devenant par la force même des choses, libres, autonomes et souveraines » (9 octobre 1870).

Benoît Malon, en même temps qu'il préconise un très puissant Ministère du travail, rêve d'une organisation politique décentralisée : « Les États socialistes du proche avenir seront des républiques fédérées, qui ne seront respectivement elles-mêmes qu'une étroite fédération des communes agrandies et transformées politiquement et socialement »¹⁷.

Ainsi, le projet fédéral de l'État de demain est une constante majoritaire dans le mouvement ouvrier du 19^{ème} siècle.

Mais dans l'attente de la conquête du pouvoir central détenu par la bourgeoisie, la République « une et indivisible » verra pendant de longues années la prédominance d'une « culture jacobine » dans le mouvement syndical, notamment à la CGT et Force Ouvrière, renforcée par le poids dans leurs rangs de la fonction publique d'État et/ou du secteur public et nationalisé.

En revanche, le régionalisme est érigé en principe parmi les UD et UR du syndicalisme chrétien dès les années 1930. Le plan de la CFTC de 1937 comporte une

¹⁷ Le socialisme intégral tome 1, pages 396-397

« déclinaison régionale ». Elle retrouve une nouvelle jeunesse et une nouvelle légitimité dans les années 1950 avec la participation aux Comités d'expansion.

La prise en compte du « territoire » devient opératoire avec les mouvements sociaux autour du slogan « Vivre et travailler au pays », puis souvent « le dos au mur » par la gestion localisée des conséquences de lourdes restructurations industrielles.

La décentralisation politique se concrétisant, le « local » (bassin d'emploi) comme le « régional », tant du côté de l'espace que de l'institution, apparaissent peu à peu comme des « champs de manœuvre » de l'action syndicale interprofessionnelle, voire professionnelle, du comité de bassin d'emploi au Conseil Économique et Social Régional.

ANNEXE N° 2

L'ORGANISATION TERRITORIALE EUROPÉENNE EN CHIFFRES ¹⁸

La France

26 régions (22 métropolitaines et 4 d'outre-mer)

100 départements (96 métropolitains et 4 d'outre-mer)

36 781 communes

Montant du budget des 22 régions métropolitaines (2013) : 22,8 milliards d'euros

81700 agents de la fonction publique territoriale sont employés dans les régions.

Impôts économiques qui vont aux régions : 4,64 milliards d'euros

Dépenses pour le développement économique des régions : 1,9 milliards d'euros

Au niveau européen

7 pays ont 3 échelons de collectivités territoriales : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pologne et Royaume Uni.

12 pays ont 2 échelons, dont l'Autriche, la Grèce, le Danemark et la Suède.

8 pays ont un seul échelon, dont Malte, la Lituanie et l'Estonie.

En 2007, on comptait 92 500 collectivités territoriales en Europe réparties en 91 252 communes ; 11 500 provinces, départements et comtés ; 104 régions, Länder, communautés autonomes.

Les communes ont en moyenne 5 400 habitants

Allemagne

16 États fédérés

Environ 12 900 collectivités territoriales (301 arrondissements ruraux; villes arrondissements, villes, communes)

Autriche

9 États fédérés

99 districts (dont 15 villes)

2 357 communes

Belgique

3 régions

3 communautés

10 provinces

589 communes

¹⁸ Comité des Régions 2013

Bulgarie

6 régions de planification
28 districts
264 communes
3 850 villages et arrondissements urbains

Chypre

6 districts
33 villes
486 communes

Danemark

5 régions
98 communes

Espagne

17 régions autonomes
2 villes autonomes (Ceuta et Melilla)
50 provinces
8 114 communes

Estonie

15 provinces
226 communes (33 villes, 193 communes rurales)

Finlande

18 conseils régionaux
1 province autonome (îles Åland, avec 16 communes)
336 communes

Grèce

7 administrations décentralisées
13 régions autonomes
325 communes

Hongrie

7 régions statistiques de planification
19 comtés
3 152 communes (3 128 villes et villages, 23 villes à statut de comté et la capitale, Budapest, avec 23 arrondissements)

Irlande

2 assemblées régionales
8 collectivités régionales
29 comtés
5 villes
80 communes

Italie

20 régions (15 ordinaires et 5 à statut spécial)
2 provinces autonomes (Bolzano et Trente)
104 provinces
14 zones métropolitaines
8 102 communes

Lettonie

5 régions
9 villes
109 communes

Lituanie

60 communes

Luxembourg

3 districts
12 cantons
116 communes

Malte

5 régions administratives réunissant
Les conseils locaux
68 conseils locaux
16 communautés administratives

Pays-Bas

12 provinces
430 communes

Pologne

16 régions
314 districts
Environ 2 500 communes (villes et communes rurales)
64 communes à statut de district
ville de Varsovie à statut spécial

Portugal

2 régions autonomes (Açores et Madère)
18 districts
308 communes
4 260 paroisses
2 zones métropolitaines (Lisbonne et Porto)

République tchèque

14 régions
6 250 communes

Roumanie

8 régions de développement
41 départements, dont la capitale Bucarest
103 agglomérations, 217 villes
2 861 communes rurales

Royaume-Uni

4 nations (Angleterre, Irlande du Nord, Écosse, Pays de Galles)

Angleterre

9 régions (dont le Grand Londres)

34 comtés

46 collectivités territoriales uniques

308 collectivités du niveau du district (239 districts non métropolitains, 36 arrondissements métropolitains, 32 arrondissements londoniens et la Cité de Londres).

Irlande du Nord

26 conseils

Écosse

32 conseils

Pays de Galles

22 conseils

Slovaquie

8 régions autonomes
79 districts administratifs
2 891 communes

Slovénie

58 antennes décentralisées de l'administration d'État
193 communes (dont 11 villes)

Suède

2 régions (Scanie et Götaland occidental)

18 conseils de comté
290 communes

ONT CONTRIBUE AU CAHIER N° 52

Jean Luc GIBOU

*Economiste, ancien responsable de l'union Régionale CFDT d'Aquitaine
Administrateur de Lasaire*

Pierre-Marie DUGAS

*Ancien Élu Territorial et Responsable des Ressources Humaines
Administrateur de Lasaire*

Paulette POMMIER

*Ancienne Secrétaire générale du Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi
Ancienne Chargée de Mission à la DATAR*

Jacques NODIN

Préfet honoraire, ancien Secrétaire Général de la Fédération Interco CFDT

Pierre HERITIER

Ancien dirigeant national de la CFDT, fondateur de Lasaire

CAHIERS LASAIRE DÉJÀ PARUS

1	CONCURRENCE DES PAYS À BAS SALAIRES ET EMPLOIS	<i>J. MAURICE,</i>
2	SERVICES DE PROXIMITÉ ET NOUVELLE CROISSANCE	<i>G. CETTE, P. HÉRITIER, V. SINGER</i>
3	LES NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE À SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	<i>J. MAURICE, D. TADDEI</i>
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIÉS	<i>A-M GROZELIER</i>
5	SALAIRES ET EMPLOIS	<i>D. TADDEI</i>
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES RÉDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ÉCONOMIQUE OU DÉTERMINISME GESTIONNAIRE ?	<i>H. BERTRAND</i>
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	<i>D. TADDEI, B. TRENTIN</i>
8	LA MONNAIE UNIQUE	<i>A. GAURON, D. PLIHON</i>
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	<i>M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD</i>
10	INÉGALITÉS DES REVENUS	<i>P. MICHEL</i>
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
12	RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHÔMAGE : DE LA MACRO À LA MICRO-ÉCONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAÎNE	<i>H. BERTRAND, J. MAURICE</i>
13	LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	<i>D. TADDEI</i>
14	QUELLES MARGES DE MANŒUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	<i>M. SABORD</i>
15	DÉVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITÉ OU L'ÉMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITÉ DE LA VIE	<i>P. HÉRITIER</i>
16	LA DIMENSION DU DÉBAT : RETRAITE PAR RÉPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	<i>M. FRIED</i>
17	NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROÎTRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	<i>J. MAURICE, M. BÉCHET</i>
18	LE MODÈLE DE CROISSANCE NORD-AMÉRICAIN ET LA MONTÉE DES INÉGALITÉS SOCIALES	<i>B. BLUESTONE</i>
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	<i>M. BÉCHET</i>
20	QUELLE RÉFORME POUR LES RETRAITES ?	<i>M. FRIED</i>
21	L'ÉPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE PROJET DE LOI	<i>J. MAURICE</i>
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	<i>DÉBATS DU COLLOQUE</i>
23	VALEUR ACTIONNAIRE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	<i>M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON</i>
24	LES INÉGALITÉS DE SANTÉ : UNE RÉALITÉ MÉCONNUE ET UN DÉFI POUR FONDRE ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTÉ EN FRANCE ?	<i>J-M. RODRIGUES, B. GARROS</i>
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSÉQUENCES SOCIALES	<i>M. FRIED, J. PEYREVELADE, J.P. AUBERT, D. BACHET</i>
26	EUROPE -EMPLOI-ÉLARGISSEMENT APPROFONDISSEMENT	<i>7^E RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI</i>
27	RETRAITE: LA RÉFORME FILLON, UNE RÉFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	<i>M. FRIED</i>
28	SANTÉ ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE RÉFORME POUR UNE SOLIDARITÉ DURABLE?	<i>LASAIRE ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON</i>
29	POUR SORTIR DU CHÔMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATÉGIE	<i>J. MAURICE ET J.L. DAYAN</i>
30	LA RÉFORME DES NORMES COMPTABLES Un débat trop discret	<i>M. FRIED</i>
31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ÉLARGIE ET LA MONDIALISATION	<i>M. AGLIETTA, M. DEHOVE, J. FREYSSINET, P. HÉRITIER, JOËL MAURICE</i>
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	<i>S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A. THOLONIAT, K. BOUABDALLAH, J-L. GIBOU, P. HÉRITIER</i>
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	<i>ACTES DU SÉMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20-10- 2006</i>
34	SÉGRÉGATION URBAINE, CRISE DES BANLIEUES	<i>J. MAURICE</i>
35	DE LA CRISE DES SUBPRIMES À LA CRISE FINANCIÈRE	<i>M. FRIED</i>

36	LUTTER CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?	<i>J. MAURICE</i>
37	REGARDS SUR LA CRISE	<i>M. FRIED, J. FREYSSINET, A. GAURON, J. MAURICE, J. P. MOUSSY</i>
38	LES GRANDES AGENCES DE NOTATION INTERNATIONALES : LEUR RÔLE ANNONCÉ DANS LA CRISE, VERS QUELLE RÉGULATION ?	<i>M. BARDOS</i>
39	SALAIRES ET CRISES	<i>J. MAURICE</i>
40	LES JEUNES ET L'EMPLOI	<i>G. MIGNOT</i>
41	DETTE PUBLIQUE ET CRISE	<i>J. MAURICE</i>
42	SUSCITER UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA FRANCE	<i>H. BERTRAND, P. HÉRITIER, M. BARDOS, R. BOYER, P.M. DUGAS, A. GAURON, J.L. GIBOU</i>
43	UN INTENSE RENOUVEAU DE LA NEGOCIATION INTERPROFESSIONNELLE EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
44	L'AGENDA SOCIAL 2011 : UN BILAN PROVISoire	<i>J. FREYSSINET</i>
45	OMBRES ET PÉRILS DU TRAITÉ MERKEL-SARKOZY QUELQUES SIMULATIONS ÉLÉMENTAIRES	<i>J. MAURICE</i>
46	CRISE ÉCONOMIQUE ET RELATIONS SOCIALES ENJEUX IMMÉDIATS ET PERSPECTIVES À LONG TERME	<i>J. FREYSSINET, J. MAURICE, A. GAURON</i>
47	RÉINDUSTRIALISER NOTRE PAYS : QUELLE METHODE ?	<i>COORDONNÉ PAR H. BERTRAND</i>
48	GESTION DE LA CRISE DE LA ZONE EURO : DÉCISIONS ET INTERROGATIONS	<i>M. FRIED</i>
49	FORMATION CONTINUE : METTRE LES VRAIES QUESTIONS SUR LA TABLE ? <i>L'HOPITAL</i>	<i>Y. BAROU, H. BERTRAND, J. FREYSSINET, A. GAURON, AM. GROZELIER, J.F.</i>
50	4ÈME PAQUET FERROVIAIRE – L'AVENIR DU CHEMIN DE FER ? SE LIBÉRER DES IDÉOLOGIES MORTIFÈRES	<i>COORDONNÉ PAR J. LE COQ</i>