

LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL

# Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?

Jacqueline Doneddu

Novembre 2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

*Les éditions des*  
**JOURNAUX OFFICIELS**

2011-14  
NOR : CESL1100014X  
Mercredi 30 novembre 2011

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 22 novembre 2011

## **QUELLES MISSIONS ET QUELLE ORGANISATION DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ?**

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Mme Jacqueline Doneddu, rapporteure

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis sur *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné Mme Jacqueline Doneddu comme rapporteure.

# Sommaire

■ Synthèse de l'avis	4
■ AVIS	7
■ Introduction	7
■ Opter pour un État visionnaire et développeur	8
✎ Garantir la primauté de l'intérêt général	8
✎ Conforter les services publics	9
✎ Éclairer la décision publique	11
✎ Vers un élargissement des missions du CESE ?	11
■ Consolider un État unitaire et décentralisé en Europe	12
■ Consolider un État unitaire décentralisé	12
✎ Mieux assurer les missions régaliennes, non contestées, dans les territoires	12
✎ Conjuguer égalité et diversité	12
✎ Reconnaître le concours des collectivités locales à l'intérêt général	13
✎ Clarifier les responsabilités politiques de l'État et des collectivités locales	14
■ Viser une appropriation publique de la construction européenne	15
✎ Conforter le principe de subsidiarité	15
✎ Agir pour une directive cadre des services d'intérêt général	16
✎ Associer les collectivités locales à l'élaboration du droit européen	16
✎ Quelles articulations entre les institutions européennes et françaises ? Quel rôle du CESE ?	17
■ Instaurer de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires	17
✎ Réformer la fiscalité, repenser les relations financières État - collectivités locales	18
✎ Réhabiliter l'impôt progressif sur le revenu	18
✎ Corriger les inégalités d'imposition des entreprises	19
✎ Créer un pôle financier public	19

✚	Vers une autre conception de la Banque centrale européenne ?	20
✚	Quelle intervention de la société civile ?	20
■	<b>Tendre vers une refondation sociale</b>	20
✚	Viser le développement humain durable	20
✚	Consolider la cohésion sociale	21
■	<b>Construire une démocratie « élaboratrice »</b>	23
✚	Conforter la démocratie représentative	24
✚	Reconnaître la place des organisations syndicales de salariés dans le dialogue social territorial	24
✚	Reconnaître la place des associations dans le dialogue civil territorial	25
■	<b>Évaluer politiques nationales et outils territoriaux</b>	26
■	<b>Une nouvelle place pour l'évaluation</b>	26
✚	Privatisations, délégations : quelle évaluation ?	26
✚	Législations, réglementations : articuler évaluation nationale et territoriale	26
✚	Déterminer les moyens de l'action publique par l'évaluation	27
■	<b>Quelle évaluation porter sur les réformes structurelles engagées depuis plusieurs années ?</b>	28
✚	Suspendre temporairement, pour évaluer et réorienter, la révision générale des politiques publiques	28
✚	Agences et autorités administratives indépendantes : examiner pertinence, mission, gouvernance et contrôle	29
■	<b>Conclusion</b>	30
■	<b>Déclaration des groupes</b> _____	31
■	<b>Scrutin</b> _____	49
	<b>Liste des personnalités entendues</b> _____	51
	<b>Table des sigles</b> _____	53

# QUELLES MISSIONS ET QUELLE ORGANISATION DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ?

## Synthèse de l'avis<sup>1</sup>

La décentralisation, la déconcentration et les restructurations territoriales des services de l'État ont transformé les prérogatives et l'organisation respectives des collectivités territoriales et de l'État. La construction européenne participe aussi de ces mutations, bien que l'État conserve un rôle majeur dans le processus décisionnel européen. Par ailleurs, la crise systémique de 2008 et ses prolongements ont fragilisé les territoires. Elle a conforté la légitimité interventionniste de l'État en ébranlant les fondements des concepts « moins d'État » ou « État minimum ». D'autre part, des agences et des Autorités administratives indépendantes (AAI) ont été créées. Enfin, engagée depuis 2007 pour réduire les dépenses publiques, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à redéfinir des priorités en termes de solidarité et d'équilibre des territoires.

Ces évolutions influent sur les relations entre État et collectivités locales. Elles peuvent aussi engendrer des tensions et parfois nuire à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique. De plus, une méfiance des citoyens perdure à l'égard de l'État, des institutions publiques et de leurs représentants.

L'ensemble de ces éléments conduit à réfléchir aux missions et à l'organisation de l'État. Des interrogations émergent en effet sur sa capacité et celle de la puissance publique à contribuer au développement durable des territoires et à fédérer autour d'un projet de société visant le progrès social, économique et environnemental, dont le succès serait notamment mesuré à l'amélioration des conditions de vie des citoyens les plus démunis.

Les préconisations de l'avis tendent à redonner à l'État et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective, ainsi que des leviers pour déployer et territorialiser des politiques répondant à l'intérêt général, appuyées sur des services publics confortés. Elles appellent à consolider un État unitaire et décentralisé, ainsi qu'à favoriser une meilleure appropriation collective de la construction européenne. Elles notent la nécessité de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires et d'une refondation sociale promouvant développement humain durable, cohésion sociale et territoriale. Elles soulignent l'intérêt de conforter la démocratie représentative par la construction d'une « démocratie élaboratrice ». Enfin, l'accent est mis sur le renforcement de l'évaluation des politiques nationales et de leur déploiement territorial, condition pour la détermination des moyens financiers et humains de l'action publique et de son adaptabilité continue.

## Les principales recommandations du CESE

### ➤ Opter pour un État visionnaire et développeur

- placer l'intérêt général au cœur des interventions de l'État en favorisant la cohésion entre les territoires ;

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 102 voix pour contre 44 et 43 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

- concevoir un État développeur, garant des fondements du service public et permettant de penser son avenir, son organisation et d'anticiper les investissements ;
- faciliter l'utilisation de l'intégralité des fonds européens disponibles et concevoir une gestion par des opérateurs de proximité ;
- conserver un service public d'État d'ingénierie au service des collectivités et élaborer un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) ;
- élaborer une vision prospective de la société en réfléchissant à une organisation institutionnelle permettant à l'État de penser le long terme, avec la mise en place de conférences nationales et régionales de prospective ; le CESE peut y contribuer.

## ↳ **Consolider un État unitaire et décentralisé en Europe**

- faire vivre les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité en renforçant les moyens des dispositifs territoriaux d'État de contrôle et de prévention ;
- articuler le respect du principe d'égalité et l'adaptation de son traitement aux réalités territoriales ;
- reconnaître le concours des collectivités locales à l'intérêt général et élargir les missions de l'État à l'animation et la coordination des dynamiques et des synergies locales ; étudier la faisabilité de la mise en place de conférences collégiales périodiques de concertation pilotées par l'État ;
- clarifier les missions de l'État et des collectivités locales. Financer par la solidarité nationale les dépenses de solidarité nationale quel que soit le gestionnaire ; élaborer des réponses concertées, structurantes et pérennes à l'issue des travaux de la commission parlementaire traitant des emprunts dits « toxiques ».

## ↳ **Viser une appropriation publique de la construction européenne**

- respecter le principe de subsidiarité dans l'élaboration du Droit communautaire ;
- organiser des débats publics approfondis et une concertation rigoureuse avant l'adoption des positions de l'État ;
- agir pour une directive-cadre des services d'intérêt général ;
- renforcer la concertation avec les collectivités locales ;
- mieux associer la société civile à l'élaboration du droit européen.

## ↳ **Instaurer de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires**

- refonder la fiscalité autour des valeurs d'égalité, de citoyenneté et de solidarité par la réhabilitation de l'impôt progressif sur le revenu, une fiscalité plus juste, de nouvelles relations État/collectivités locales, la réappropriation des questions fiscales par la société ;
- édifier des synergies nouvelles entre les finances publiques et les institutions financières avec la création d'un pôle financier public et de fonds régionaux pour soutenir l'appareil productif et les investissements dans les territoires.

## 👉 **Tendre vers une refondation sociale**

- mesurer l'efficacité des politiques publiques au regard de leur contribution au développement humain durable et à l'accès de tous aux droits fondamentaux ;
- renforcer les politiques publiques favorisant la cohésion sociale et territoriale ;
- inscrire dans la durée la lutte contre la pauvreté par la combinaison de politiques publiques cohérentes et coordonnées prenant notamment en compte les recommandations du Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) ; pallier les réductions des subventions européennes et de plusieurs conseils généraux aux associations engagées auprès des plus démunis.

## 👉 **Construire une démocratie « élaboratrice »**

- conforter la démocratie représentative en favorisant sa représentation à l'image du corps électoral, son accès aux jeunes et en généralisant la parité ;
- créer des droits syndicaux interprofessionnels pour reconnaître la place des organisations syndicales de salariés dans le dialogue social territorial ;
- déterminer des critères d'éligibilité au dialogue civil, dynamiser le contenu de la Charte des engagements réciproques signée en 2001, promouvoir un statut de l'Association européenne afin de reconnaître la place des associations dans le dialogue civil territorial.

## 👉 **Évaluer politiques nationales et outils territoriaux**

- organiser l'évaluation régulière par l'État des privatisations et des délégations de service public ouvrant, quand l'intérêt général le justifie, à une réappropriation publique ; développer le rôle d'alerte et d'information de l'État quant aux risques des partenariats public privé ;
- conduire, sous l'égide du Parlement, des études d'impact approfondies, en amont et en aval des législations et des réglementations, en consultant la société civile ;
- élargir les missions de l'État à l'estimation des besoins dans les territoires pour déterminer les moyens humains et financiers à mobiliser pour y répondre ;
- suspendre temporairement l'application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour conduire l'indispensable évaluation, associant notamment les collectivités territoriales, préalablement à une réorientation ; mettre en place des dispositifs publics transparents de suivi et d'évaluation ;
- examiner le nombre et la pertinence des agences de l'État, dont certaines des missions doivent retourner dans des administrations d'État ; être vigilant à ce que les Autorités administratives indépendantes (AAI) ne se substituent pas au mode d'administration de droit commun ; promouvoir l'éthique dans la nomination de leurs membres.

# AVIS

Le 23 février 2010, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental avait confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Le rôle et la place de l'État dans le nouveau contexte institutionnel*, dont la rapporteure était Mme Jacqueline Doneddu. Le 8 mars 2011, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confirmé cette saisine dans une nouvelle rédaction sous le titre *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?* La section de l'aménagement durable des territoires a désigné Mme Jacqueline Doneddu comme rapporteure.

---

## Introduction

Les crises financières de la dernière décennie, celle systémique de 2008 avec ses prolongements sociaux, économiques et environnementaux, ont conduit les États, et donc l'État français, à des interventions inédites. Celles-ci tentent d'en juguler les effets les plus néfastes et de rechercher des régulations publiques aux dysfonctionnements liés au primat donné aux seules règles des marchés financiers. En effet, certains des fondements des politiques publiques conduites depuis plusieurs décennies se trouvent ébranlés, appelant des régulations aux sens et aux contenus profondément renouvelés.

Ce constat a conduit le CESE à s'interroger sur les missions et l'organisation de l'État dans les territoires. Conformément à la saisine confiée par le Bureau à la section de l'aménagement durable des territoires le 8 mars 2011, le champ de cette réflexion ne couvre pas toutes les missions de l'État et de la puissance publique, notamment celles relatives à la protection sociale ou à l'organisation des rapports sociaux dans les entreprises. Les travaux n'abordent pas non plus le rôle attendu de l'État dans l'élaboration de nouvelles régulations à l'échelle internationale, pour une politique industrielle ambitieuse ou pour garantir la réussite de tous à l'école, thèmes qui ont fait l'objet d'avis récents du CESE.

Les préconisations se fondent sur une analyse partagée des politiques publiques affectant l'aménagement des territoires, des incidences et de la perception de la construction européenne et des phases successives de décentralisation et de déconcentration, ainsi que des restructurations internes et territoriales des administrations publiques. Cette analyse porte aussi sur la distanciation des citoyens vis-à-vis des institutions publiques et sur la place et le rôle de la société civile dans l'organisation de la vie dans la cité.

Chacun de ces items est développé dans le rapport adopté par la section de l'aménagement durable des territoires, élaboré à partir des constats dressés et des propositions formulées par les personnalités auditionnées ou rencontrées, enrichis par plusieurs travaux récents d'institutions publiques.

Pour des raisons d'appropriation et de lisibilité communes, le rapport :

- qualifie la notion de territoire : « *espace géographique dont les frontières, les périmètres ne sont pas immuables ; dans lequel vivent et travaillent des femmes et des hommes et où s'organisent les rapports sociaux et les forces productives sous l'influence de multiples acteurs* » ;
- définit l'État : « *formes d'organisations politiques et juridiques d'une communauté de femmes et d'hommes réunie dans un périmètre géographique et gérée par un gouvernement* » ;



- définit la puissance publique : « *ensemble des autorités publiques qui détiennent le pouvoir dont sont parties intégrantes les collectivités territoriales* ».

Les travaux de la section se sont aussi appuyés sur la contribution demandée à la délégation à la prospective du CESE portant sur *Quelle place pour la prospective : État stratège, État visionnaire ?*, laquelle est annexée dans son intégralité au rapport.

Le présent avis préconise un ensemble de recommandations qui portent une vision renouvelée de l'État nation dans une conception nouvelle de la construction européenne, adossée à une démocratie élaboratrice à construire en organisant de meilleures articulations entre l'État, les collectivités locales et la société civile.

Les préconisations visent à redonner à l'État et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective, ainsi que des leviers d'action pour conduire, déployer et territorialiser des politiques publiques répondant à l'intérêt général, appuyées sur des services publics confortés. Elles appellent à consolider et à mieux organiser un État unitaire et décentralisé, ainsi qu'à favoriser une meilleure appropriation publique de la construction européenne. L'instauration de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires est considérée comme nécessaire, de même qu'une refondation sociale promouvant le développement humain durable et la cohésion sociale et territoriale, dont est partie intégrante la volonté de tendre à la résorption de la pauvreté et d'éradiquer la grande pauvreté.

Enfin, l'évaluation régulière et organisée des politiques nationales et des instruments de déploiement sur les territoires est considérée comme une des conditions préalables à leurs révisions et adaptations continues, inhérentes par essence à l'action publique.

---

## Opter pour un État visionnaire et développeur

Toute politique d'aménagement du territoire, à l'échelle planétaire ou d'un pays, porte une vision de ce territoire et est partie prenante d'un projet de société. Des préconisations formulées par de nombreux avis du CESE ont déjà rappelé l'enjeu d'un aménagement durable réduisant les facteurs d'inégalités. Elles suggéraient une intervention publique stable avec un État stratège garant de l'intérêt général et de la cohésion territoriale. L'acuité et l'actualité de ses questionnements, tout comme la justesse de plusieurs préconisations du CESE, se sont confirmées avec l'émergence en 2008 de la crise systémique actuelle. Son ampleur a sérieusement ébranlé les fondements des concepts « moins d'État » ou d'« État minimum ». Ils se sont traduits par une réduction du champ d'intervention et une transformation du rôle de l'État, affaibli par le transfert progressif à la sphère privée de certaines de ses missions et de celles couvertes par le maillage de services publics, conduisant à l'organisation sociale et spatiale de nouveaux espaces aux marchés financiers.

## Garantir la primauté de l'intérêt général

La crise et ses prolongements ont illustré l'incapacité des marchés financiers à s'autoréguler et à réguler les rapports humains. Les actions conduites depuis 2008, sous l'impulsion de l'État, confortent sa légitimité interventionniste longtemps décriée. Le concept d'intérêt général renaît, donnant une nouvelle actualité à la vocation première de l'État et des pouvoirs publics d'œuvrer pour l'intérêt public, qualifié aujourd'hui d'intérêt général.

Opter pour un État stratégique, visionnaire et développeur, ouvre des perspectives d'évolutions importantes, voire dans certains domaines d'inversion des socles des orientations stratégiques antérieurement privilégiées. L'intérêt de redonner à la sphère publique les moyens de redevenir un acteur économique, de refonder l'administration et l'action publique pour répondre aux besoins actuels et futurs se confirme et ce, même dans une économie mondialisée.

#### Préconisation n° 1

Le CESE confirme que l'intérêt général doit être au cœur des interventions de l'État pour mieux l'écartier des intérêts particuliers distincts de l'utilité publique. Cela suppose de favoriser la cohésion entre les territoires, en France et en Europe, par un développement harmonieux et équilibré, facteur de sécurités sociales, économiques et environnementales.

## Conforter les services publics

Si l'organisation et le statut du service public s'avèrent souvent des éléments clés pour garantir la pérennité de ses fondements, d'autres considérants sont à prendre en compte. Le service public est, en effet, une façon de faire exister dans le temps la vie collective, posant la question primordiale de son sens pour un projet de société à promouvoir. Le fait qu'il contribue à l'amélioration du cadre de vie des populations, à celle des conditions de travail des salariés, à l'exercice de la citoyenneté, au renforcement de l'attractivité des territoires, au développement des entreprises, confère à l'État une responsabilité particulière.

#### Préconisation n° 2

Le CESE estime pertinent de concevoir un État développeur garant des services publics et de l'intérêt général pour faciliter l'égalité d'accès à un certain nombre de biens et services indispensables à l'exercice d'une pleine citoyenneté, à l'attractivité des territoires et au développement des entreprises.

Les fondements du service public : qualité, égalité, continuité et adaptabilité, gratuité ou péréquation tarifaire, restent à conforter ; la mise en synergie de l'ensemble de ces principes permet de penser l'avenir du service public et son organisation et d'anticiper les investissements nécessaires.

Comme le confirment de nombreux travaux, dont ceux de l'INSEE, les inégalités territoriales persistent ; certaines augmentent même. L'État a un rôle déterminant dans leur réduction.

La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est l'un des outils dont il dispose pour atteindre cet objectif. Une de ses responsabilités est la gestion d'une enveloppe de 14 milliards d'euros de fonds européens au titre de la politique de cohésion sur la période 2007-2013. Or, moins de 50 % de ces crédits sont programmés, alors que les crédits non utilisés seront perdus au 31 décembre 2013. Si plusieurs raisons sont invoquées pour justifier cette situation, il est plus que surprenant que des crédits ne soient pas utilisés en période de crise des financements publics. Cela pose la question de la nature des relations entre les bénéficiaires potentiels de ces fonds et les Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), présents dans chaque préfecture de région, chargés d'évaluer l'éligibilité des projets. Cela montre aussi la difficulté à élaborer les dits projets.

### Préconisation n° 3

L'intervention des fonds européens obéit au principe de cofinancement. Ils viennent compléter des financements nationaux et régionaux, publics ou privés. Avec l'objectif d'utiliser l'intégralité des fonds européens disponibles, au nom de la cohésion sociale, le CESE demande un appui de l'État ou des services de l'État aux porteurs de projets notamment dans la recherche de partenaires financiers, et une simplification des mécanismes pour favoriser leur utilisation. Pour faciliter la gestion de ces fonds, des opérateurs de proximité (exemple : collectivités locales, établissements publics, chambres consulaires...) pourraient être sollicités. Il est souhaitable que cette possibilité soit prévue dans le cadre des prochaines perspectives financières européennes.

Du fait de la décentralisation et de restructurations affectant les services déconcentrés de l'État, de nombreuses collectivités regrettent l'aide en ingénierie indispensable à l'exercice sécurisé de leurs missions. De nombreux conseils généraux ont pallié le désengagement de l'État, en créant des services et des emplois, mais leur coût grève les budgets et l'inégalité se développe du fait de choix différents entre départements.

### Préconisation n° 4

Le CESE considère que l'État doit conserver un service public d'ingénierie au service des collectivités locales.

Le maillage et le choix des infrastructures de transports dans les territoires participent à leur développement économique et social, ainsi qu'à la prise en compte des questions environnementales. Après une consultation publique, dont plusieurs collectivités relèvent la faiblesse, close en mars 2011, le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) doit encore être débattu au Parlement, après avis du CESE. Le contexte budgétaire ralentit-il son adoption ? En tout état de cause, ce retard est regrettable. Il favorise la persistance des inégalités entre territoires, voire leur accentuation. En effet, les moyens de certaines régions rendent possibles des contractualisations avec l'État, pour le développement d'infrastructures propices à leur développement économique et social, alors que d'autres se trouvent de fait exclues, sans que la pertinence et la recherche de financement de leurs projets aient été examinées. Cette absence participe aussi à l'opacité des critères de sélection des projets à court, moyen et long terme.

### Préconisation n° 5

Le CESE regrette le retard pris pour l'adoption du SNIT. Il recommande son élaboration rapide dans une démarche transparente associant les collectivités locales, les acteurs économiques, sociaux et environnementaux. Tout doit être mis en œuvre pour qu'il soit inscrit dans les meilleurs délais à l'agenda du Parlement.

## Éclairer la décision publique

Si des mesures conjoncturelles ont été pertinentes pour amoindrir les principaux effets de la crise, celle-ci appelle des réformes structurelles pour retrouver une croissance économique plus forte et durable. Or, les incertitudes majeures (crise financière et économique mondiale, taux très élevé de chômage...) ainsi que la multiplicité des solutions préconisées par un panel diversifié d'acteurs pour « sortir de la crise » interrogent la capacité de l'État à appréhender et à apporter des réponses durables aux défis qui se posent sur le long terme, d'autant que sont trop souvent privilégiées des réformes et des décisions conjoncturelles et de court terme.

Offrir une vision de la société en capacité de répondre aux défis contemporains, fédérer autour d'un projet ouvrant des perspectives de progrès social, nécessite un État stratège. Le paysage institutionnel ne dispose pas d'organisme, pluraliste dans sa composition, en capacité d'assumer pleinement toutes les facettes que requière l'élaboration concertée de scénarii possibles d'une stratégie de long terme.

Un processus démocratique demande aussi à être inventé pour traiter les problèmes de long terme, organisé autour des quatre temps caractérisant un processus décisionnel : temps de la pédagogie des enjeux, de l'organisation du débat public, de la prise de décision et de son exécution. Cela suppose d'intégrer, outre l'État, d'autres acteurs dans le processus.

### Préconisation n° 6

Le CESE estime indispensable que l'État élabore une vision prospective de la société. Il recommande d'imaginer les contours d'une organisation institutionnelle capable de penser le long terme et de mobiliser les différents acteurs suffisamment en amont.

### Préconisation n° 7

Le CESE confirme l'intérêt de mettre en place au niveau national des conférences de prospective rassemblant, outre la puissance publique, l'ensemble des acteurs du dialogue social et du dialogue civil, pour définir sur la base de travaux approfondis et concertés, des priorités et fixer des objectifs globaux en termes de croissance, d'investissement, d'emploi, de revenus et d'organisation des services publics. Il estime que des conférences de même type doivent se tenir au niveau des régions. Elles participeront à la mise en cohérence des politiques stratégiques de l'État avec celles décidées par les régions, qu'elles soient globales ou sectorielles, et celles résultant des futurs schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOM). Les CESER devront y être associés.

## Vers un élargissement des missions du CESE ?

Le CESE offre la particularité d'être la seule chambre constitutionnelle composée de toutes les représentations de la société civile. Ce statut et le mode de désignation de ses membres lui confèrent une certaine indépendance. Ses travaux, réalisés au sein des sections, délégations ou encore commissions temporaires, s'appuient sur un panel d'auditions et de rencontres. Le CESE n'est pas soumis aux contraintes temporelles de la procédure législative. Outre les saisines gouvernementales, parlementaires ou par voie de pétition, il peut s'auto saisir sur des sujets d'actualité, ce qui lui permet de jouer un rôle de vigie et d'alerte.

Le CESE a toute sa place dans l'organisation du dialogue économique, sociétal et environnemental, afin de mieux prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement durable. Il peut ainsi participer à l'expression des exigences de long terme en organisant au niveau national certains débats prospectifs avec l'ensemble des acteurs de la société civile et de la puissance publique.

Une intensification de ses relations avec les CESER lui permettrait en outre d'intégrer dans ses débats les préoccupations du long terme exprimées au niveau local.

## Consolider un État unitaire et décentralisé en Europe

### Consolider un État unitaire décentralisé

#### Mieux assurer les missions régaliennes, non contestées, dans les territoires

Les interrogations sur le rôle et le positionnement de l'État dans les territoires n'ont cessé de traverser l'histoire administrative et constitutionnelle de la France, caractérisée par un mouvement de balancier permanent entre centralisation et décentralisation. Mais, au-delà de cette tension majeure, le constat partagé porte sur le fait que l'État ne serait plus en mesure, si la réduction de ses moyens d'action se poursuit, ni d'assumer ses prérogatives ni de faire vivre les principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité, le terme solidarité s'étant substitué dans le langage courant au terme fraternité.

Le CESE considère que l'État doit se doter des moyens de faire vivre les principes républicains de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité, d'assurer l'effectivité des droits constitutionnels, le contrôle de la légalité des décisions des collectivités et de garantie du bon fonctionnement des institutions locales.

Cela appelle le renforcement des dispositifs territoriaux d'État visant la protection contre les atteintes à l'intégrité physique des personnes et des biens, le respect des droits et libertés fondamentales des personnes, les missions d'inspection et de contrôle de légalité (inspection du travail, inspection des installations classées, contrôle des pêches, etc.), l'accès égalitaire à la justice administrative, judiciaire et prud'homale.

#### Conjuguer égalité et diversité

Les politiques nationales conditionnent, en partie, la réponse aux besoins des populations, des citoyens et des entreprises dans les territoires, conformément au principe de l'égalité des droits et de leur accès, un des piliers de l'organisation de la République. Par ailleurs, la construction de projets publics doit, par essence, viser la réponse à des besoins, lesquels évoluent dans le temps.

Si les mêmes finalités doivent conduire les politiques publiques - répondre à l'intérêt général et viser la cohésion sociale et territoriale - leur traitement, leur contenu, ainsi que les processus d'organisation des réponses peuvent, eux, différer suivant le niveau territorial pour mieux prendre en compte des réalités sociales, économiques et environnementales. Par exemple, des moyens et des financements supplémentaires seront nécessaires pour corriger les inégalités observées, des mesures particulières seront à prendre dans les territoires comptant des entreprises ou des sites classés Seveso, etc.

Cela pose la question de la territorialisation des politiques nationales et de leur déclinaison dans les territoires conjuguant égalité et traitement adapté aux réalités territoriales. En effet, des réalités sociales, économiques et environnementales marquent chacun des territoires, appelant des réponses ciblées dans un cadre garanti collectivement et nationalement.

Le CESE relève les possibilités d'adaptation offertes par le statut constitutionnel des collectivités territoriales ultramarines aux situations locales spécifiques. L'élargissement du champ des possibles en matière de modifications statutaires et de changements institutionnels permis pose la question de la mise en œuvre des missions de l'État dans ces territoires au regard des principes fondateurs de la République tel que le principe d'égalité. Une réflexion spécifique pourrait être engagée sur cette question par les délégations compétentes du CESE.

#### Préconisation n° 10

Le CESE estime nécessaire une articulation dynamique entre respect du principe d'égalité et adaptation de son traitement aux spécificités locales dans les territoires. Il considère que l'interdépendance des approches de la cohésion sociale et territoriale met en exergue la triple nécessité de prendre en compte les réalités territoriales, de conjuguer harmonieusement des objectifs sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que de s'interroger sur le niveau pertinent d'impulsion et de coordination des politiques publiques, globales et sectorielles, à déployer pour les atteindre.

## Reconnaître le concours des collectivités locales à l'intérêt général

L'État est garant de l'intérêt général ; il ne doit en aucun cas s'en écarter. Mais il n'est pas seul garant de l'intérêt général. L'élargissement des compétences des collectivités locales, les réponses apportées par leurs politiques, leurs dépenses de fonctionnement et d'investissements publics aux besoins de proximité participent à la construction de l'intérêt général.

Par ailleurs, la connaissance affinée des collectivités locales des exigences des multiples acteurs territoriaux constitue une richesse nécessaire à la construction, la territorialisation et l'évaluation des politiques publiques, d'autant qu'elles sont nombreuses à avoir mis en place des instances de concertation pour conduire leurs propres politiques.

L'État doit mieux s'appuyer sur ce patrimoine pour l'élaboration des politiques publiques nationales.

Le CESE considère que les collectivités locales concourent à l'intérêt général. Il estime que participent des missions de l'État l'animation et la coordination des dynamiques et des synergies locales. Pour y parvenir, notre assemblée préconise l'étude de la mise en place d'une conférence collégiale périodique de concertation, que l'État pourrait piloter. Y participeraient des représentants des différents échelons de collectivités et des représentants d'instances existantes comme, par exemple, le comité des finances locales, la commission consultative d'évaluation des charges ou la commission consultative d'évaluation des normes. Cette conférence serait saisie pour tout projet ayant une incidence directe ou indirecte sur l'organisation des collectivités territoriales. Ses avis et positions seraient communiqués au gouvernement et au Parlement.

## Clarifier les responsabilités politiques de l'État et des collectivités locales

L'existence de fortes différenciations territoriales crée un enjeu majeur d'articulation des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales. Les logiques de transport, d'aménagement, de développement économique, d'emploi, d'animation sociale et culturelle ou les nécessités de préservation de l'environnement doivent être conciliées harmonieusement pour aboutir à un développement équilibré des territoires. Mais cette harmonisation ne doit pas conduire à une illisibilité par les citoyens et les acteurs territoriaux des premiers décideurs et de leurs interlocuteurs.

Le paiement et la gestion d'allocations individuelles de solidarité nationales décidées par l'État ont été transférés aux conseils généraux sans que leur coût soit justement compensé par le budget de l'État. Une prise en charge de proximité permet cependant de mieux appréhender l'ensemble des difficultés auxquelles sont confrontées les personnes percevant ces allocations pour tenter d'y apporter des réponses globales et ciblées.

La découverte récente des difficultés dans lesquelles se trouvent plusieurs collectivités (auxquels s'ajoutent des hôpitaux publics et d'autres établissements publics) ayant contracté des emprunts dont l'indexation se révèle complexe et risquée est surprenante et inquiétante. Par exemple, des taux de prêts consentis à 1,5 % peuvent aujourd'hui atteindre plus de 30 %, avec toutes les conséquences néfastes sur les budgets des collectivités et leur capacité à répondre aux besoins de proximité. Les résultats de la commission d'enquête parlementaire en cours sur ce sujet doivent être attendus pour comprendre la genèse de cette situation et y apporter, après un débat de qualité, des solutions structurantes et pérennes. Cependant, d'ores et déjà, plusieurs questions se posent : l'État n'aurait-il pas dû mieux contrôler les établissements financiers prêtant aux collectivités territoriales ou conseiller celles-ci ? Une nouvelle articulation du respect de la libre administration des collectivités locales avec un encadrement législatif plus strict en matière de gestion de leur dette, permettant de préserver l'intérêt général, ne serait elle pas possible et souhaitable ?

Une clarification des missions et des responsabilités entre l'État et les collectivités locales s'avère indispensable pour permettre aux citoyens et aux acteurs territoriaux d'identifier distinctement les décideurs et leurs interlocuteurs.

Les dépenses de solidarité nationale doivent être intégralement financées par la solidarité nationale, quel que soit leur gestionnaire. Les coûts inhérents à leur gestion doivent être justement compensés afin de garantir aux personnes concernées l'égalité de traitement dans tous les territoires.

Le CESE recommande d'engager, au terme des travaux de la commission d'enquête parlementaire traitant des emprunts dits « toxiques », un débat approfondi, afin que des réponses structurantes et pérennes soient apportées aux questions dont celles afférentes au contrôle et au conseil de l'État ou à un encadrement législatif plus protecteur en matière de gestion de la dette des collectivités locales.

## **Viser une appropriation publique de la construction européenne**

### **Conforter le principe de subsidiarité**

Les prérogatives des États et de la puissance publique, ainsi que leurs modalités d'exercice, ont été profondément modifiées par la construction européenne. Par exemple, la prégnance du droit européen dans certains domaines a des incidences importantes pour l'État comme pour les collectivités territoriales, tenues de s'y conformer et de ne pas appliquer une réglementation nationale qui lui serait contraire.

Cependant, contrairement à une idée largement répandue, la construction européenne n'affaiblit pas le rôle des États. Ils restent co-responsables du processus décisionnel européen, constat qui interroge les processus démocratiques d'élaboration de ce droit, d'autant qu'apparaît chez certains citoyens une méfiance, voire un rejet à l'égard de l'Union. Plusieurs facteurs sont invoqués, parmi lesquels les discours de certains politiques qui tendent à rejeter sur l'Union leurs propres responsabilités, des interrogations sur la légitimité et les conséquences des décisions prises au niveau européen, le sentiment de dilution des prérogatives des États, l'absence de concertation en amont des décisions prises par les chefs d'État, une méconnaissance des institutions et de leur fonctionnement, la crainte d'une perte de reconnaissance de la culture, de l'histoire et des spécificités sociales et territoriales inhérentes à la France. Ainsi, si les premiers traités européens ont été adoptés dans une indifférence notable, les tensions autour des derniers, ainsi que les résultats des consultations référendaires, confirment la volonté d'une certaine réappropriation publique de la construction européenne. Elle pourrait s'organiser autour de plusieurs axes, dont la préservation du principe de subsidiarité, le renforcement de la dimension européenne dans les débats publics et dans la formation initiale et continue des agents publics.



### Préconisation n° 13

Le CESE prend acte que chaque État membre a une marge désormais très réduite dans la transposition du droit européen sur son territoire. Afin de préserver une construction européenne solidaire et démocratique, il convient d'être vigilant à ce que le principe de subsidiarité, contenu dans les traités, confirmé et promu par le CES européen, soit pleinement respecté par les différentes autorités.

Eu égard aux incidences sociales, économiques et budgétaires des orientations et des décisions prises par les États, notre assemblée estime indispensable l'organisation de débats publics de qualité et une concertation rigoureuse œuvrant à une réappropriation publique de la construction européenne.

Une meilleure appréhension de la construction européenne peut aussi résulter d'un développement des actions de formation en direction de l'ensemble des agents publics.

## Agir pour une directive cadre des services d'intérêt général

L'attachement et le degré de satisfaction témoignés au service public, confirmés par tous les sondages, est mis à mal par le principe de la concurrence libre et non faussée promu par le dernier traité européen. Cependant, contrairement à une idée reçue, chaque État peut définir le champ et l'organisation de ses services publics. De plus, le traité de Lisbonne prévoit l'élaboration d'un règlement établissant les conditions d'exercice des services d'intérêt général. Il fournit aussi une base juridique pour adopter un cadre communautaire spécifique aux services sociaux d'intérêt général. L'importance de cet enjeu a été confirmé dans un avis du Comité économique et social européen du 15 septembre 2010 intitulé *De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise ?* Ces préconisations confortent par ailleurs celles rendues par notre institution.

### Préconisation n° 14

Au nom de l'universalité des droits fondamentaux, le CESE réaffirme l'enjeu de l'élaboration d'un socle de règles communes à tous les services d'intérêt général dans l'Union européenne, préservant le principe de subsidiarité dans l'organisation et le financement des services qui répondent à un intérêt général et des besoins fondamentaux.

## Associer les collectivités locales à l'élaboration du droit européen

Alors que les collectivités locales sont impactées par les normes édictées au niveau européen, elles sont peu associées à leur élaboration. Le Conseil d'État a déjà préconisé une procédure interne pour mieux les consulter sur les propositions ayant un impact sur l'exercice de leurs compétences compte tenu notamment des incidences en cas de manquement au droit européen.

#### Préconisation n° 15

Compte tenu de l'impact des normes édictées au niveau européen sur les collectivités locales, le CESE recommande le renforcement des procédures de concertation, le plus en amont possible de l'élaboration du droit européen. La conférence collégiale, préconisée ci-dessus, pourrait être le dispositif retenu pour organiser cette concertation.

## Quelles articulations entre les institutions européennes et françaises ? Quel rôle du CESE ?

L'Union européenne affiche une volonté de promouvoir la démocratie participative ; plusieurs dispositifs ont été créés pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations représentatives de la société civile est encouragé par les textes européens. Pour autant, et comme cela a déjà été souligné, les préoccupations des citoyens ne paraissent pas suffisamment prises en compte, interrogeant la capacité à décider collectivement de l'avenir des peuples au niveau européen au travers de décisions prises démocratiquement dans chacun des États membres. Cela appelle la conception et l'organisation de processus effectifs de consultation et d'évaluation des décisions prises et ce, en amont des projets, suggérant des articulations à construire ou à renforcer entre les institutions européennes et françaises, et notamment entre le Comité économique et social européen et les CES nationaux, dont le Conseil économique, social et environnemental français (CESE).

#### Préconisation n° 16

Le CESE propose plusieurs pistes de réflexion visant à mieux associer la société civile à la construction européenne :

- La consultation du CESE en amont, dès l'élaboration des livres blancs et verts.
- Étudier les conditions dans lesquelles il pourrait être systématiquement informé, comme le CES européen, des projets de directives, voire consulté par saisine ou auto saisine sur les finalités et le contenu de certaines d'entre elles.
- La consultation des CESER lorsque la dimension territoriale ou régionale des projets est importante.
- La création de groupes de travail ad hoc associant administrations, parlementaires français et européens, collectivités territoriales, ainsi que partenaires économiques, sociaux et environnementaux, pour suivre les propositions de réformes importantes, de leur négociation à leur adoption.

## Instaurer de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires

Les finances publiques sont au cœur de la décision publique. Leur accroissement important depuis le début des années 1950, constaté par l'OCDE dans tous les pays développés, a résulté de l'extension progressive des champs de compétences de l'État. En France, la réduction des dépenses publiques constitue depuis plusieurs années une priorité. Elle l'est encore aujourd'hui avec l'objectif affiché de résorption du déficit et de

la dette publics, alourdis par les mesures conjoncturelles prises pour tenter de juguler les effets de la crise. La contrainte de la charge de la dette souveraine, issue pour partie de déficits structurels, met l'élaboration budgétaire sous la surveillance des investisseurs et des agences de notation, dont l'indépendance clamée est sérieusement remise en cause et l'influence sur la souveraineté des États contestée.

Or, les finances publiques constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société, interrogeant le sens et la nature de l'intervention de l'État et de la puissance publique. Si les questions afférentes aux dépenses marquent l'actualité, elles ne peuvent occulter ni celles, tout aussi essentielles, des recettes ni celles relatives à l'organisation et à l'efficacité de la dépense publique.

Aujourd'hui, une réforme globale de la fiscalité s'avère indispensable, articulée autour des principes de justice, de citoyenneté, de simplicité, de transparence, de stabilité.

## Réformer la fiscalité, repenser les relations financières État - collectivités locales

Chacune des décisions et des orientations fiscales et budgétaires impacte les collectivités territoriales. Depuis les premières lois de décentralisation, de multiples dispositions législatives ont recherché l'équilibre entre l'affirmation de la liberté d'administration des collectivités territoriales, d'une part, et le double objectif de réduction de la dépense publique et du déficit des comptes de la Nation, d'autre part. Les transferts successifs de compétences vers les échelons décentralisés sont quasi unanimement considérés comme ni justement compensés, ni respectueux de leur autonomie financière. Depuis une quinzaine d'années, l'autonomie financière des collectivités locales et leur capacité à lever l'impôt ont été réduites par les différentes réformes fiscales. Les dispositifs de péréquation atteignent leurs limites, comme l'attestent les multiples débats autour des critères à retenir ainsi que les nouvelles règles qui se dessinent au travers du concept de « péréquation transversale ». De plus, la commission consultative d'évaluation des normes estime à plus d'un milliard d'euros en année pleine le coût des charges indirectes résultant de l'application de normes imposées par l'État ou l'Union européenne. Enfin, la réduction des dépenses publiques réalisées par les collectivités locales affecte leurs capacités d'investissements, dont le taux oscille actuellement aux alentours de 70 % du total des investissements publics, avec toutes les incidences négatives sur l'accomplissement de leurs missions et, d'une manière plus générale, sur l'économie nationale.

## Réhabiliter l'impôt progressif sur le revenu

La France compte parmi les pays où la part de l'impôt sur le revenu dans les ressources budgétaires de l'État est relativement faible. Si environ 50 % des ménages en sont exonérés, en revanche tous les citoyens sont assujettis à la TVA et à la TIPP. La part de ces impositions - environ 67 % pour la TVA, 7,5 % pour la TIPP, 25,5 % pour l'impôt sur le revenu -, renforce les inégalités sociales et mine les valeurs des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Par ailleurs, de nombreux travaux récents d'institutions publiques dressent un tableau critique des niches fiscales et sociales, considérant que certaines d'entre elles sont « peu efficaces » alors qu'elles grèvent les finances publiques ou qu'elles soutiennent les injustices sociales en instaurant un taux de prélèvement décroissant avec le revenu.

## Corriger les inégalités d'imposition des entreprises

Les inégalités touchent également les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Si celui-ci est fixé en principe à 33 %, de nombreuses grandes entreprises du CAC 40 en sont actuellement exonérées, alors que d'autres sont taxées en moyenne à hauteur de 8 % contre 22 % pour les PME.

Renouer avec les valeurs d'égalité, de solidarité et de citoyenneté permettrait de redonner du « sens commun » aux évolutions sociétales. La réhabilitation de l'impôt progressif sur le revenu, la correction des inégalités, la conjugaison de la libre administration des collectivités locales et du principe d'égalité des droits, comptent au nombre des éléments nécessaires pour y parvenir. Se pose également la question d'une éventuelle harmonisation européenne de la fiscalité sur les entreprises. Enfin, les citoyens et les acteurs sociaux et économiques doivent également être en capacité d'appréhender les problématiques fiscales et de décider collectivement des choix faits. Cela requiert une démystification de ces questions et l'organisation de débats démocratiques de qualité.

### Préconisation n° 17

Le CESE considère qu'il relève des missions de l'État de refonder la fiscalité autour des valeurs d'égalité, de citoyenneté et de solidarité. Il souligne l'intérêt de réhabiliter l'impôt progressif sur le revenu, de viser une fiscalité plus juste, plus simple, plus transparente et plus stable et de reconsidérer les relations État/collectivités locales. En ce sens, il appelle à une réforme globale. Cela demande aussi une démystification des problématiques fiscales visant leur réappropriation par la société.

## Créer un pôle financier public

La raréfaction et les conditions tarifaires de l'accès aux crédits pour réaliser leurs investissements ont conduit les collectivités territoriales à préconiser la création d'une agence publique de financement ; création dont la pertinence s'est confirmée avec la faillite de la banque Dexia. Ce projet confirme l'intérêt d'une assistance technique publique, mais également d'un financeur issu du périmètre public. Cette approche suggère que le financement des collectivités relève d'une mission de service public. Par ailleurs, elle participe d'une nouvelle conception des finances publiques établissant une synergie entre les finances publiques et les institutions financières. Dans cet esprit, l'État a un pouvoir d'intervention direct ou indirect.

Ainsi, si la réforme du système fiscal s'avère déterminante et doit accompagner l'examen minutieux de l'efficacité des dépenses publiques budgétaires ou fiscales, d'autres préconisations peuvent être mises à l'étude. Leur objectif est de contribuer au développement économique et social des territoires, de participer à la création de recettes nouvelles au budget de l'État et de la Nation, ainsi qu'à la nécessaire relance de la croissance. Ainsi, afin de renforcer l'appareil productif et de favoriser les investissements, la création d'un « pôle financier public » apparaît comme une opportunité. Il constituerait une réponse pérenne à la crise de l'intermédiation bancaire à laquelle sont confrontées les PME, les TPE et les Établissements de taille intermédiaire (ETI) pour développer leurs activités ; il ouvrirait la porte à l'orientation de l'épargne populaire vers le développement économique, social

et environnemental. Les différentes institutions financières dans lesquelles la puissance publique a un pouvoir de décision et d'intervention seraient ainsi mobilisées autour d'un service public de l'épargne et du crédit. Ces dispositifs pourraient être placés sous la responsabilité conjointe de l'État, des interlocuteurs sociaux, des chambres consulaires, des collectivités locales, etc.

#### Préconisation n° 18

Le CESE préconise des synergies nouvelles entre les finances publiques et les institutions financières. La création d'un pôle financier public et de fonds régionaux, mobilisant les différentes institutions financières pour soutenir l'appareil productif et les investissements dans les territoires, participent des responsabilités de l'État. Un tel dispositif suppose de clarifier la gestion de la gouvernance et celle de l'efficacité des dispositifs existants. Sa mise en place ne peut cependant exonérer d'une réflexion sur les finalités des institutions bancaires pour privilégier l'accès aux crédits au détriment des activités financières.

## Vers une autre conception de la Banque centrale européenne ?

La modernisation nécessaire des outils de financement public avec leur corollaire en matière de financement des collectivités territoriales est étroitement dépendante de la conception nouvelle d'une banque de la communauté européenne, axée sur les besoins économiques et sociaux, aux plus près des acteurs économiques et des populations. Ainsi, par exemple, il est difficilement compréhensible pour les citoyens non informés que les crédits dont dispose la Banque centrale européenne (BCE) soit versés en premier aux banques à des taux minimes pour ensuite être prêtés aux États à des taux variables et élevés à partir de déterminants fixés par des agences de notation. Cette interrogation est renforcée par le fait que les banques sont considérées, en grande partie, responsables de la crise que subissent les peuples, les salariés, certaines entreprises. Pourquoi la BCE ne prêterait-elle pas directement aux États à des taux fixes et collectivement décidés ? Cela mériterait à tout le moins d'être expliqué.

## Quelle intervention de la société civile ?

La complexité des questions, les options en présence ainsi que la multitude des travaux menés récemment par des institutions publiques (Cour des Comptes, Commission des Finances, Inspection générale des Finances, Conseil des prélèvements obligatoires, etc.) appellent à approfondir chacune des préconisations formulées. Eu égard à sa composition et aux travaux déjà réalisés, le CESE pourrait contribuer à cette réflexion, préciser une méthodologie pour dégager des objectifs partagés de long terme, le rythme des transitions, les procédures d'évaluation et de suivi.

---

## Tendre vers une refondation sociale

### Viser le développement humain durable

Le sommet de la terre à Rio en 1992 a élargi le concept de développement durable et fixé les grands principes autour desquels celui-ci devait s'organiser : « *l'être humain est au cœur du développement durable* ». Les enjeux sous-jacents sont nombreux : montée

des interdépendances dans la mondialisation, épuisement des ressources rares telles les énergies fossiles ou l'eau, évolutions démographiques, explosion des inégalités entre les hommes et les territoires, risques inhérents à l'industrie ou aux produits toxiques. Ces questions contemporaines conduisent à s'interroger sur le « vivre ensemble » à l'échelle de la planète. Elles appellent une nouvelle manière de penser l'action collective et de légitimer les politiques publiques, globales ou sectorielles. Si les constats sont souvent partagés, en revanche, les solutions et les transitions préconisées diffèrent, voire divergent. Cela milite en faveur d'une appropriation des enjeux et des conclusions auxquelles parviennent les différents acteurs, afin d'opérer des choix collectivement décidés et partagés, respectueux du développement humain.

#### Préconisation n° 19

Le CESE estime que les politiques publiques, globales ou sectorielles, doivent viser au développement humain durable et que les critères mesurant leur efficacité doivent être déterminés à partir de ce postulat.

### Consolider la cohésion sociale

Dans nos sociétés contemporaines, les socles du « vivre ensemble » qui ont prévalu durant des décennies sont ébranlés par une conjugaison de phénomènes : individualisme, éclatement des collectifs, violence multiforme, substantielle perte de légitimité des pouvoirs publics, de leurs institutions ou représentation, montée des communautarismes, des sentiments d'exclusion et d'injustice liés à l'accroissement des inégalités, au développement de la pauvreté. La crise a exacerbé ces sources de tensions latentes. Elles peuvent déboucher sur des fractures sociales et territoriales néfastes à l'organisation du « vivre ensemble ». La conscience du danger que ces manifestations font courir à la société renforce la nécessité de rechercher du lien social et des sécurités collectives - au sens de solidarité -, de rendre effectifs les droits fondamentaux, de mieux articuler le rapport solidarité-responsabilité.

En ce sens, l'État et la puissance publique sont interpellés pour déployer des politiques publiques fortes et ciblées afin de garantir un cadre de relations sociales propice à l'épanouissement de chacun et de tous. En effet, l'une des missions essentielles de l'État consiste à donner du sens et du contenu à des valeurs communes et à des règles de vie collectives et acceptées par tous. À cet égard, de nombreuses préconisations d'avis rendus par le CESE gagneraient à trouver des traductions car elles participent à la cohésion sociale dans les territoires. Il en est ainsi, par exemple, des recommandations visant la réussite scolaire de tous, en renouant notamment avec la dimension territoriale de l'éducation prioritaire, celles préconisant l'augmentation des dépenses consacrées au logement et en particulier au logement social, la poursuite du PNRU I et le lancement d'un PNRU II, en favorisant son appropriation territoriale, etc. Enfin, considérer la cohésion sous un angle territorial permet de relever que de nombreuses questions appellent des réponses et des moyens coordonnés à l'échelle du pays ou de l'Europe, tandis que d'autres doivent être abordés à un niveau local.

Conscient des dangers, pour la vie en société, de l'effacement de socles du vivre ensemble, le CESE confirme l'enjeu de déployer des politiques publiques favorisant la cohésion sociale et territoriale, l'épanouissement et l'accès aux droits fondamentaux. Il rappelle que de nombreuses préconisations rendues dans le cadre de ses avis récents participent de cet objectif et souligne l'impérieuse nécessité de les rendre effectives.

### ***Tendre à la résorption de la pauvreté***

Un pays comptant parmi les vingt les plus puissants de la planète ne peut accepter ni une augmentation du taux de pauvreté, ni une paupérisation croissante de sa population. Or, l'Insee vient de confirmer une augmentation de la pauvreté depuis les années 2000 avec un pic en 2009. De surcroît, elle touche des catégories de plus en plus larges de la population : personnes privées d'emplois, jeunes étudiants, salariés, retraités, agriculteurs, artisans. Une partie grandissante de la population ne se sent pas à l'abri de la pauvreté. Ce constat confirme l'inefficacité des politiques publiques pour permettre à celles et ceux qui y ont sombré d'en sortir de façon durable et pour tendre à la résorption de ce fléau, facteur d'exclusions sociales, professionnelles et culturelles. Pourtant, suite à un avis du CESE, a été promulguée en 1998 la loi d'orientation contre les exclusions portant l'ambition de « *l'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* ». En effet, la lutte contre les exclusions va au-delà de celle contre la pauvreté, dans la mesure où elle ne vise pas seulement la garantie d'un niveau de vie et de conditions d'existence décentes mais promeut l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux. Les échanges avec les parties prenantes, dans le cadre de l'Année Européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ont révélé que le socle de droits existant en France paraît suffisant mais qu'il convient d'en assurer l'effectivité. Il est regrettable que cette effectivité ne soit pas assurée pour une partie grandissante de la population, constat facteur de fragilisation de la cohésion sociale et territoriale.

L'État a une responsabilité particulière en la matière, comme en attestent les études menées par le gouvernement. Elles concluent qu'une majorité de personnes citent l'État comme l'acteur principal devant prendre en charge les personnes en difficulté sociale, devançant nettement les autres acteurs publics (collectivités locales et caisses d'allocation familiale), la famille et les associations. Pour répondre à cette exigence, l'État dispose notamment du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Ses recommandations méritent d'être mieux prises en compte dans les politiques publiques.

Par ailleurs, alors que la pauvreté s'étend, des décisions prises au niveau européen risquent de réduire drastiquement les moyens des associations organisant l'aide alimentaire aux plus pauvres. D'autre part, la compression des budgets des conseils généraux impactent les subventions versées à des associations œuvrant dans l'aide aux plus démunis.

Le CESE confirme qu'il est des responsabilités de l'État de permettre l'accès de tous aux droits de tous. Il estime que la lutte contre la pauvreté, facteur d'exclusions sociale, professionnelle et culturelle, d'atteinte à la dignité humaine et à la citoyenneté, doit demeurer un impératif national inscrit dans la durée. Il souligne la nécessité de politiques publiques cohérentes, coordonnées et simultanées de court, moyen et long termes à engager pour atteindre cet objectif.

Dans l'immédiat, il considère que les décisions de diminuer drastiquement les moyens financiers des associations œuvrant dans ce domaine n'est pas particulièrement opportune et que des ressources doivent être mobilisées pour pallier cette réduction. Il invite le gouvernement à prendre en compte les recommandations du CNLE dans les politiques publiques.

## **Construire une démocratie « élaboratrice »**

En dépit du recours récent et largement partagé à l'État pour tenter de trouver des solutions à la crise, le sentiment de défiance à son égard reste un fait notable, qui tend à s'amplifier. L'État est aussi souvent assimilé à son exécutif, national ou territorial, brouillant la perception par les citoyens de ses prérogatives. Néanmoins, les attentes exprimées, l'intérêt général, exhortent à reconstruire une relation nouvelle entre État, interlocuteurs sociaux, acteurs économiques, citoyens, société civile et collectivités territoriales. En effet, si la démocratie représentative est essentielle et doit conserver le pouvoir de décider, elle demande à être confortée et enrichie pour asseoir la légitimité de l'action publique. Une meilleure reconnaissance par l'ensemble de la société française de la légitimité des décisions appelle des évolutions dans leur processus d'élaboration. L'élévation du niveau de compétences des citoyens, leur aptitude à produire des connaissances utiles à l'action publique dans des sociétés marquées par l'augmentation des risques perçus et des incertitudes, ainsi que leur propension à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise, plaident pour la prise en compte de ces savoirs et opinions dans le processus de décision. Dans cet état d'esprit, le Conseil d'État, estimant que la concertation n'est pas synonyme de lenteur, préconise une « administration délibérative ».

Le déploiement et la mise en synergie de toutes les formes de démocratie se trouvent confortés. Mais cela invite aussi à mieux identifier les moyens de les rendre effectives et de permettre aux protagonistes d'être le reflet de toutes les composantes de la société. Le concept de « démocratie élaboratrice » vise à renforcer la contribution des citoyens, des interlocuteurs sociaux, des acteurs économiques, de la société civile et des collectivités territoriales dans le processus délibératif conduisant à la décision, laquelle est prise par les élus de la démocratie représentative.

La prise en compte de l'ensemble des recommandations visant à mieux solliciter tant les collectivités locales que les citoyens, les acteurs du dialogue social et du dialogue civil, supposera de s'interroger sur la pérennité, la rationalisation ou la transformation des outils existants dans un souci de lisibilité et d'efficacité. En effet, la multiplicité et la diversité des instances de consultation qui existent aujourd'hui n'ont permis, ni d'effacer le sentiment de défiance actuellement prégnant dans une partie de l'opinion à l'égard des institutions et des « politiques », ni d'aboutir à des décisions largement partagées fondées sur des évaluations contradictoires.



## Conforter la démocratie représentative

En dépit des nombreux dispositifs de consultation créés par l'État et la puissance publique en vue de favoriser le dialogue civil et le dialogue social, le sentiment de défiance à l'égard des institutions et des « politiques » perdure dans une partie du corps social. Un des symptômes de cette défiance se traduit par une progression du taux d'abstention aux consultations électorales et par le nombre de citoyens non inscrits sur les listes électorales. La difficulté à en déterminer de façon exhaustive les raisons rend complexe la recherche de solutions. Cependant, figurent parmi les éléments à prendre en compte les différences importantes entre les caractéristiques sociales des élus et le corps électoral, la faible représentation de jeunes ou de femmes. Il est probable que ces différences persistantes participent au sentiment de distance des électeurs par rapport aux élus et de défiance à l'égard des institutions.

### Préconisation n° 22

Le CESE estime nécessaire de conforter la démocratie représentative. Favoriser sa représentation à l'image du corps électoral, faciliter son accès aux jeunes et généraliser la parité y participe. La réflexion et les débats sur le cumul et le nombre de mandats doivent y contribuer. Le CESE considère également que le renforcement de la légitimité des décisions des élus appelle des évolutions dans leur processus d'élaboration. La construction d'une démocratie « élaboratrice » peut y contribuer.

Les territoires sont devenus le lieu d'élaboration de stratégies économiques et sociales, de construction de l'action publique aux multiples facettes : la formation et l'emploi, les conditions de travail, les transports, la santé, l'environnement, le logement... Le dialogue social et civil territorial permet d'investir des problématiques qui ne relèvent pas de la négociation collective comme le développement économique, l'aménagement du territoire... Différentes formes d'échanges, de consultations, de concertations se développent. Elles visent à articuler les enjeux liés aux évolutions du travail à ceux revêtant un caractère sociétal, à mettre en cohérence les acteurs pour élaborer des réponses à des problématiques de dimension locale qui s'inscrivent dans un contexte global.

## Reconnaître la place des organisations syndicales de salariés dans le dialogue social territorial

Le processus de décentralisation et l'intérêt de la proximité pour appréhender les rapports entre citoyens, emploi, travail et lieux de vie, entre les territoires et les entreprises, impactent aussi de plus en plus les organisations syndicales comme acteurs de la gouvernance territoriale. Leur activité dépasse le cadre de l'entreprise ou de l'administration ; elles sont régulièrement sollicitées pour participer au dialogue social territorial – local et national – ou aux concertations organisées par les institutions publiques territoriales ou nationales sur des problématiques qui dépassent le strict champ des relations professionnelles. Par ailleurs, le Grenelle de l'environnement a posé le principe de la Gouvernance à cinq (État, collectivités locales, patronat, organisations syndicales de salariés, associations).

Cette situation pose avec acuité la reconnaissance du droit syndical des salariés au niveau interprofessionnel. En effet, pour répondre aux sollicitations, les organisations syndicales de salariés doivent utiliser les moyens - heures de délégation ou mises à disposition - que les accords d'entreprises, d'administrations publiques ou les conventions

collectives de branche leur octroient à titre professionnel. Il conviendrait donc d'instaurer des droits syndicaux, gérés par les organisations syndicales, au titre de leur activité et de leur représentation interprofessionnelles aux différents niveaux où elles s'exercent : territoire, national, Europe. En découle la question du financement de ce droit.

#### Préconisation n° 23

Le CESE estime qu'il est de la responsabilité de l'État de reconnaître la place et le rôle des organisations syndicales de salariés dans le dialogue social territorial. Il considère que des droits syndicaux interprofessionnels doivent être créés pour leur permettre d'exercer leurs missions et que des ressources publiques sont à mobiliser à cette fin, n'affectant pas les entreprises.

Ces questions de disponibilité et d'indemnisation des représentants des interlocuteurs sociaux participant aux instances de concertation, au niveau territorial comme national, se posent également pour les représentants des organisations représentatives d'employeurs des petites entreprises.

## Reconnaître la place des associations dans le dialogue civil territorial

À l'échelon national et territorial, les citoyens exercent depuis longtemps leur responsabilité en dehors des seuls temps d'élection. Cet exercice d'une citoyenneté active prend notamment la voie des associations. L'activité du champ associatif a permis que de nombreuses préoccupations sociales, économiques ou environnementales soient entendues. Ainsi, des avancées sociales significatives ont été, sous leur impulsion, traduites en droits nouveaux (pour les femmes, pour les patients, etc.). Une meilleure prise en compte des questions environnementales résulte aussi en grande partie de l'activité de multiples associations. Par ailleurs, en préconisant la gouvernance à cinq, le Grenelle de l'Environnement a contribué à améliorer la méthode de concertation des organisations de la société civile et à clarifier les acteurs dits « représentatifs », dont les associations. Ce concept nouveau demande à être approfondi, afin que la légitimité des associations sollicitées soit incontestable. En effet, il serait dommageable que cette avancée dans l'exercice de la démocratie soit entachée par des participations d'acteurs associatifs ne représentant pas les intérêts des citoyens. Par ailleurs, compte tenu de leur multiplicité, toutes les associations ne peuvent participer aux instances de concertation. Ces éléments confortent l'enjeu d'un approfondissement sur les critères à déterminer pour asseoir la légitimité de leur participation.

Un travail de ce type a été fait par le Comité économique et social européen en 2002 et par le CESE en 2008 qui proposait neuf critères pour qu'une organisation européenne soit éligible au dialogue civil européen. Une réflexion du même type pourrait être engagée en France pour déterminer les critères d'éligibilité au dialogue civil.

Le CESE estime judicieux de dynamiser le contenu de la Charte des engagements réciproques visant une meilleure prise en compte des associations dans les processus de concertation signée en 2001 entre le Premier ministre et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). Il confirme l'intérêt d'adopter au niveau européen un statut de l'association européenne et de déterminer, en France, pour tous les acteurs souhaitant concourir au dialogue civil, les critères d'éligibilité.

## Évaluer politiques nationales et outils territoriaux

Au fil des années, l'évaluation des politiques publiques s'est imposée. Mais quelle est aujourd'hui la place de l'évaluation dans la conduite des politiques publiques ? Quelles améliorations apporter ? Quelle évaluation porter sur les réformes structurelles engagées depuis plusieurs années ?

### Une nouvelle place pour l'évaluation

#### Privatisations, délégations : quelle évaluation ?

Il n'existe pas aujourd'hui en France de dispositifs publics et de composition pluraliste adaptés à une évaluation partagée et ouvrant des pistes de corrections des trajectoires antérieurement suivies. Par exemple, quel a été l'intérêt social, économique et environnemental de la privatisation des autoroutes ? L'augmentation des péages à la charge des automobilistes est considérée peu justifiable par la Cour des Comptes. Les recettes de l'État et de son Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) s'en sont trouvées diminuées, affectant le financement de la réalisation ou l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou portuaires. L'exemple de l'eau, qui risque de manquer dans le futur, peut aussi être cité. Plusieurs collectivités ont, après avoir délégué cette compétence, considéré que la réappropriation publique devait prévaloir. Mais ces options relèvent de décisions éclatées entre les collectivités. N'y aurait-il pas des considérations à faire valoir, au titre de l'intérêt général et du principe d'égalité, justifiant l'intervention de l'État dans la gestion de l'eau ?

Le CESE estime qu'il relève de l'État d'organiser l'évaluation régulière des privatisations et des délégations de service public, ouvrant, lorsque l'intérêt général le justifie, vers une réappropriation publique.

#### Législations, réglementations : articuler évaluation nationale et territoriale

Au niveau national, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, des études d'impact précèdent les projets de loi. Elles sont rendues publiques via le site Légifrance où chaque citoyen peut s'exprimer. Si cette procédure est à apprécier comme un progrès significatif de la citoyenneté, la réalisation des études d'impact par les administrations à l'origine du projet de loi comporte le risque d'amoinrir leur caractère objectif. Par ailleurs, il n'existe, ni au niveau national,

ni dans les territoires, de dispositif collégial permettant de croiser les regards portés sur le sens et les conséquences sociales, économiques et environnementales des projets de lois à l'exception des procédures organisant la consultation du CESE. Enfin, se pose toujours la question de l'extension des études d'impact au domaine réglementaire, comme l'a déjà souligné le CESE. L'évaluation est, quant à elle, éclatée dans diverses procédures, alors qu'il serait avantageux de croiser les résultats obtenus sur les imperfections décelées et sur les domaines dans lesquels des améliorations sont à apporter.

La préoccupation de « Mieux légiférer », promue par l'Union européenne, mérite d'être prise en compte en France pour le droit national. En amont, « Mieux légiférer » pourrait se traduire par une amplification et un approfondissement des études d'impact *ex ante* mises en œuvre pour les projets de loi. En aval, des études *ex post* permettraient de vérifier l'adéquation du droit adopté et de ses effets aux objectifs ayant présidé à son élaboration et de mesurer ses incidences sur les territoires. Se pose la question de l'institution en charge de conduire ces études. Une participation des administrations à la préparation des études d'impact *ex ante* peut se justifier, car ce sont elles qui déposent le projet de texte et auront ensuite à l'appliquer. Mais ne conviendrait-il pas de conférer une place encore plus active au Parlement en application de la révision constitutionnelle de 2008 ? L'article 24 précise en effet que le Parlement « *contrôle l'action du gouvernement* » et « *évalue les politiques publiques* ».

#### Préconisation n° 26

Compte tenu des incidences des législations et des réglementations sur les territoires, le CESE estime utile de conduire des études d'impact approfondies en amont et en aval de leur élaboration. Un renforcement du rôle du Parlement, ainsi que l'organisation de consultations de la société civile sur les impacts des législations et réglementations, peuvent y contribuer.

## Déterminer les moyens de l'action publique par l'évaluation

L'évaluation constitue aussi une clé d'entrée dans l'élaboration de projets d'avenir, la recherche de leur financement et la détermination des moyens pour leur réalisation. Elle permet de porter un regard critique sur les effets des actions conduites et des investissements réalisés, puis de s'appuyer sur ces résultats pour poursuivre, rectifier, corriger ces politiques ou s'engager vers d'autres perspectives.

Retenir ce principe pour estimer les moyens de l'action publique – financiers et humains - impacterait de fait les missions des administrations d'État au niveau national et déconcentré. Leurs missions seraient élargies à la conduite d'évaluations sérieuses des besoins des territoires, à l'élaboration d'un diagnostic partagé à court, moyen et long terme, et à l'esquisse des moyens financiers et humains à mobiliser pour y répondre. Les services d'État pourraient s'appuyer sur les dispositifs de concertation qui maillent les territoires, constituant autant de lieux d'expression des besoins, d'évaluation et d'élaboration de projets.

Les services de l'État devraient aussi jouer un rôle d'alerte et d'information auprès des collectivités locales sur les conséquences de choix pouvant s'avérer risqués. Il en est ainsi, par exemple, des partenariats public-privé pour le financement d'investissements. L'évaluation des expériences à grande échelle, menées au Royaume Uni et de celles, plus récentes, conduites en France, appelle en effet à la plus grande réserve. Si ces montages financiers peuvent présenter une solution de court terme, ils s'avèrent, dans certains cas, particulièrement onéreux pour les finances publiques sur le long terme.

Le CESE estime qu'il relève des missions de l'État dans les territoires de conduire des évaluations sérieuses des besoins, puis d'estimer, à partir d'un diagnostic partagé, les moyens financiers et humains à mobiliser pour y répondre. Il considère également que l'État doit jouer un rôle d'alerte et d'information auprès des collectivités locales et des établissements et administrations publics sur les conséquences de choix risqués comme peuvent l'être, dans certains cas, les partenariats public-privé.

## Quelle évaluation porter sur les réformes structurelles engagées depuis plusieurs années ?

Les réformes de l'État oscillent entre continuité et rupture. Au titre des ruptures dans les réformes conduites ces dernières années, trois sont soulignées. La première résulte de la mise en œuvre, depuis 2007, de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les deux autres, dont le début de la mise en œuvre est plus ancien, proviennent de la création des agences de l'État, qualifiées parfois d'opérateurs, et des Autorités administratives indépendantes (AAI).

### Suspendre temporairement, pour évaluer et réorienter, la révision générale des politiques publiques

Engagée depuis 2007, la RGPP est une démarche globale concernant l'ensemble des structures de l'État. Pilotée au plus haut niveau politique, l'argument budgétaire constitue, pour la première fois, le critère principal, voire unique des orientations. Ce postulat amène à redéfinir des priorités en termes de solidarité et d'équilibre des territoires. Ainsi, la présence de certains services publics estimés trop coûteux n'est plus jugée utile sur l'ensemble des territoires, nombre de services déconcentrés de l'État sont fusionnés et voient leurs effectifs réduits. La RGPP aboutit même parfois à préconiser la fermeture de certains services pourtant directement liés à une politique gouvernementale prioritaire (exemple : fermeture de canaux pour obéir à l'objectif de rationalisation de la gestion des voies navigables, alors que le transport fluvial est déclaré prioritaire pour protéger l'environnement).

Au terme de quatre années de restructurations, la RGPP suscite des critiques convergentes (commissions parlementaires, Cour des Comptes, corps de l'Inspection générale, ensemble des associations d'élus, professionnels exerçant dans les administrations publiques, organisations syndicales de salariés, plusieurs associations, etc.). Ce fait, assez exceptionnel pour être souligné, justifie la suspension de la RGPP afin d'évaluer ses effets avant d'opérer les réorientations qui en découleront. En effet, les griefs exprimés sont aussi assortis de recommandations précises portant sur l'essence de la réforme, les méthodes de sa conduite, les procédures de suivi et d'évaluation. Reconnaisant le bien fondé de réformes liées au principe d'adaptabilité qui est, aux côtés de ceux de l'égalité et de continuité, une des trois caractéristiques posées dès la fondation des services publics, il est estimé, à juste titre, qu'il faut combiner objectifs et moyens dans une démarche d'ensemble impliquant la société. À cet égard, des critiques soulignent l'absence de recherche de l'implication des citoyens (« *le citoyen est souvent le grand oublié* ») dans une réforme qui les concernent pourtant.

Le CESE estime nécessaire une suspension temporaire de l'application de la révision générale des politiques publiques pour conduire l'indispensable évaluation, associant notamment les collectivités territoriales, préalablement à une réorientation. Il souligne l'intérêt de combiner objectifs et moyens dans une démarche d'ensemble impliquant la société. Il recommande la mise en place de dispositifs publics transparents de suivi et d'évaluation.

## Agences et autorités administratives indépendantes : examiner pertinence, mission, gouvernance et contrôle

Dans l'organisation traditionnelle des institutions concourant à la puissance publique, les agences de l'État et les autorités administratives indépendantes constituent des évolutions importantes. Les objectifs recherchés lors de la création de certaines peuvent être partagés. Néanmoins, si leur impartialité et leurs activités reconnues peuvent parfois justifier leur existence, des questions se posent sur les fonctions confiées, leur gouvernance, leur contrôle par le Parlement et plus largement sur l'éthique devant prévaloir dans la nomination de leurs membres.

643 agences interviennent, sous des statuts divers, dans de multiples politiques publiques. Dans les territoires, cette multiplicité conduit à une hétérogénéité et à une complexification de l'action publique, chaque agence ayant ses propres modes de fonctionnement, son mode de gouvernance. Leurs prérogatives et les moyens financiers dont certaines disposent amènent à une transformation des relations État-collectivités. Les élus sont conduits à une recherche continue d'opportunités de financements dans des négociations éclatées. Des évolutions affectent également les services déconcentrés de l'État, court-circuités par les appels à projets et les négociations directes entre les agences et les territoires, leur rôle se cantonnant de plus en plus à la transmission aux agences des dossiers montés par les collectivités. Au niveau national, « l'affaire » du Médiateur est emblématique de ces dysfonctionnements. Elle interroge, par ailleurs, sur la pertinence du transfert de certaines missions d'Administrations d'État vers des agences.

Le terme d'autorité administrative indépendante a été utilisé pour la première fois en 1978 lors de l'installation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). À ce jour, elles seraient une quarantaine avec un champ assez large d'intervention. Elles constituent une exception à l'article 20 de la Constitution selon lequel le gouvernement dispose de l'administration. En effet, les AAI sont dotées de pouvoirs parfois importants, allant de la recommandation, la décision ou la réglementation, à la sanction. Elles agissent au nom de l'État et, surtout, sont indépendantes tant des secteurs qu'elles contrôlent que de l'État. Nombre d'entre elles ont représenté des avancées en termes d'indépendance et se traduisent par des satisfactions en termes d'expertise et de proximité des citoyens. Leur activité a également été à la source d'élaboration de droits protecteurs dans de nombreux domaines. Cependant, la multiplication des AAI - cette catégorie pouvant apparaître en quelque sorte victime de son succès - pose des problèmes de lisibilité de l'action publique et de complexité institutionnelle. Ainsi, les AAI ne sauraient devenir le mode d'administration de droit commun.

Le CESE s'interroge sur le nombre des agences d'État. Dans un souci de lisibilité, d'efficacité et de contrôle de l'action publique, il estime que plusieurs des missions relevant des agences devraient être assumées par des administrations d'État. L'éthique doit prévaloir dans la nomination de leurs membres.

## Conclusion

Face aux incertitudes de l'avenir exacerbées par une crise sans précédent, l'État dispose d'une réelle légitimité d'intervention, confortant sa mission fondamentale d'orientation et de pilotage des évolutions sociétales. Cette légitimité exige cependant de reconquérir une confiance amoindrie.

La construction avec les citoyens, les acteurs du dialogue social et du dialogue civil territorial, ainsi qu'avec les collectivités territoriales, de réponses stratégiques portant sur les enjeux contemporains économiques, sociaux et environnementaux, qui concernent l'ensemble de la société et se poseront à moyen et long terme, peut y contribuer. Cette conception appelle à conjuguer toutes les formes de démocratie confortant la démocratie représentative et à les rendre effectives par la création d'espaces de concertations approfondies et de droits nouveaux.

L'évaluation des politiques publiques et de leur déploiement territorial s'avère également l'une des clés pour faire vivre le principe d'adaptabilité qui constitue, avec ceux de l'égalité et de la continuité, les fondements du service public.

À l'instar de préconisations formulées dans plusieurs travaux du CESE, celles contenues dans cet avis œuvrent à restaurer la confiance des citoyens dans l'action politique, afin qu'ils puissent participer et adhérer à l'élaboration d'un projet de société, garant de l'intérêt général, des principes républicains et de la cohésion sociale et territoriale.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

L'avis de ce jour a suscité des débats importants qui ont démontré tout l'intérêt du sujet traité. Au-delà de la conception que l'on peut avoir du rôle de l'État et des collectivités territoriales, c'est bien de la vie quotidienne de chacun de nos concitoyens dont il s'agit dans ce texte. L'organisation d'un territoire, c'est l'organisation des relations entre les individus, entre les entreprises, entre les services publics et le public. L'organisation d'un territoire participe à la cohésion sociale et économique de notre pays.

Les agriculteurs, comme les pêcheurs, sont les acteurs et les bénéficiaires de cette organisation territoriale. Ils façonnent les paysages et participent au maillage économique de l'espace rural. Mais, en même temps, ils doivent s'appuyer, notamment, sur un réseau de transports routiers et ferroviaires de qualité, sur des services de santé efficaces, ou encore sur des échanges organisés avec l'ensemble des acteurs économiques.

Le groupe de l'agriculture et les représentants des pêcheurs ont donc porté, tout au long de son élaboration, une attention particulière à l'avis dont nous débattons aujourd'hui.

Nous vous rejoignons sur vos préconisations. En particulier, celle selon laquelle l'État doit être le garant des services publics et de l'intérêt général. Cela pourrait paraître une évidence mais il est tout de même bon de le rappeler.

Nous pensons aussi à la préconisation relative à la réforme générale des politiques publiques. Nous en avons longuement discuté entre nous et la rédaction à laquelle nous avons abouti nous satisfait. Prendre le temps d'évaluer la mise en place de la réforme nous paraît être une bonne chose. Sous prétexte de faire des économies, la RGPP s'est attaquée à l'ensemble des politiques de l'État et a conduit à des restructurations déconnectées des préoccupations liées à la vie dans les territoires.

Enfin, sur les développements relatifs à la subsidiarité, nous avons fait part des interrogations du groupe de l'agriculture. Nous aurions souhaité une rédaction plus précise. En effet, pour le secteur agricole, s'engager dans une nouvelle subsidiarité de l'État n'est concevable qu'à la condition qu'elle ne soit pas à l'origine de nouvelles distorsions de concurrence. En revanche, nous approuvons tout à fait que des débats publics de qualité puissent être organisés afin d'œuvrer à une réappropriation publique de la construction européenne.

Une partie du groupe de l'agriculture a voté pour, l'autre s'est abstenue.

## Artisanat

---

Avec cet avis, le Conseil s'est attaqué à un sujet ambitieux car il ouvre la porte à de multiples questions, comme en témoigne le nombre de ses préconisations. Le groupe de l'artisanat regrette cependant l'insuffisante prise en compte de l'articulation des compétences État-territoires comme le caractère abstrait de nombreuses propositions.

L'avis souligne le besoin d'un État stratège et visionnaire. La crise économique et financière qui se poursuit appelle, en effet, à aller au-delà des politiques de court terme



et à élaborer, dans une vision prospective, des réformes structurelles qui permettront de retrouver la croissance et d'assurer la cohésion sociale. L'État doit, pour cela, s'appuyer sur des outils d'analyse, de prévision et de réflexion indépendants. Le groupe de l'artisanat approuve la proposition d'instaurer des « *Conférences de prospective* », aux niveaux national et régional. Toutefois, il regrette que ne soient pas précisées les modalités d'articulation de ces « *conférences* » avec les instances existantes, dont, au niveau national, le Centre d'analyse stratégique ou encore le CESE qui a toute capacité et légitimité à contribuer à cette vision prospective.

L'avis rappelle à juste titre que, malgré la décentralisation, l'État doit demeurer le garant de l'équité territoriale, en permettant à tous les citoyens de bénéficier des services publics fondamentaux. Or, force est de constater qu'aujourd'hui, certains territoires se retrouvent dans une situation difficile, avec la disparition de services publics de santé, de justice, de sécurité jugés insuffisamment rentables, et toutes les incidences négatives que cela peut avoir sur l'économie locale. Comme le recommande l'avis, le groupe de l'artisanat estime nécessaire d'évaluer de façon approfondie l'application de la Réforme générale des politiques publiques (RGPP) et surtout de revenir à son ambition d'origine qui était de rationaliser les dépenses publiques, tout en améliorant la qualité des services aux usagers. Le groupe de l'artisanat tient cependant à souligner que cette politique a également apporté des résultats positifs, avec notamment la création de guichets uniques et de procédures simplifiées pour les entreprises, ou encore avec la réorganisation du réseau des chambres consulaires qui a permis de renforcer l'offre de services de proximité aux entreprises.

L'avis appelle à conforter la démocratie représentative, en réfléchissant à de nouveaux modes d'élaboration des décisions qui permettraient de renforcer l'implication des citoyens et des acteurs concernés. Le groupe de l'artisanat adhère à un tel objectif, susceptible de contribuer à restaurer la confiance envers les institutions et « *le politique* ». S'agissant surtout de la mise en œuvre de réformes structurelles - qui peuvent impliquer des changements profonds et doivent donc être comprises pour être acceptées - il lui semble important de prendre le temps de la réflexion et de la concertation. Pour autant, le groupe de l'artisanat considère que la démocratie représentative doit garder la primauté et que le concept de « *démocratie élaboratrice* » promu par l'avis ne peut ni s'appliquer à toutes les décisions publiques, ni conduire à une multiplication d'instances de concertation.

Le groupe de l'artisanat tient par ailleurs à saluer deux propositions de l'avis.

L'aménagement du territoire requiert de tout mettre en œuvre pour parvenir à une utilisation optimale des fonds européens. C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat approuve la nécessité de simplifier leurs mécanismes d'utilisation et d'offrir aux porteurs de projet un véritable appui des services de l'État, notamment dans la recherche de partenaires financiers. Il tient également à souligner que les opérateurs de proximité, dont les réseaux consulaires, ont toute leur place dans un processus d'accompagnement renforcé des bénéficiaires de ces financements.

En réponse au problème d'accès au crédit des collectivités, comme des TPE-PME, l'avis propose de créer un « *pôle financier public* », décliné en fonds régionaux. Le groupe de l'artisanat approuve pleinement cette proposition, de nature non seulement à permettre le lancement ou la poursuite d'investissements dans les territoires, mais aussi à favoriser la création ou la reprise d'entreprises, et donc la vitalité économique des territoires.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

# Associations

---

Dans un contexte de crise économique et sociale profonde, nous mesurons l'importance d'une action ambitieuse de l'État dans les territoires pour réaffirmer les valeurs fondamentales sur lesquelles repose notre République.

L'organisation et les missions de l'État dans les territoires constituent un sujet éminemment vaste : de l'Europe aux collectivités en passant par les acteurs de la société civile associés à la construction des politiques publiques, sans doute aurions-nous pu collectivement réduire le périmètre de notre réflexion et ainsi faciliter la compréhension de nos messages par le plus grand nombre.

Par ailleurs, pour le groupe des associations, la construction d'une société civile européenne est un défi collectif majeur. C'est pourquoi il soutient les propositions visant à une meilleure appropriation publique et citoyenne du processus d'intégration européenne. Toutefois, si nous estimons que le principe de subsidiarité est le garant de l'égalité des territoires de l'Union, le groupe des associations tient à rappeler son attachement au respect de la primauté du droit communautaire.

Au-delà de ces deux commentaires de forme, le groupe des associations soutient la majorité des propositions présentées par Mme la rapporteure, notamment en ce qui concerne la meilleure prise en compte des enjeux du long terme par l'État et les pouvoirs publics. La gestion de la dette publique ou les questions environnementales et climatiques sont des exemples de ces sujets que le temps politique ne sait pas traiter. Pour le groupe des associations, le CESE a sa place, avec d'autres, dans cette responsabilité du long terme.

Notre groupe tient également à exprimer son soutien à la suspension temporaire de la RGPP, le temps de procéder à son évaluation et à sa réorientation. La réforme de l'État aurait pu, par exemple, constituer une opportunité pour moderniser les conditions du partenariat entre État et associations. Pourtant, l'inexistence d'un véritable dialogue civil perturbe le monde associatif dans les missions d'utilité sociale qu'il assume au quotidien dans l'ensemble des territoires. La contribution de la vie associative à la richesse de notre pays devra également être intégrée à cette évaluation.

Dans le respect, à la fois de la démocratie représentative et de la démocratie sociale légalement instituées, les associations œuvrant pour le bien commun doivent être reconnues comme des actrices incontournables du dialogue civil. La proposition de dynamiser la Charte des engagements réciproques liant depuis 2001 l'État et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) est un premier pas en ce sens. Cette question spécifique pourrait, par ailleurs, faire l'objet d'un travail approfondi au sein du Conseil économique, social et environnemental afin de mettre en lumière la pluralité du concours à l'intérêt général, dont l'État reste le garant.

Le groupe des associations a voté l'avis.

## CFDT

---

Pour la CFDT, s'interroger sur les missions et l'organisation de l'État dans les territoires participe d'une réflexion sur la définition de la puissance publique, sur les missions de l'État et leur nécessaire évolution. Définir les missions permet de mieux cerner les objectifs et, ensuite, de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. On aurait

ainsi pu mieux traiter des effets de la décentralisation et de ses impacts sur la place de l'État dans les territoires et de l'organisation cadre de la RGPP.

Lors de la rédaction de cet avis, les principes républicains, en particulier ceux de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité, de solidarité, ont été réaffirmés. La CFDT est attachée à ces valeurs et défend la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de services publics. L'État doit veiller à une bonne cohésion sur l'ensemble des territoires et à une péréquation juste et équilibrée. Pour autant, il ne doit pas assurer lui-même l'ensemble des services publics, y compris d'ingénierie.

Les transferts de compétences, de missions et de services au public, y compris des prestations sociales relevant de la solidarité nationale (APA, RSA ...), permettent d'affiner des réponses différenciées, adaptées aux besoins des territoires. Cependant, ils doivent évidemment être accompagnés des fonds nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Il appartient à l'État de transférer directement ces fonds, ou de permettre une collecte de ressources dynamiques par les collectivités. Le manque de moyens porte le risque d'attrition du service public.

75 % des investissements publics sont réalisés aujourd'hui par les collectivités locales. Ces investissements dynamisent les entreprises, soutiennent l'artisanat, génèrent de l'emploi, sont bénéfiques pour l'économie en général.

L'avis préconise que l'État garantisse mieux la sécurité financière pour les collectivités, il n'en reste pas moins que, pour la CFDT, la libre administration des collectivités locales par elles-mêmes doit rester la règle.

Le choix de l'emprunt et de sa gestion doivent rester *in fine* à la collectivité.

Le thème de la réforme des politiques publiques et de la RGPP a fait l'objet de débats animés lors de l'élaboration de l'avis et de ses préconisations.

La CFDT préfère la formulation de la préconisation finalement retenue dans l'avis et qui ne vise pas à interrompre mais à suspendre temporairement la mise en œuvre de la RGPP. Cette pause se justifie pour réaliser la nécessaire évaluation, qui doit conduire vers une réforme partagée de modernisation des politiques publiques, sans focalisation sur la règle mécanique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite.

Pour la CFDT, garantir par la répartition équitable des moyens publics les conditions d'intégration de tous les territoires, et de chaque citoyen dans les territoires, au sein du réseau national, contribue à encourager la solidarité entre les territoires et entre tous les habitants de ces territoires.

L'avis émet des préconisations qui vont dans ce sens.

C'est pourquoi, la CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

---

L'intérêt général doit être au cœur des interventions de l'État. Le groupe rappelle que les services publics sont un élément essentiel de cohésion sociale, un facteur de développement local, et participent ainsi à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens. Leur maîtrise répond ainsi à une réelle nécessité, à un objectif d'intérêt général, d'équité et se justifie pleinement.

L'État doit avoir une vision prospective de la société. Nous partageons les propositions de création d'une organisation institutionnelle permettant à l'État de penser le long terme, avec la mise en place de conférences nationales et régionales de prospective.

La CFE-CGC souligne que l'État ne doit pas se soustraire à sa responsabilité d'assurer une cohésion nationale. Il doit continuer à être le garant de l'unité nationale dans son principe constitutionnel d'égalité des citoyens.

C'est la responsabilité de l'État de permettre l'accès de tous aux droits de tous. La résorption de l'exclusion réside dans les modes de régulation du système économique et social. Le couplage logique libéral du marché du travail et traitement social du chômage aux marges de l'économie est complètement insuffisant pour surmonter la crise actuelle du travail. Il y a donc nécessité d'élaborer une autre politique qui mette réellement au centre de l'action publique les besoins des personnes.

L'instauration de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires est nécessaire. Nous approuvons les propositions sur la création d'un pôle financier public et de fonds régionaux.

L'aménagement du territoire a besoin d'incitations et de moyens puissants, et la fiscalité locale est la clef de voûte de la poursuite cohérente de la décentralisation. Mais nous rappelons que la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales sans régler la question des sources de financement équivaut à s'interroger sur les moyens financiers compensatoires alloués à ces dernières. Par ailleurs, la déconcentration doit aller de pair avec la décentralisation. Sa réussite, et *a fortiori* celle de la déconcentration, dépendent de la qualité et de l'efficacité du service public qui est un atout prépondérant de la compétitivité d'un territoire.

Il est de la responsabilité de l'État de reconnaître la place et le rôle des organisations syndicales de salariés dans le dialogue social territorial. Le contexte actuel de crise économique met en évidence la nécessité d'un dialogue social territorial associant l'ensemble des acteurs dans la recherche de solutions en termes d'emploi et de formation. Il apparaît ainsi important de favoriser le développement du dialogue social territorial pour les régions compte tenu des enjeux en matière économique et des compétences en matière de formation.

Concernant la démocratie représentative, il faut favoriser sa représentation à l'image du corps électoral, faciliter son accès aux jeunes et généraliser la parité.

Nous adhérons à l'idée de démocratie « *élaboratrice* ». C'est primordial, dans la mesure où l'on apprécie mal les attentes à la fois des élus, des acteurs et des citoyens. Il est nécessaire de mettre en place des instruments de mesures et de recueillir les attentes du public.

Le dialogue de l'ensemble de la société civile organisée est un vecteur essentiel de cohésion nationale et de progrès social. Dans ce contexte, le renforcement des procédures de consultation du CESE et des CESER doit être renforcé.

Enfin, l'avis propose plusieurs pistes de réflexion visant à mieux associer la société civile à la construction européenne et nous les approuvons.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

## CFTC

---

Bien que fort heureusement concrets, le rapport et l'avis s'articulent dans des problématiques de sciences politiques, voire de philosophie politique. Le groupe de la CFTC y est particulièrement sensible à l'application de quelques grands principes fondamentaux.

La primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, tout à fait d'accord, encore que la CFTC eût préféré plus souvent le concept de « *bien commun* » qui, comme l'intérêt général, est l'effort collectif et individuel pour le bien de tous mais en insistant sur l'épanouissement de chacun en fonction de sa propre vocation, ce qui implique le souci des cas particuliers, des minorités et des diversités des personnes et des groupes.

Coordonner l'unité de l'État, la diversité des territoires et la décentralisation, et enfin l'Europe : c'est l'antiquité grecque qui a mis en évidence cette difficile dialectique de l'unité et de la pluralité, jamais vraiment résolue depuis. Dans le chapitre B paragraphe 1-3 sur la décentralisation, du rapport, il est bien décrit l'enchevêtrement des prérogatives de l'État, des régions, des départements et des communes, et d'autres pages y ajoutent l'Europe et l'intercommunalité. La dilution du pouvoir est un danger, mais un trop grand formalisme des compétences de chaque échelon est un risque de rigidité !

Seule une vraie subsidiarité peut réguler les diverses instances de décision.

La problématique de la prévalence du politique sur le financier. est peut-être insuffisamment directement présente ici, même s'il est question du rapport de l'État et du système bancaire. C'est dommage, parce que la crise exige un retour en force du politique. Et cette crise n'est qu'en demi-teinte dans cet avis.

L'actualité de la problématique de l'urgence d'une Europe renforcée et réindustrialisée. Cette actualité est plutôt absente, alors qu'elle est capitale. Il est vrai que l'avis ne portait pas sur la relation de l'État et de l'Europe, mais à juste titre, l'Europe y revient souvent.

L'exigence d'évaluation des politiques publiques et sociales et l'appel à un moratoire justifié de la RGPP : l'avis évoque l'encouragement des gouvernances à cinq, la CFTC y insiste.

L'impôt : oui à une révision et à l'importance plus grande de l'impôt progressif sur le revenu dans la fiscalité. À cet égard et au nom de la conscientisation de la citoyenneté, la CFTC serait prête à étudier l'imposition de tous les citoyens, ne serait-ce qu'à l'euro symbolique, quitte, hors impôts, à favoriser davantage les transferts sociaux.

L'État, en partenariat avec la société civile et les corps intermédiaires, doit se préoccuper du long terme. L'avis en évoque à juste titre la perspective et le rôle du CESE. La CFTC, quant à elle, rappelle son souhait insistant de création d'un « *comité permanent du dialogue social* » qui pourrait être hébergé au palais d'Iéna pour être immergé au milieu de tous les corps intermédiaires.

Par son ampleur, ce rapport était une gageure, le pari est gagné et les débats ont été féconds et francs. Malgré ses remarques, la CFTC l'a voté.

## CGT

---

La CGT se retrouve dans le constat et les préconisations formulées par l'avis qui nous est soumis aujourd'hui.

Des modifications institutionnelles intervenues ces trente dernières années avec le processus de décentralisation, mais aussi différents transferts de souveraineté vers l'échelon européen, nous obligent à reconsidérer la place de l'État dans notre système politique et administratif.

La crise actuelle révèle au grand jour les méfaits d'un capitalisme débridé dans lequel le refus de réguler les marchés, la soumission aux objectifs financiers immédiats, le recul des services publics se révèlent désastreux pour les populations en France, en Europe et au-delà. Cela mine les fondements même de notre pacte social républicain.

Cette crise a démontré à la fois l'utilité des amortisseurs sociaux pour atténuer ses conséquences pour les populations les plus fragiles, en même temps qu'elle a justifié une intervention plus forte de la puissance publique, incarnée particulièrement par l'État dans notre pays.

Il est donc particulièrement bienvenu que notre assemblée indique ce qui, à son sens, devrait constituer les principes de fonctionnement et d'organisation de l'État dans les territoires : un État stratège et développeur, favorisant la cohésion entre les habitants comme entre les territoires et plaçant l'intérêt général au cœur de ses interventions.

La CGT estime que l'État doit pouvoir se redonner des moyens d'intervention : la multiplication d'agences ou d'autorités dites indépendantes, le recours quasi-systématique aux partenariats publics-privés dans certains secteurs, la perte de recettes fiscales pérennes car établies sur le développement économique, ont fragilisé l'intervention de l'État.

Retrouver des marges de manœuvre, c'est pouvoir compter sur une administration solide et efficace, composée de fonctionnaires et agents publics compétents, avec une garantie de statut leur permettant d'exercer leurs missions au service de l'intérêt général.

L'avis souligne qu'il est nécessaire à la fois d'instaurer de nouvelles régulations fiscales, financières et bancaires, et de trouver les voies et moyens d'une meilleure appropriation des enjeux par les citoyens, pour qu'ils puissent être partie prenante des décisions publiques.

Si, dans tout système démocratique, l'élection des représentants est le moment décisif où s'expriment les choix des citoyens, elle ne clôt pas l'intervention démocratique. Dans un moment où la crise de représentation atteint l'ensemble des corps constitués, nous avons à réinventer en permanence des modes de concertation, de consultation, de débats publics, si nous voulons éviter des incompréhensions pouvant amener rapidement au rejet, pas seulement de telle ou telle politique, mais bien de toute forme de représentation instituée.

L'avis propose plusieurs pistes en ce sens à partir de la notion de « *démocratie élaboratrice* », nul doute que cette thématique, où se joue le « *vivre ensemble* », peut susciter des prolongations par de futurs travaux pour le CESE.

Enfin, la CGT insiste sur la question de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci est indispensable pour pouvoir améliorer, rectifier, rendre plus efficaces les différentes interventions publiques. Mais cette nécessaire évaluation doit se faire de manière démocratique et non bureaucratique. Elle ne doit pas servir de paravent à une politique brutale de réduction d'emplois, sous la seule règle de l'économie budgétaire systématique, en ignorant, voire en méprisant, les représentants des personnels, mais aussi les élus locaux et les populations dans les territoires. C'est ce que la CGT constate avec la mise en œuvre actuelle de la RGPP, que nous combattons résolument. Sa suspension « *temporaire* » serait donc particulièrement utile pour se donner les moyens d'un véritable diagnostic partagé afin d'engager les réorientations qui s'imposent.

Sans surprise donc, la CGT a voté l'avis.

À l'heure où la crise économique conduit les marchés financiers à intervenir sans cesse sur les politiques publiques, cet avis particulièrement pertinent arrive à point nommé.

Le groupe CGT-FO ne peut qu'adhérer à l'objectif global de l'avis visant à redonner à l'État et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective ainsi que des leviers pour déployer des politiques publiques répondant à l'intérêt général, appuyées sur des services publics forts. Pour FO, le moins d'État induit l'affaiblissement de l'État, voire son incapacité à agir et contribue ainsi à l'insécurité des citoyens. Oui, l'État doit être stratège, visionnaire, développeur et garder le souci constant de privilégier l'intérêt général aux intérêts particuliers. Il est aussi le garant de notre Constitution, base fondamentale avec la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, de notre République, de notre démocratie.

L'État doit avoir la préoccupation constante de veiller à ce que tous les citoyens soient traités à égalité, et pour cela, il a besoin de services publics indépendants de toute forme de rentabilité, ce qui ne veut pas dire que l'État doit être dispendieux. Mais lorsque la rigueur budgétaire devient dogmatique, il est dangereux pour la démocratie de laisser croire que les dépenses publiques sont un luxe.

Mais d'abord, FO tient à corriger ce que l'on peut qualifier d'abus de langage ou de propagande. La dépense publique pourrait et devrait être appelée « *investissement public* » ; en usant et en abusant à longueur de propos du thème « *dépense* », il y a un abus délibéré qui tend à faire penser que l'action de l'État serait par définition dispendieuse, comme un gaspillage.

Pour FO, les milliers de milliards d'euros qui circulent sur les marchés spéculatifs sans effet productif et qui sont le fruit du détournement des budgets publics et sociaux redistributifs sont autant de moyens d'action publique et sociale spoliés aux populations et qui, à ce titre, devraient être, eux, qualifiés de dépenses publiques.

C'est pourquoi, Force ouvrière appelle de ses vœux et soutient la nécessité d'une réforme de la fiscalité autour des valeurs d'égalité, de citoyenneté et de solidarité. Viser la réhabilitation de l'impôt progressif sur le revenu induit une redistribution plus juste. Force ouvrière approuve la création d'une banque publique, dont la mission principale serait la coordination des fonds d'État nationaux et régionaux.

Force ouvrière n'est pas par principe anti-réformiste mais les réformes ne doivent pas être imposées comme celle de la RGPP en faisant fi du débat démocratique. Le groupe FO souscrit pleinement à la préconisation de suspendre l'application de la RGPP pour conduire l'indispensable évaluation, en y associant les collectivités territoriales bien sûr, mais aussi les organisations syndicales de salariés et les associations d'élus, entre autres.

L'État doit être régulateur mais aussi interventionniste dès que l'intérêt général du pays est remis en cause et *a fortiori* en danger. La France fait partie de l'Union européenne, cependant la construction de cette union est uniquement axée sur l'aspect économique. Les directives européennes s'imposent à l'État et donc aux citoyens. Elles apparaissent souvent plus contraignantes que bénéfiques, contrainte amplifiée par la crise économique actuelle.

Le sujet des missions et de l'organisation de l'État est complexe et hautement sensible. Force ouvrière salue les qualités de dialogue et d'écoute des membres de la section et le travail de la rapporteure. Beaucoup des préconisations de cet avis sont partagées par FO même si certaines ne sont pas satisfaisantes.

Le groupe FO a voté cet avis.

# Entreprises

---

*Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires* : vaste sujet complexe et difficile.

Aujourd'hui, nous abordons un sujet qui trouve son origine dans la mandature précédente. Cet avis vous est présenté à un moment où la situation économique de la France est gravissime, ce qui nous oblige à être d'une extrême vigilance. Sans croissance, aucune issue possible.

Des personnalités auditionnées, dont Alain Juppé, Michel Delebarre, Pierre Rosanvallon nous avaient recommandé de sérier le sujet, afin de se recentrer sur l'essentiel.

Le groupe des entreprises regrette le grand nombre de préconisations faites - 29 - ce qui ne contribue pas à la lisibilité et à la force des propositions émises par le CESE.

Quelques-unes qui nous paraissent importantes :

- État stratège - État visionnaire - État développeur - Dans le monde qui est le nôtre aujourd'hui, confronté à l'immédiateté - gestion de la crise économique et financière notamment - il y a un réel besoin d'un État qui ait une vision prospective sur le moyen et le long terme pour préparer l'avenir, dans un environnement en forte mutation. Le rééquilibrage des services de l'État dans les territoires est nécessaire, pour davantage d'efficacité et pour un coût moindre ;
- territorialisation des politiques nationales : les politiques publiques doivent répondre à l'intérêt général et assurer la cohérence sociale et territoriale. Le groupe des entreprises soutient le fait que la territorialisation de ces politiques doit permettre de corriger les inégalités sociales, économiques et environnementales ;
- permettre l'expérimentation : les territoires sont différents, par leur géographie, leur histoire, les entreprises qui s'y développent et les personnes qui y vivent. Il paraît nécessaire à notre groupe, comme il est proposé dans l'avis, qu'une certaine liberté d'expérimentation puisse être autorisée (bien sûr dans le cadre constitutionnel), afin de faire émerger toutes les potentialités locales, au bénéfice de l'attractivité du territoire, au bénéfice de l'emploi et d'une meilleure qualité de vie, dans le respect des instances représentatives des entreprises ;
- la Révision générale des politiques publiques : dossier majeur, d'autant que la situation actuelle de la France et de l'Europe nous met face à nos responsabilités. Au sein de la section les discussions sur le fond, le style, la sémantique ont été révélatrices de la complexité des débats.

Le groupe des entreprises est opposé à une pause dans l'application de cette nécessaire réforme, qu'est la RGPP. Nous devons impérativement maîtriser les dépenses publiques - notre pays et l'Europe sont au bord du gouffre. Nous regrettons toutefois que la RGPP ne donne qu'une vision comptable, mal comprise sur les territoires, laissant ouverte la porte de la contestation.

Le groupe des entreprises exprime au président de la section, Jean-Alain Mariotti, tous les remerciements pour l'excellence de sa présidence. Sa hauteur de vue, sa sérénité ont prévalu tout au long de nos débats difficiles. La section a pu échanger, débattre longuement.



Cependant, le groupe ne peut partager l'ensemble de l'avis. En conséquence, le groupe des entreprises a voté contre.

## Environnement et nature

---

L'évolution des relations entre État et collectivités locales, la lisibilité et l'efficacité de l'action publique, la capacité de l'État à contribuer au développement durable des territoires autour d'un projet de société visant le progrès social, économique et environnemental, ne sont pas des minces questions et le groupe environnement et nature souligne l'intérêt que le Conseil se soit saisi de ces sujets. Tous nos remerciements à la rapporteure pour son écoute et la qualité des débats conduits.

Pour le groupe environnement, l'avis soulève la question essentielle de la cohérence de l'aménagement du territoire et nous souhaitons insister sur quatre volets qui nous semblent garants de cette cohérence :

- sans pour autant remettre en cause la réorganisation de l'État, le constat qu'il y a un niveau de seuil en dessous duquel le rôle régalien de l'État est affecté. Les moyens doivent être la conséquence des besoins. Comment continuer à envisager de diminuer les moyens tout en conservant les mêmes objectifs ? Un exemple manifeste est celui de la police de l'environnement qui ne dispose pas de moyens lui permettant d'assumer l'ensemble de ses missions et notamment son rôle de prévention ;
- le choix d'un État visionnaire et développeur tel qu'il doit s'imposer, par exemple, dans l'élaboration d'un schéma national des infrastructures de transport, en adéquation avec l'évolution des modes de transports dans un modèle de développement qui doit s'adapter. La cohérence territoriale de ce modèle doit être assurée dans la droite ligne des engagements et enjeux nationaux qui relèvent du climat et de la biodiversité ;
- la prise de conscience qu'un aménagement cohérent est un aménagement concerté et apaisé, pour une meilleure légitimité de l'action publique. Le concept de démocratie « *élaboratrice* » - à comprendre comme participation et adhésion à l'élaboration d'un projet de société - que défend l'avis, se justifie pleinement dans le contexte de défiance actuelle du citoyen envers l'État et à l'heure où les bénéfices de la synergie entre acteurs, dans le processus délibératif, ne sont plus à prouver ;
- la nécessité, toujours dans l'optique d'un aménagement cohérent et efficace, de clarifier le rôle des collectivités et de l'État, indispensable à la fois à la bonne mise en œuvre des politiques publiques et privées et à la juste identification des décideurs et interlocuteurs pour le citoyen et les acteurs territoriaux.

Le groupe environnement et nature est donc en phase avec plusieurs lignes de l'avis mais regrette une approche très, sûrement trop, large du sujet et par conséquent des préconisations dont le nombre limite la portée.

De ce fait, le groupe environnement et nature s'est partagé entre l'abstention et un vote favorable.

# Mutualité

---

L'organisation de l'État dans les territoires au plus près des citoyens est un sujet d'importance qui doit apporter des réponses concrètes, lisibles, cohérentes et concertées pour et avec les acteurs de terrain qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux.

La mutualité française, attachée à faire vivre des relations de proximité avec ses adhérents, est particulièrement sensible à ces débats.

La réduction des inégalités sociales et territoriales est un enjeu sociétal majeur : l'État doit être le garant d'un traitement égal des citoyens sur l'ensemble du territoire.

Vous le comprendrez, la question des inégalités territoriales de santé et d'égalité d'accès à des soins de qualité reste une préoccupation majeure pour le groupe de la mutualité. Toutes les enquêtes indiquent que les inégalités sociales de santé sont souvent corrélées aux disparités territoriales de santé liées à l'inadéquation entre l'offre et la demande de soins dans les zones rurales et les quartiers urbains en difficulté.

Les Agences régionales de santé ont été créées pour garantir un meilleur pilotage des politiques de santé dans les régions et sur l'ensemble des domaines (prévention, offre de soins, coordination entre médecine de ville, hôpital et secteur médico-social) ; c'est une illustration de la nécessité d'un dispositif territorial permettant d'établir un diagnostic partagé des besoins avec une exigence de transparence, de participation, de qualité et d'efficacité. Cette organisation doit permettre le renforcement de l'ancrage territorial des politiques de santé dans une logique de démocratie sanitaire. Encore faut-il que l'État n'abandonne pas ses prérogatives en matière de fixation de grands objectifs nationaux de santé publique, dans une perspective de long terme, le long terme de la santé publique.

Aller au delà du court terme est effectivement une exigence ; aussi le groupe de la mutualité soutient-il l'idée de mettre en place une conférence de prospective nationale, déclinée au niveau régional, qui rassemblerait l'ensemble des acteurs de la société civile au côté de la puissance publique.

Les préconisations du CESE doivent être pragmatiques et pouvoir servir utilement les pouvoirs publics, la mutualité regrette donc que l'avis, dont il approuve la philosophie générale, n'ait pas su tirer, à partir du constat partagé, des propositions plus concrètes d'amélioration des modes de gouvernance et des modalités de participation de l'État dans les territoires. Il regrette fortement que la question cruciale des inégalités de santé et de l'accès aux soins pour tous n'ait pas été traitée dans l'avis.

Pour ces raisons, le groupe de la mutualité s'est abstenu.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

---

Cet avis permet au CESE d'affirmer la dimension prospective de ses travaux. En effet, alors que la thématique de cette saisine appelait des préconisations qui auraient pu se limiter à l'organisation administrative de l'État dans les territoires, la section et la rapporteure ont fait le choix pertinent d'élargir leurs propositions aux missions de l'État et aux orientations à donner à son intervention.

En ces temps de crises économique et démocratique, le CESE a l'occasion, en adoptant cet avis, d'exprimer une position en faveur d'un État fort et stratégique, capable d'impulser et de mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes tout en intégrant les spécificités des territoires et des populations. L'avis analyse avec pertinence l'efficacité de l'intervention publique, rendue d'autant plus nécessaire que la crise économique et financière a renouvelé les attentes des citoyens à l'égard de la puissance publique. Notre groupe partage le parti-pris de l'avis, consistant à tourner le dos aux idées reçues estimant que le « *moins d'État* » est la solution aux difficultés économiques et sociales du pays. La France ne souffre pas de trop d'État, mais plutôt des renoncements successifs de celui-ci et d'une inadéquation entre son périmètre d'intervention et les besoins auxquels il doit désormais mieux répondre.

Notre groupe partage le constat de l'avis : les vagues successives de décentralisation, la déconcentration administrative, ainsi que le processus de création d'établissements publics et d'agences administratives indépendantes ont rendu possibles certaines améliorations du service public. Mais l'absence de compensation des compétences décentralisées, la réorganisation des services déconcentrés et la multiplication des opérateurs se sont également traduites par un enchevêtrement des compétences et une complexification de l'action publique sur les territoires.

À l'heure où l'État doit adapter son intervention aux besoins accrus de cohésion sociale et de développement économique tout en relevant le défi environnemental, une évaluation de ces dynamiques et un réajustement de l'action de l'État est plus que jamais nécessaire. À ce titre, notre groupe soutient la proposition de suspension temporaire de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques, pour évaluer et réorienter un processus qui, alors qu'il était souhaitable dans ses objectifs, a eu des effets très néfastes dans de nombreux services.

L'avis propose de renouveler les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Il est, en effet, nécessaire de mieux associer ces dernières à la prospective publique, notamment *via* une conférence collégiale périodique de concertation sous l'égide de l'État. Nous saluons la proposition consistant à recréer un véritable service public d'État d'ingénierie au service des collectivités locales, tant les plus petites d'entre elles se trouvent parfois démunies face à la complexité de certains marchés publics ou enjeux financiers. Au-delà, c'est bien à une clarification des missions et responsabilités entre État et collectivités qui semble nécessaire, afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action publique dans les territoires.

L'avis plaide pour une amélioration du fonctionnement de la démocratie représentative, tant à l'échelle nationale qu'au sein des territoires, sur la base d'une nouvelle donne entre citoyens, collectivités et État. Il affirme notamment la nécessité de mieux intégrer la société civile, sous ses diverses formes organisées, à l'élaboration des politiques publiques, à l'échelon des territoires, national et européen. Cette proposition participe d'un renouvellement de la démocratie représentative aujourd'hui nécessaire, afin que l'élu reste le décideur mais puisse, sur la base de critères objectifs, s'appuyer sur l'expertise et la connaissance du terrain à disposition. Concernant la participation des jeunes, notre groupe salue notamment la préconisation de faire évoluer la composition des CESER afin d'intégrer des représentants des organisations de jeunes et d'étudiants.

Il s'agit de redonner confiance en l'action collective mise en œuvre par l'État en améliorant la prise en compte de la réalité quotidienne de nos concitoyens et leur participation à la chose publique. Ceci passe également, comme le suggère l'avis, par une réflexion sur le renouvellement des représentants, particulièrement sur le cumul et la

succession des mandats, pour construire une représentation qui soit le reflet de la diversité de la population.

Les préconisations de l'avis visent à placer la cohésion sociale au cœur des missions de l'État et de l'Union européenne. Nous partageons cette volonté qui ouvre des pistes de réflexion et d'action pour pallier la crise de la démocratie et pour renouer la confiance entre les citoyens et l'État. Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe a voté en faveur de cet avis.

## Outre-mer

---

Nous vivons une période caractérisée par de profonds bouleversements dont les conséquences économiques, sociales et politiques ravivent les inquiétudes et les tensions. Dans ce contexte, la demande de plus d'État s'accroît, sans forcément plus de réussite. C'est particulièrement vrai dans les collectivités ultramarines, touchées par des taux de chômage importants, encore plus chez les jeunes.

La question de l'efficacité de l'organisation administrative de l'État dans les territoires est clairement posée. Le groupe de l'Outre-mer remercie la rapporteure d'avoir mis en lumière les incidences pour les citoyens et les collectivités locales des politiques publiques affectant l'aménagement des territoires, de l'influence majeure du droit communautaire et des phases successives de décentralisation et de déconcentration.

En effet, par une réorientation des missions des administrations de l'État dans les territoires, rendue nécessaire par la décentralisation, les relations du citoyen avec leurs administrations ont profondément changé. Les interrogations des concitoyens sur le rôle de l'État dans les territoires sont sans doute encore plus prégnantes en Outre-mer. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a ouvert la voie à de nombreuses évolutions statutaires pour les collectivités territoriales ultramarines avec la mise en place de nouveaux dispositifs juridicoinstitutionnels contrastés et propres à chacune des collectivités.

Dans ce contexte, le groupe se félicite que l'avis s'interroge sur la mise en œuvre des missions de l'État dans les territoires ultramarins au regard des principes fondateurs de la République comme le principe d'égalité. Le groupe a suggéré qu'une réflexion soit engagée à l'avenir sur cette question fondamentale et il remercie la rapporteure d'avoir pris la mesure de cet enjeu. Cette réflexion devra s'appuyer sur la nécessité de consolider un État développeur et stratège, assurant au mieux ses missions régaliennes, mais respectueux de la diversité des réalités territoriales et des conséquences liées aux évolutions de la construction européenne, le tout dans le respect du principe de subsidiarité.

Le groupe regrette cependant que les analyses présentées dans l'avis ne soient pas davantage axées sur la réorganisation des administrations de l'État dans les territoires (RéATE), liée à la RGPP. Un éclairage sur les conséquences de la simplification administrative apportée par ces réformes aux citoyens et aux collectivités territoriales. Il estime que si la RGPP a pu parfois être appliquée de manière brutale et sans concertation, la réorganisation et la simplification - afin d'éviter un certain nombre de doublons - du fonctionnement des administrations de l'État dans les territoires s'imposaient dans un contexte de tension des finances publiques.

Le groupe s'est donc abstenu.

## Personnalités qualifiées

---

**M. Aschieri** : « À un moment où la crise frappe avec la brutalité que nous connaissons, il est particulièrement important de ne pas se laisser guider par le seul court terme, pas plus que par une fuite en avant dans les coupes budgétaires. Nous avons plus que jamais besoin de nous poser la question de l'intérêt général, du bien commun, des solidarités, de la place des services publics, du rôle de l'État, des collectivités territoriales et de l'Europe. Le projet d'avis que nous allons voter propose des réponses en prenant de la hauteur, en s'appuyant sur des principes fondamentaux mais aussi en formulant des propositions nouvelles.

On y retrouve l'affirmation du rôle central de l'État et en même temps l'idée juste que les collectivités territoriales sont elles aussi porteuses de l'intérêt général, et l'on peut apprécier une démarche qui souligne d'une part, la nécessité pour l'État de leur apporter à la fois un soutien technique et des moyens financiers et d'autre part, la nécessité de trouver des modalités permettant aux collectivités territoriales de donner leur avis sur les décisions nationales ou européennes qui les concernent. Celle-ci s'accompagne - et c'est particulièrement important - du souci constant de permettre une expression et une intervention des citoyens et de la « *société civile* » dans les décisions.

D'une certaine façon, il s'agit d'un avis politique au meilleur sens du terme, en ceci qu'au fond, il traite des questions fondamentales du « *vivre ensemble* » et du « *faire société* ». Et je le voterai sans réserve.

Mais je souhaite pointer sans exhaustivité quelques questions supplémentaires que m'inspire cet avis et qui me semblent devoir nous inciter à poursuivre le riche débat qui l'a sous-tendu.

D'abord je veux souligner combien il importe de poursuivre la réflexion sur le rôle respectif de l'État et des collectivités : au-delà et à partir des principes généraux que formule l'avis, il faut mener le débat mission par mission.

Ensuite se pose la question d'une gestion plus démocratique des services publics : il ne s'agit pas seulement de mieux associer les personnels à leur gestion mais aussi les usagers. La question est complexe, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas toujours facile de déterminer ce qu'est un usager, mais elle est décisive pour l'avenir dans une société comme la nôtre.

La question de la transparence est elle aussi posée : elle va de pair avec la démocratie ; et je ne peux que regretter que les services statistiques de l'État, dont chacun connaît la qualité, ne puissent pas aujourd'hui se voir garantir leur indépendance et que leurs personnels soient contraints de dénoncer, par l'intermédiaire de leurs syndicats, des actes de censure ou de déformation de leurs chiffres.

La dernière renvoie à l'Europe : l'avis insiste justement sur la demande d'une directive cadre pour les SIEG mais la question de services publics européens voire internationaux ne devrait-elle pas être posée dans des domaines comme l'énergie, l'eau, les transports ? Ou, à tout le moins, d'une synergie entre les divers services publics autour de ces sujets qui dépassent les frontières ? La question mérite d'être posée.

Nous disposons d'un avis de qualité, riche de réflexions ; je forme le souhait qu'il serve de base à d'autres réflexions et d'autres débats ».

**M. Khalifa** : « au nom de l'Union syndicale solidaires que je représente, je voterai ce projet d'avis car il me semble tout à fait indiquer ce que devraient être les missions de l'État et plus globalement de la puissance publique.

Dans les quelques instants qui me sont accordés, je voudrais cependant indiquer trois points qui, de mon point de vue, devraient être approfondis. Le premier renvoie à la notion d'intérêt général. C'est une notion qui parcourt tout le texte, c'est son fil directeur. Cependant, cette notion n'est jamais définie, elle est simplement posée comme une évidence. Or, nous savons que la construction de l'intérêt général renvoie à des processus contradictoires, à des conflits sociaux notamment. Il aurait été intéressant de savoir comment l'on passe d'une situation dans laquelle la société est partagée entre des visions du monde différentes, entre des intérêts antagonistes, à une société qui se reconnaît dans un intérêt général et qui suppose un consensus - consensus ne voulant pas dire unanimité.

Il serait intéressant de mettre en évidence les mécanismes, notamment institutionnels, qui permettent à l'intérêt général de surgir et d'être reconnu par l'ensemble de la société.

Le deuxième point renvoie à la question de l'État. La définition qui est donnée de l'État dans le projet d'avis est volontairement minimaliste. Cependant, cette définition minimaliste me semble un obstacle pour appréhender les difficultés rencontrées pour permettre à l'État de jouer son rôle d'impulsion des politiques publiques au service de l'intérêt général. Il aurait été nécessaire de reprendre, en le précisant, une partie de ce qui est indiqué dans le contenu du rapport sur les transformations qu'a subies l'État ces dernières décennies. En effet, l'on est passé en quelques années d'un État protecteur, avec certes beaucoup de défauts et de limites, à un état dé-régulateur dont l'action est aujourd'hui génératrice d'inégalités. L'État ne s'est pas retiré, il s'est transformé et il s'est transformé volontairement par la volonté politique des différents gouvernements.

Aujourd'hui l'État n'apparaît donc plus comme le garant de l'intérêt général, mais comme un organisme qui construit un certain régime de marché, un *market state*, comme disent les sociologues anglo-saxons, qui favorise la mise en concurrence plutôt que la solidarité. Dans ce cadre, la formulation, en tout cas en partie, de la proposition 6 du projet d'avis me semble maladroite. Il est dit : « *Le CESE estime indispensable que l'État élabore une vision prospective de la société* ». Or, ce n'est pas à l'État de faire cela, mais à la société elle-même par les débats démocratiques. L'État peut certes aider à ce que ces débats démocratiques se déroulent dans de bonnes conditions, mais ce n'est pas à lui d'élaborer une vision de la société. C'est à la société elle-même de le faire.

Le troisième point renvoie à la question de la démocratie. Le projet d'avis présente une notion nouvelle, celle de « *démocratie élaboratrice* », qui vise à renforcer le poids de la société civile dans les prises de décision. Il esquisse, pour cela, un certain nombre de pistes (conforter la démocratie représentative, reconnaître la place des organisations syndicales et des associations). Mais le projet d'avis n'aborde pas une question importante, celle de savoir comment associer directement les citoyens aux prises de décision. Et cela ne peut pas simplement passer par des médiations, aussi nécessaires que soient ces dernières. Il faut trouver les formes institutionnelles qui permettent aux citoyens de peser directement sur les décisions, par exemple la question du référendum d'initiative populaire, qui n'est pas évoquée dans le projet d'avis, me semble une piste à creuser et cela à tous les niveaux.

En conclusion, ces remarques n'obèrent pas la qualité du projet d'avis qui nous est présenté, elles veulent simplement être autant de pistes de travail pour l'avenir ».

# Professions libérales

---

L'avis apporte un éclairage sur le rôle et la place de l'État, ses missions, ses évolutions mais aussi les enjeux, les défis auxquels il est aujourd'hui confronté. Force est de constater que les citoyens attendent beaucoup de l'État mais qu'ils sont souvent dans la défiance, l'ambiguïté voire la contradiction.

L'idée de les impliquer davantage dans la vie de la cité et de redonner la place à la citoyenneté nous agrée, même si de nombreux dispositifs ont déjà été créés en vue de favoriser la participation des citoyens à l'élaboration de l'action publique. On constate d'ailleurs que, là où elle est pratiquée de manière sereine, constructive et transparente, elle permet d'éclairer en amont les décisions qu'auront à prendre les élus, et surtout ensuite de mieux faire accepter les choix par les populations concernées. Dans cet esprit, l'Union nationale des syndicats français d'architectes a initié le prix du projet « *citoyen* ».

Le rapporteur souhaite voir émerger une « *démocratie élaboratrice* », le groupe des professions libérales n'y est pas opposé à condition que la composition de cette nouvelle forme de démocratie locale représente équitablement toutes les forces vives locales.

Mais il faut être conscient que la concertation allonge le processus décisionnel alors que nous sommes souvent demandeurs de résultats immédiats. Il faut reconnaître aussi que, d'une manière générale, l'état d'esprit de nos concitoyens ou de nos élus doit évoluer à l'image de ce qui est pratiqué dans certains pays. Ce « *vivre-ensemble* » auquel il faut redonner du sens, nécessite des règles du jeu claires : respect, écoute, « *savoir-vivre* » sachant qu'au final viendront le temps de la responsabilité des choix et de la décision, le temps du contrôle de l'État, voire la sanction des citoyens dans les urnes.

On attend de l'État qu'il joue un rôle d'alerte et d'information auprès des collectivités locales, des établissements et administrations publiques sur les conséquences de choix risqués comme peuvent l'être, dans certains cas, les partenariats public-privé.

Ce que nous retenons de l'avis, c'est que l'État doit être un État de droit, solide, capable d'assurer la démocratie et les droits de l'homme. Au-delà de ses missions régaliennes, il doit agir en garant de l'intérêt général, des solidarités et de la cohésion entre les territoires. Il doit avoir une vision prospective de la société et jouer un rôle majeur d'investisseur pour construire l'avenir. Le groupe des professions libérales y souscrit tout à fait, tout en rappelant que l'objectif n'est pas de plus ou de moins d'État, mais de mieux d'État. Ce n'est pas tant le périmètre de l'État qui compte que sa capacité à obtenir des résultats. Ce qui peut justifier d'ailleurs la révision générale des politiques publiques.

Mais celle-ci a été conduite de manière trop abrupte, oubliant les spécificités locales. Elle a pu aboutir parfois à des situations incohérentes, des inégalités de traitement mal vécues tant par les élus locaux que les fonctionnaires ou les citoyens.

Son évaluation est nécessaire avec une analyse des moyens à mettre en œuvre et des réorientations à apporter au regard du double objectif d'amélioration des services rendus aux usagers et d'optimisation de l'organisation des services de l'État. Dans un contexte de tension des finances publiques, le groupe des professions libérales avait déposé un amendement visant à préciser qu'il n'était pas opportun d'en demander la suspension même temporaire. Nous estimions avoir mis toute la nuance nécessaire pour rendre notre amendement « *acceptable* ». Nous n'avons pas eu gain de cause et nous le déplorons.

Le groupe des professions libérales regrette également qu'au détour d'un avis sur « *les missions et l'organisation de l'État dans les territoires* » le CESE fasse des préconisations partielles en matière de fiscalité, alors qu'à nos yeux, le sujet doit être abordé dans sa globalité. Notre amendement qui n'a pas été retenu, permettait de rappeler qu'il relevait des missions de l'État de refonder la fiscalité autour des valeurs d'égalité, de citoyenneté et de solidarité et qu'une réforme globale de la fiscalité devait s'appuyer autour de ces valeurs, renvoyant le contenu de cette réforme à un avis ultérieur, entièrement consacré à ce sujet.

Compte tenu de ces réserves, le groupe des professions libérales a laissé la liberté de vote à ses membres.

## UNAF

---

Le travail réalisé sur un sujet extrêmement vaste et complexe mérite d'être salué. Il est structuré autour de l'idée centrale que l'État doit être, parmi toutes les institutions qui concourent au service public, seul régulateur et centre de la vie économique, sociale, environnementale et bien-sûr institutionnelle.

Les préconisations qui tendent vers « mieux d'État » sont partagées par le groupe de l'UNAF. Il ne partage pas nécessairement celles qui tendent vers toujours « *plus d'État* ». Ce rôle « *visionnaire, stratège et développeur* » de l'État, à travers ses politiques publiques, est essentiel et fondamental quand, guidé par le souci du « *Bien commun* », il a pour objectif de réduire les inégalités sociales, fiscales, territoriales face à une libéralisation à tout va de la vie économique qui livre ménages et entreprises au diktat des marchés financiers. Mais même dans ce rôle, il n'est pas le seul et tous les corps intermédiaires et institutions - collectivités territoriales, partenaires sociaux, entreprises, monde associatif... exercent ou doivent exercer ce rôle, avec ou sans l'État, à leur initiative propre.

Le groupe de l'UNAF formule deux observations principales.

La première est d'ordre général : l'avis semble ignorer le principe de réalité ; il participe un peu d'un rêve nostalgique - que le rapport s'efforce de récuser par avance - celui d'un État-providence sous une autre forme, celui d'un État qui, par ses capacités propres, pourrait nous éviter toutes les dérives de notre temps.

La seconde est d'ordre plus spécifique : la reconnaissance, la spécificité et la diversité des familles comme fondements de toute société sont ignorées.

- Deux inexactitudes révélatrices le montrent. En premier lieu, la fiscalité directe et indirecte pèse non seulement sur la solidarité verticale, c'est-à-dire sur les écarts de revenus et de niveaux de vie entre catégories sociales, mais aussi sur la solidarité horizontale entre familles ayant les mêmes revenus mais n'ayant pas le même nombre d'enfants. On ne peut donc traiter de la progressivité de l'impôt sans faire cette distinction fondamentale dans le présent avis, qui ne le précise pas.
- La seconde inexactitude porte sur la représentation spécifique du corps familial, distincte du monde associatif. L'avis assimile les deux, sans prendre en compte, de façon explicite, les critères de représentativité qui président à l'organisation des associations familiales depuis 1975.

Les deux amendements visant à corriger ces inexactitudes ayant été rejetés alors qu'ils illustrent pour une grande part la spécificité de la politique familiale, différente d'une politique sociale, le groupe de l'UNAF s'est abstenu.



Poser la question sous entend que le rôle et la place de l'État dans les territoires ne sont pas encore clairement définis et que la décentralisation n'est pas finalisée.

Pourtant les textes sont clairs, la Constitution est précise : *« la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée »*.

De cela découle une affirmation claire du rôle et de la place de l'État. Mais cela implique aussi d'inventer de nouvelles règles du jeu, de nouveaux outils et de nouvelles procédures dans les territoires.

La RÉATE (réforme de l'administration territoriale de l'État) mise en place depuis 2010, hors le dogme du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, ne peut être déconnectée de la décentralisation. Et donc la véritable question est : quel service territorial faut-il et comment articuler, dans les territoires, les prérogatives entre l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ?

L'addition de responsabilités décentralisées ne donnera pas une claire conscience de ce que peut être le pilotage de l'avenir de notre pays.

Il est impératif que l'État ait une capacité d'anticipation et de prospective. Il doit aussi avoir une fonction de stratège, de régulateur, d'observateur mais aussi d'évaluateur sur ce que font un certain nombre de collectivités territoriales. Cela permettrait de mieux clarifier les responsabilités de chacun car il ne faut pas l'oublier, le véritable enjeu est celui de la qualité du service public territorial et de ses missions au service des citoyens.

Pour l'UNSA, la région est le niveau pertinent pour conduire de nombreuses politiques publiques territoriales. Il faut donc reconnaître au niveau régional un pouvoir normatif, et la possibilité de contractualiser au niveau global. L'UNSA ne redemande pas la mise en place des contrats de plan mais la possibilité d'une contractualisation publique sur la mise en œuvre d'actions publiques concernant l'avenir du territoire. À juste titre, l'avis met l'accent sur les pratiques de contrôles et d'évaluations.

Dans bien des domaines économiques, sociaux et environnementaux, la dimension européenne est le niveau pertinent pour obtenir des investissements des retombées maximales. La concurrence que se font les États membres entre eux réduit le potentiel que représente le marché intérieur. L'UNSA estime que davantage de place doit être faite à la coopération.

L'Europe ne peut ignorer les défaillances et le principe d'exclusion que comporte pour la population la plus démunie le manque d'investissement et de développement des services publics. Ils doivent être réhabilités à la fois comme facteurs de cohésion sociale et comme éléments dynamiques de la croissance. Leur impact est particulièrement déterminant pour les politiques d'attractivité des territoires et comme facteur d'impulsion vers une croissance verte.

L'UNSA estime que l'avis trace de nombreuses pistes utiles de réflexion. La situation de crise actuelle tend néanmoins à modifier l'ordre des priorités. Certaines préconisations, notamment celles tendant à renforcer la présence de l'État dans le capital de certaines entreprises, devront faire l'objet d'analyses supplémentaires. L'UNSA retrouve globalement dans l'avis le reflet de ses préoccupations et a voté pour.

# Scrutin

## Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	189
Ont voté pour	102
Ont voté contre	44
Se sont abstenus	43

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 102

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bonneau, Dutoit, Henry, Lambert, MM. Roustan, Schaeffer, Mmes Serres, Sinay.
<i>Artisanat</i>	Mmes Amoros-Schwartz, Foucher, Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	M. Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Pascal, Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, MM. Duchemin, Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mme Prévost, M. Vérolet.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Mme Boutaric, MM. Chorin, Hotte, Lardy, Mmes Millan, M. Peres, Mme Perrot, MM. Porte, Veyrier.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mlle Rafael, Mme Roudil, MM. Verdier, Zehr.
<i>Environnement et nature</i>	M. Beall, Mme Ducroux, MM. Genest, Guerin, Mmes Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlovet.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost, Mme Trellu-Kane.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mmes Brishoual, Chabaud, MM. Jouzel, Khalfa, Lucas.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

Ont voté contre : 44

<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Mongereau, Placet, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselín, Roubaud, Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, M. Bernasconi, Mmes Brunet, Cayet, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Fremont, Mmes Gibault, Graz, M. Guirkinge, Mmes Hezard, de Kerviler, M. Le Bris, Mme Levaux, M. Martin, Mmes de Menthon, d'Ormesson, Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	M. Gordon-Krief.

Se sont abstenus : 43

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Bernard, Bocquet, MM. Giroud, Gremillet, Lefebvre, Lemétayer, Pinta.
<i>Associations</i>	M. Charhon, Mme Prado.
<i>Entreprises</i>	M. Mariotti.
<i>Environnement et nature</i>	M. Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, de Thiersant, Laplante, M. Louchard.
<i>Mutualité</i>	MM. Beaudet, Davant, Mme Vion.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Grignon, Janky, Kanimoa, Ledee, Omarjee, Osénat, Mme Romouli Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Geveaux, Mme Grard, M. de Russé.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mmes Gondard-Argenti, Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry.

# Liste des personnalités entendues

## Auditions de la section de l'aménagement durable des territoires :

- ✓ **M. Dominique Balmay**  
*président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ;*
- ✓ **M. Claude Bartolone**  
*député, président du Conseil général de Seine-Saint-Denis ;*
- ✓ **M. Albert Bensman**  
*professeur, pédiatre à l'hôpital Trousseau ;*
- ✓ **M. Emmanuel Berthier**  
*délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ;*
- ✓ **M. Guy Carcassonne**  
*professeur de droit constitutionnel ;*
- ✓ **M. Michel Delebarre**  
*ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque ;*
- ✓ **Mme Delphine Espagno**  
*maître de conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse ;*
- ✓ **M. Christian Estrosi**  
*ancien ministre chargé de l'Industrie auprès de la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, député-maire de Nice ;*
- ✓ **M. Georges Gontcharoff**  
*administrateur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) et de l'Union des acteurs et structures du développement local (UNADEL) ;*
- ✓ **M. Alain Juppé**  
*ancien Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes, maire de Bordeaux ;*
- ✓ **M. François Lafarge**  
*chercheur au Centre de recherche et d'expertise administratives (CERA) de l'École nationale d'administration (ENA) ;*
- ✓ **M. Pierre Rosanvallon**  
*historien, membre du Collège de France ;*
- ✓ **M. Jean-Marie Toulisse**  
*ancien membre du Conseil économique, social et environnemental, membre du CESER Nord-Pas-de-Calais, rapporteur en son sein de l'avis sur Quelle place pour l'État en région nord Pas-de-Calais ? ;*
- ✓ **M. Martin Westlake**  
*secrétaire général du Comité économique et social européen.*

### **Entretiens particuliers de la rapporteure :**

- ✓ **M. Jean-Michel Bérard**  
*conseiller d'État, ancien préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, ancien préfet du Nord ;*
- ✓ **M. Jean Louis Bianco**  
*député, président du Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence ;*
- ✓ **M. Claude Guéant**  
*ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ancien secrétaire général de la Présidence de la République ;*
- ✓ **M. Daniel Lenoir**  
*directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Nord- Pas-de-Calais ;*
- ✓ **M. Michel Rousseau**  
*économiste, professeur à Paris Dauphine, président de la Fondation Concorde.*

### **La rapporteure s'est également rendue à Briançon, où elle a notamment rencontré :**

- ✓ **M Gérard From**  
*maire de Briançon, président du Conseil économique, social, environnemental et citoyen (CESEC) de Briançon, conseiller général ;*
- ✓ **Mme Aurélie Poyau**  
*1<sup>re</sup> adjointe au maire de Briançon ;*
- ✓ **M Raymond Cirio**  
*adjoint au maire de Briançon, animateur du CESEC ;*
- ✓ **M. Marc Liberelle**  
*directeur de cabinet du maire de Briançon ;*
- ✓ **M. Alain Fardella**  
*conseiller général, président de la Communauté de communes du Briançonnais, maire de la Salle les Alpes ;*
- ✓ **M. Philippe Cottet**  
*secrétaire général de l'Union départementale CGT des Hautes Alpes.*

# Table des sigles

AAI	Autorité administrative indépendante
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
BCE	Banque centrale européenne
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNLE	Conseil national de lutte contre l'exclusion
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
ETI	Établissement de taille intermédiaire
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SOM	Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services









## Dernière publication de la section

### ↳ **Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU) et dernières publications du CESE**

- *La mobilité des jeunes*
- *Les négociations climatiques internationales à l'aune de la Conférence de Durban*
- *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*

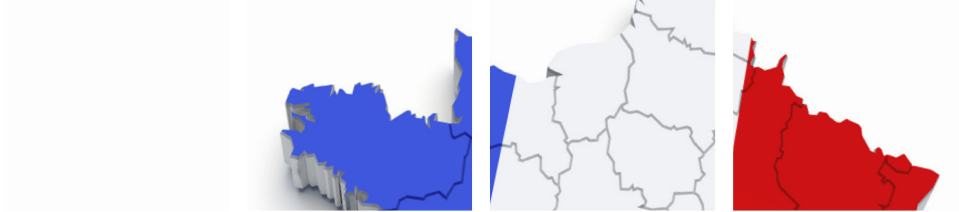
**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411110014-001111 – Dépôt légal : novembre 2011

Crédit photo : Hemera/Thinkstock  
direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



Décentralisation, déconcentration, construction européenne, réformes fiscales, créations d'agences, RGPP impactent responsabilités et organisations des collectivités locales et de l'État. Ces mutations transforment leurs relations, engendrent des tensions, voire nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique, alors que le sentiment de distanciation à l'égard des institutions publiques perdure.

Les propositions du CESE veulent redonner à l'État et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective fondée sur une évaluation renforcée et des leviers pour territorialiser des politiques répondant à l'intérêt général, appuyées sur des services publics confortés.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)



N° 41111-0014 prix : 11,70 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120882-7



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**  
accueil commercial :  
01 40 15 70 10  
**commande :**  
Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)