

## Le rapport en quelques mots

---

### L'ORIGINE DU RAPPORT

Ce rapport est le fruit de 6 mois de réflexions conduites par un groupe d'études de l'Institut de la décentralisation, présidé par Jean-Pierre Balligand et dont le rapporteur est Jacqueline Montain-Domenach, *Professeur de Droit public à l'université de Paris X-Nanterre*.

### Une réflexion de Jean-Pierre Balligand

Le thème du rapport est né d'une réflexion de Jean-Pierre Balligand et Adrien Zeller à l'issue de la conférence de presse de l'Institut de la décentralisation le 1er avril 2009 :

*« Que feraient les régions si elles disposaient d'un pouvoir législatif d'attribution ?  
Un tel pouvoir permettrait-il d'améliorer l'efficacité des politiques publiques ? »*

### POURQUOI POSER LA QUESTION DU POUVOIR NORMATIF ?

Il y a un présupposé politico-historique très fort en France selon lequel l'Etat est le seul garant de l'intérêt général, de l'égalité mais aussi du respect des droits et libertés. Dans l'idéal républicain, l'égalité passe – soit disant par l'uniformité et dénie toute légitimité à la revendication d'un "droit à la différence".

A l'aune de ce rapport, il semble qu'un nouveau **principe de réalité** vienne heurter le dogme jacobin ouvrant la voie à une remise en cause de la question normative au niveau territorial.

### LE PRINCIPE DE L'UNITE DE L'ACTION PUBLIQUE

A l'heure où l'Etat se désengage, et où les collectivités territoriales réalisent près de 75% de l'investissement public en France, il est temps de questionner autrement la réalité du pouvoir d'intervention des régions.

Dans cette logique de co-production de l'action publique, il faut cesser d'opposer les 2 facettes de l'action publique que sont l'appareil d'Etat d'une part et les collectivités territoriales d'autre part, pour enfin « **sortir du milieu du gué** ».

### VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE GOUVERNANCE ?

Parce que la décentralisation n'est pas seulement un dispositif de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ou une variable d'ajustement, il est temps d'élaborer un nouveau modèle de gouvernance publique.

Si la région continue à être placée comme le pôle «Stratégie - Coordination - Cohésion (sociale & territoriale) il est temps qu'elle soit dotée des attributs d'une véritable **autorité de puissance publique**.

## **Extrait de l'introduction de Jean-Pierre BALLIGAND**

---

« A l'heure où l'Etat craint de voir ses pouvoirs diminuer toujours plus sous le double impact de la mondialisation et de l'Europe, il peut sembler risqué (voire provocateur pour certains) d'engager une réflexion sur la mise en oeuvre d'un pouvoir normatif territorial de niveau législatif. »

**« Et pourtant, n'est-il pas temps d'accepter l'idée selon laquelle une certaine autonomie normative régionale serait une opportunité dans une France décentralisée ? »**

« Il paraît évident que, si les transferts de responsabilités de l'Etat vers les collectivités territoriales continuent à s'opérer sans possibilité de modulation ou d'adaptation des actions régionales aux réalités de leur territoire, nous portons un coup d'arrêt à la décentralisation. »

« Face à un tel risque, le groupe de travail ...propose d'envisager le scénario de la différenciation. »

### *Une audace nécessaire*

**« Ce serait alors faire le choix du scénario de l'audace face à une tradition historique, politique, institutionnelle et administrative française où la question de la «production» de la norme est centrale. Cette audace est nécessaire car la façon dont s'exerce (et s'exercera) «l'acte de décision» au niveau local conditionne le sens et l'évolution de la gouvernance publique dans son ensemble. »**

### *Une alternative possible*

« **Soit le *statu quo* est maintenu** et avec lui l'Etat et les collectivités territoriales co-existent en diachronie,... »

« **...soit ensemble, les pouvoirs publics travaillent dans le même sens, le sens de l'intérêt général qu'ils co-produisent** et *de facto*, l'introduction d'une certaine diversification territoriale des normes juridiques ira de soi. »

### *Un enjeu démocratique*

« **Enfin, poser la question d'un pouvoir normatif territorial de niveau législatif, c'est aussi accorder une place différente au citoyen** pour qui l'intérêt public ne peut se concevoir uniquement produit « d'en haut ».

« Les réflexions et propositions avancées par le groupe d'études de l'Institut de la Décentralisation sont appelées à prendre date à un moment où la Réforme Territoriale laisse à penser que la Décentralisation pourrait se résumer à une démarche purement administrative. »

## **Les propositions de réforme**

---

1. Clarifier les compétences, une nécessité préalable à la reconnaissance éventuelle d'un pouvoir normatif régional **et inscrire dans la Constitution le principe de répartition des compétences entre Etat et régions.**
2. **Sécuriser la répartition** des compétences au niveau constitutionnel, **afin d'éviter les effets négatifs des mouvements de balancier** de mise en oeuvre des politiques publiques décidées dans l'urgence et en dehors de toute prise en compte des réalités locales et des politiques conduites au niveau régional.
3. **Evaluer les politiques régionales** dans les domaines de la formation professionnelle au regard des impératifs nationaux, en incluant la prise en compte des spécificités régionales, comme critère d'efficience des politiques publiques. Quelle est l'efficacité des régions dans ce domaine de compétence et les moyens mis en oeuvre ?
4. **Enoncer les modalités du pouvoir d'orientation des régions** et du partenariat avec les acteurs publics et les acteurs privés.
5. Adapter les processus de concertation entre les régions et les partenaires sociaux et les Agences de l'emploi et la nécessité d'un code.
6. Mettre en adéquation les profondes mutations législatives de l'enseignement avec les interventions régionales dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.
7. **Repenser les conditions de l'interventionnisme économique des régions** : évaluation, relations avec l'Etat, avec les partenaires socio-économiques et avec les collectivités infra régionales, ainsi que les modalités d'action.

## **Composition du Séminaire d'études**

---

### **INTERVENANTS DE RÉFÉRENCE :**

**Jean-Luc FULACHIER** (Directeur Général des Services, Conseil Régional de Poitou-Charentes)

**Jérôme GIUDICELLI** (Directeur Général délégué à l'emploi, économie, innovations, Conseil Régional du Pays de la Loire), représentant Patrick JOUIN (Directeur Général des Services, Conseil Régional des Pays de la Loire)

### **MEMBRES :**

**Faustin AISSI** (Conseiller Communautaire, Lille Métropole)

**Jean-Pierre BALLIGAND** (Député de l'Aisne, Maire de Vervins, Co-Président de l'Institut de la Décentralisation)

**Marion BERTRAND** (Conseillère, Communauté Urbaine du Grand Nancy)

**Annie BLANCHARD** (Directrice Mairie-Conseils)

**Serge BOSSINI** (Adjoint au Directeur Général des Services, Conseil Régional de Bretagne)

**Vincent de BRIANT** (Docteur en droit, chercheur au Largotec, UPEC)

**Jean-Loup CHARRIER** (Directeur, Union des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts)

**Victor CHOMENTOWSKI** (Président, CONJUGUER)

**Robin DEGRON** (Commissariat Général au Développement Durable, Service de l'Observation et des Statistiques)

**Marèse DROUIN** (Secrétaire Générale, Conseil Régional de Basse-Normandie)

**Dominique DUJOLS** (Directrice, Union Sociale pour l'Habitat)

**Marc DUMONT** (Enseignant - Chercheur à l'Université de Rennes 2 Haute-Bretagne)

**Philippe DURON** (Député du Calvados, Président de la Communauté d'Agglomération de Caen-La-Mer)

**Patrick HEINTZ** (Directeur Général des Services, Conseil Général du Var)

**Laurence LEMOUZY** (Rédactrice en chef de la revue *Pouvoirs Locaux*)

**Pierre LEROY** (Adjoint au Maire de Saint-Dié-des-Vosges)

**François MIERSMAN** (Adjoint au Maire de Liévin)

**Jacqueline MONTAIN-DOMENACH** (Professeur de droit public à l'Université de Paris X Paris-Ouest - Nanterre)

**Elise ORTIS** (Chargée d'études et développement, Institut de La Décentralisation)

**Michel PIRON** (Député de Maine-et-Loire, co-Président de l'Institut de la Décentralisation)

**Marc PONS DE VINCENT** (Ancien Directeur Général des services de la Collectivité Territoriale de Corse)

**Hervé POULET** (Directeur, Institut de la Décentralisation)

**Marthe STEFFANN** (Direction du Développement Territorial et du Réseau, Caisse des Dépôts et Consignations)

**Dans le prolongement des travaux de ce Groupe d'Experts, la revue *Pouvoirs Locaux* a consacré un dossier spécial «POUVOIR NORMATIF» en octobre 2010 (n° 86 III/2010).**