



territoire • économie • formation • lycée • transport • environnement & tourisme •  
culture & sport • solidarité • europe

Direction générale des services

Session du Conseil régional  
Décembre 2012

## PROJET DE CONTRIBUTION AU DEBAT NATIONAL SUR LE NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION

Péninsule granitique à l'extrême ouest du continent européen, royaume, duché puis pays d'Etat, province indocile face au centralisme royal et au pouvoir des intendants sous l'ancien régime, première engagée dans l'élan de la grande révolution de 1789, mais première aussi à se raidir contre les excès jacobins de 1793, région à l'identité culturelle marquée et à forte cohésion sociale, la Bretagne, dans la République française, est un territoire singulier.

Tout au long du XXe siècle, des élus de Bretagne, et parmi les plus prestigieux, de Paul Guieysse à René Pléven, en passant par François Tanguy-Prigent, ont appelé de leurs vœux une décentralisation ambitieuse de la France. La Bretagne a toujours été le fer de lance de ces combats en faveur de la régionalisation, illustrés à partir des années 1950 par le Célib.

C'est pourquoi la Bretagne perçoit l'ouverture du débat pour un nouvel acte de décentralisation comme une opportunité à saisir. Opportunité pour elle et opportunité pour la France, car nous vivons un moment particulier de notre histoire, marqué par des crises successives, des crispations et des blocages dans nos institutions comme dans la société ; en résulte la diffusion du sentiment désespérant que tout a déjà été tenté sans succès, avec, pour conséquence une défiance croissante à l'égard de l'action publique et de la représentation politique.

L'enjeu de la décentralisation, dès lors, n'est pas celui des élus locaux ni des différents niveaux de collectivités locales revendiquant plus de pouvoirs ou plus de moyens pour les exercer, il est celui de la modernisation de la France, de la performance de son organisation administrative et politique dans l'espace d'une Europe largement régionalisée, du fonctionnement de sa démocratie.

Face à cet enjeu majeur, la Bretagne pense avoir un message singulier à porter. Sa légitimité pour le faire s'enracine dans son histoire ancienne et récente, elle se fonde aussi sur une vision des vertus de la régionalisation, très largement partagée et transcendant les courants politiques.

Ainsi, ces dernières années, dans le prolongement de l'esprit du Celib, le Conseil régional a toujours répondu présent aux impulsions données en matière de décentralisation. On rappellera qu'en 2003, il a rédigé et adopté un manifeste pour la décentralisation, dans la perspective de ce que devait devenir la loi Raffarin. Par la suite, tout en regrettant la tiédeur et l'inadéquation de ces dispositions nouvelles, elle n'a pas manqué de chercher à s'y inscrire en se portant candidate à la prise de responsabilité sur les ports et aéroports, sur les canaux, et à l'expérimentation proposée sur la mise en place d'un SRDE.

Dans ce cadre toujours, elle s'est portée candidate, sans succès, à des expérimentations sur la politique de l'eau, la culture et les langues de Bretagne, ainsi que la gestion des crédits de la PAC.

La Région a aussi su prendre des initiatives innovantes, soit en s'investissant, hors de toute obligation législative, sur de grands enjeux politiques comme ceux de l'énergie, de la mer ou du très haut débit, soit en contribuant à l'amélioration de la gouvernance territoriale comme avec la création de la conférence territoriale régionale devenue le B 16.

Enfin, depuis que le débat est relancé et que le Président de la République, dans son discours de clôture des états généraux de la démocratie territoriale du Sénat, a fixé le cap d'un nouvel acte de décentralisation, le Conseil régional, notamment par la voix de son président, y a pris une part importante, portant dans les discussions nationales une expression forte et ambitieuse.

Dans cet esprit, le Conseil régional a souhaité formaliser une contribution au débat national et pour ce faire a mis en place trois groupes de travail, ouverts à tous les élus volontaires pour y participer.

Ces groupes ont retenu trois thèmes de travail : **les compétences, l'expérimentation et le financement.**

**Dans un premier temps**, en vue de la session du mois de décembre, et dans la perspective de la publication du projet de loi, il était attendu de ces groupes qu'ils formalisent une vision globale, cohérente et synthétique de l'enjeu de la décentralisation pour la Bretagne.

- **Pour les compétences**, il s'agit de définir au mieux la vocation des Régions, les blocs de compétences qui doivent leur être reconnus, leur cohérence, la place de chaque Région par rapport à l'Etat et par rapport aux autres niveaux de collectivités. Par compétences, il convient d'entendre celles qui sont dévolues aux Régions ou pourraient l'être, de manière obligatoire, dans une logique de bloc. L'enjeu est ici, de dessiner le périmètre idéal et cohérent de la compétence régionale et d'identifier les compétences actuelles devant être élargies, les compétences nouvelles devant être revendiquées, voire les sujets qui pourraient être jugés non prioritaires ou délégués à d'autres niveaux de collectivités.
- **Pour l'expérimentation**, il s'agit de définir ce qu'on entend par ce terme, les conditions requises pour qu'elle se déroule au mieux. Il s'agit aussi d'identifier les sujets d'expérimentations souhaitées en Bretagne et d'en justifier la demande. Le champ du groupe de travail porte sur les sujets non couverts par celui des compétences. Il s'agit donc notamment des sujets touchés par la clause générale de compétence, mais aussi des enjeux très spécifiques à la Bretagne et ne pouvant faire l'objet d'un transfert de compétences général à l'échelle nationale.
- **Pour les financements**, en tenant compte de la contrainte pesant globalement sur les prélèvements obligatoires en France, le groupe de travail doit mener une réflexion globale et sans *a priori* sur les conditions d'exercice des responsabilités régionales et de compensation des charges transférées. Quels types de ressources peuvent-elles permettre au mieux d'assurer nos compétences et de prendre en compte la réalité des évolutions de besoins ?

Au delà du présent document, qui vise à fixer les grands axes d'une vision bretonne de la décentralisation, les groupes de travail poursuivront leurs réflexions dans le but d'approfondir les pistes ouvertes et de les décliner, compétence par compétence, sujet par sujet. Une seconde contribution de la Région Bretagne, globale et précise, pourra alors être débattue et votée, avant le débat parlementaire.

- Pour les compétences, il s'agira alors, bloc par bloc, d'en définir les contenus précis et de travailler aux conditions de leur mise en œuvre.
- Pour les expérimentations, il s'agira aussi de travailler sujet par sujet à la définition précise de leur périmètre et de leurs conditions de réussite.
- De même, pour les finances, il s'agira de travailler sur chaque compétence ou expérimentation à leurs conditions financières spécifiques.

S'agissant d'un projet qui concerne et implique toute la Bretagne, bien au-delà du seul Conseil régional, il conviendra, dans le prolongement du présent document, d'organiser la discussion à l'échelle de tout le territoire régional, avec les autres niveaux de collectivités et notamment le B 16, pour travailler à la meilleure articulation de la nouvelle architecture des compétences et à l'amélioration de la gouvernance régionale, avec les grands acteurs du développement de la Bretagne, en premier lieu le CESER et les différents organismes qui y sont représentés. L'objectif d'une vision aussi largement partagée que possible sur les enjeux d'une régionalisation à la bretonne doit nous mobiliser fortement.

### **Les premières propositions des groupes de travail tiennent en cinq parties :**

1. La conviction qu'une vraie ambition décentralisatrice passe par un acte de régionalisation de l'action publique, comme réponse aux enjeux de notre pays.
2. L'affirmation que le cœur de la mission régionale est d'être une région stratège, responsabilité qu'elle demande à partager avec l'Etat, d'une région ensemblière et coordinatrice, au service du territoire régional. Ceci s'exprime d'abord par l'élaboration et la mise en œuvre concertée d'un projet de territoire. Ceci s'exprime ensuite par l'exercice d'une gouvernance régionale adaptée.
3. La confirmation de blocs de compétences qui doivent être complétés et confortés par rapport à la situation actuelle : aménagement du territoire, développement économique et formation.
4. La revendication, du fait de la spécificité bretonne, d'expérimentations de transferts de compétences dans les domaines de l'eau, de la culture et des langues régionales. Et au-delà, l'approfondissement des expériences déjà engagées d'impulsions régionales fortes sur des domaines de responsabilités partagées.
5. L'affirmation que pour mener à bien ses missions, la Région a besoin de marges de manœuvre renouvelées.

**Je vous demande de me donner acte de cette communication.**

Le Président,



Pierrick **MASSIOT**

## **I – Une nouvelle ambition décentralisatrice passe par un acte de régionalisation.**

### **I-1 Décentraliser : un enjeu majeur pour la modernisation de la France.**

Le Conseil régional s'inscrit avec détermination dans le nouvel acte de décentralisation initié par le Président de la République, convaincue qu'il est une réponse essentielle aux défis auxquels nous sommes confrontés.

Il souligne d'abord combien la mise en œuvre des lois Defferre a changé le visage de la France, lui permettant de redécouvrir dans la vitalité de ses territoires une nouvelle source d'énergie, de nouvelles ressources de créativité. Très concrètement, la décentralisation s'est traduite par des succès éclatants, reconnus par les Français : les TER ont été sauvés, les collèges et lycées totalement modernisés, les politiques de solidarité redéployées avec efficacité, des politiques culturelles inventées...

Mais elle constate que 30 ans après cette impulsion nouvelle, alors que le besoin d'une nouvelle respiration démocratique est criant, alors que la nécessité de territoires à la fois plus réactifs et plus créatifs est plus forte que jamais, la dynamique est en panne. A force de transferts de charges mal compensés, de déstructuration continue de la fiscalité locale, de petites réformes inabouties et mal conçues, et de renonciation à une grande ambition d'aménagement du territoire, le doute s'est installé quant au bilan de la décentralisation alors même qu'elle est plus que jamais nécessaire à la modernisation de notre pays.

Ainsi, pour le Conseil régional de Bretagne, y a-t-il un enjeu à re-convaincre nos concitoyens, que la décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus locaux, des Communes, Départements et Régions, mais qu'elle est bien l'affaire de la France, de son avenir et de sa démocratie.

### **Le Conseil régional affirme ainsi sa conviction que,**

- loin d'être une quelconque menace pour la République, la décentralisation en est une des chances. Ce qui l'affaiblit c'est l'éloignement des lieux de décision, c'est l'impression que l'avis et la vie des territoires ne sont plus pris en compte. Par le développement, au niveau local, de nouvelles formes de participation, par l'invention d'un nouveau pacte démocratique, la décentralisation est une opportunité pour la République.
- loin d'être un risque pour l'égalité, la décentralisation en est au contraire l'un des vecteurs modernes. Comment croire qu'une application réglementaire égalitaire à des territoires aux potentiels et aux vocations si divers serait juste ? Une décentralisation laissant place à la différenciation selon les caractères des territoires, confortée par une péréquation volontariste est une garantie d'égalité des chances.
- loin d'être un poids pour la performance de notre économie, la décentralisation peut être, demain, le cadre d'une créativité nouvelle de nos territoires. Qui ne voit la corrélation entre le centralisme français et la cruelle faiblesse du tissu des entreprises de taille moyenne dans notre pays ? Qui ne voit, par ailleurs, la corrélation inverse entre le fédéralisme allemand et la puissance de son tissu industriel ? Il est grand temps de permettre une mobilisation optimale des richesses des territoires sur les territoires, de développer dans nos régions de véritables écosystèmes alliant démocratie sociale, ancrage des capitaux, valorisation de la recherche...
- loin d'être un facteur de charge pour les finances publiques, enfin, une décentralisation

approfondie et clarifiée sera facteur d'efficacité de l'action et de transparence quant à la dépense publique.

## **I-2 Une réforme qui ne peut être qu'un enjeu technique.**

Pour réussir, pour emporter l'adhésion de nos concitoyens, une nouvelle étape ne peut pas et ne doit pas être une simple réforme technique.

De fait, les débats autour de la décentralisation se sont trop souvent résumés à des questions techniques, voire technocratiques : quelles compétences transférer ? Quel est le niveau de collectivité le plus adéquat pour les exercer ? Quels moyens donner aux collectivités locales, quel niveau d'autonomie financière et fiscale ? Quelle compensation de l'Etat, quelle péréquation... Non que ces enjeux ne soient importants, mais on ne peut s'étonner que les citoyens s'en désintéressent.

La justification majeure de la décentralisation serait ainsi devenue la conviction que la gestion de proximité aurait des avantages sur la gestion depuis Paris. Certes, et cela a été largement démontré en matière de lycées ou de gestion des TER, mais il s'agit toujours de gestion, alors que les enjeux de la décentralisation devraient être ceux d'une réforme en profondeur de notre démocratie pour lui rendre ses lettres de noblesses. Si la décentralisation ne devait être qu'une « super RGPP », comment s'étonner qu'elle ne suscite aucun enthousiasme ?

## **I-3 Vers une réelle régionalisation de l'action publique.**

C'est pourquoi le Conseil régional plaide pour que la décentralisation soit une étape de régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire une réforme politique majeure donnant une nouvelle modernité à notre modèle d'organisation politique et administrative. Il plaide pour que notre pays se rapproche ainsi des modèles des autres grandes démocraties décentralisées d'Europe qui sont d'abord des démocraties régionalisées. Il voit comme une résonance à cette préoccupation la constitution d'un périmètre ministériel unique rassemblant décentralisation, réforme de l'Etat et fonction publique.

Régionalisation ne veut pas dire renforcement des pouvoirs et des compétences du Conseil régional au détriment des autres niveaux de collectivités. La Régionalisation signifie d'abord un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat d'une part, recentré et conforté sur ses prérogatives régaliennes et sa fonction régulatrice, et les acteurs des territoires, mobilisés collectivement autour d'un projet politique territorial naturellement initié et mis en cohérence **à l'échelle régionale**.

On le voit, la régionalisation de l'action publique laisse toute sa place à un Etat fort dans ses responsabilités essentielles. Elle conforte aussi pleinement la place des autres niveaux de collectivités, dans un esprit de subsidiarité, pour assumer, notamment, les missions de solidarité et les compétences de proximité, dans le contact direct avec les citoyens et la gestion des services publics essentiels.

Le Conseil régional plaide aussi pour cette régionalisation avec la conviction qu'elle est la vraie réponse, sans doute la seule, à l'enjeu de lisibilité et d'efficacité de notre organisation administrative et politique. De fait, comment mieux intéresser nos concitoyens à l'action publique qu'en les associant à la mise en œuvre d'un réel projet politique à l'échelle d'un territoire auquel ils s'identifient et pour lequel ils demandent à s'impliquer ?

## **I-4 Régionaliser, c'est clarifier les responsabilités.**

De la même manière, cette régionalisation est une réponse efficace aux questions complexes de clarification des compétences que des dispositifs techniques ne peuvent seuls résoudre.

C'est pourquoi le Conseil régional de Bretagne marque son attachement au principe des blocs de compétences exclusives retenu dans les lois Defferre. Ainsi quand une collectivité est déclarée compétente, aucune autre ne devrait plus intervenir sur son champ, sauf dans le cadre de dispositifs de délégations conventionnelles encadrées. Il souhaite que le nouvel acte approfondisse ce principe aussi loin que possible.

Au-delà de ces blocs qui ne sauraient néanmoins couvrir l'ensemble de l'action publique, le maintien de la clause générale de compétences demande à être organisée par une gouvernance mise en place à l'échelle régionale. Dans l'hypothèse où, dans ce cadre, les collectivités locales ne parviendraient pas à s'entendre sur l'organisation entre elles des compétences non réparties par blocs, la Région est favorable à ce que le Parlement intervienne pour achever le système de répartition des responsabilités, et remette alors en cause la clause de compétence générale pour le territoire concerné.

Autant il est difficile, voire impossible, d'arriver à une répartition des compétences ressemblant à un jardin à la française, autant une répartition admettant quelques chevauchements ne serait plus un problème si l'ensemble des collectivités d'un même territoire se reconnaissaient dans le même projet et de ce fait, agissaient selon les mêmes principes et les mêmes objectifs. Dans un tel cadre, l'articulation entre compétences complémentaires, mais gérées par des acteurs différents, pourrait se faire plus naturellement et en harmonie. Par exemple, complémentarité entre politique de développement économique pilotée par la Région et politique d'insertion pilotée par les Départements, entre stratégie régionale et projets métropolitains, sont concevables dans la mesure où les différentes collectivités responsables partagent le même projet territorial, les mêmes valeurs et les mêmes objectifs fondamentaux.

Cette régionalisation n'est en aucune manière une tutelle d'une collectivité sur les autres. C'est une nouvelle forme d'organisation et de gouvernance politique permettant aux acteurs locaux, dans leur ensemble, à l'échelle du territoire régional, de trouver un nouveau sens collectif à leur action et une nouvelle efficacité dans leurs interventions.

## **I-5 « Décentraliser la décentralisation ».**

Le nouvel acte de décentralisation qu'appelle la Bretagne est un nouveau pacte de confiance entre la République et ses territoires. Régionaliser, c'est pour l'Etat reconnaître les spécificités territoriales et entendre que celles-ci justifient des modalités de développement différenciées. Ceci passe par l'élargissement du droit à l'expérimentation, de la possibilité pour chaque territoire de développer, dans le cadre de la République, des expériences différenciées, adaptées à leurs besoins et caractères propres.

## **II –Le cœur de la mission régionale est d’être une région stratégique.**

Le nouvel acte de décentralisation n’est pas une compétition entre collectivités pour plus de pouvoirs et plus de moyens de les exercer. Il doit permettre une clarification des rôles et la mise en place d’une nouvelle organisation permettant d’être collectivement plus efficaces et de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens et aux enjeux du pays.

Il convient pour cela de répondre à la question de savoir quelles sont les responsabilités qui correspondent le mieux au cœur de la mission de chaque collectivité, quelles sont celles, qui, au regard du principe de subsidiarité peuvent être le plus efficacement exercées par tel ou tel niveau de collectivité.

C’est de cette analyse que, notamment dans une région à forte identité et à cohésion préservée comme la Bretagne, ressort naturellement l’idée que si les collectivités dites du « bloc communal » ont toute légitimité pour gérer les services publics de proximité et les réponses aux attentes directes des citoyens, si les Départements ont une responsabilité majeure de garantie des solidarités et de mise en place de systèmes de protection contre les risques sociaux comme de promotion de la qualité de vie au quotidien, la Région doit s’affirmer dans la mission de préparation de l’avenir, la programmation de l’investissement qui s’y attache, avec une triple priorité :

- l’aménagement du territoire,
- le développement économique
- et la promotion de la compétence humaine.

Plus encore que ces trois blocs de responsabilité, ce qui fait la spécificité de la Région est sa responsabilité particulière d’exercer, en partage avec l’Etat, une mission stratégique à l’échelle du territoire et au service de tous ses acteurs.

### **II-1 Restaurer globalement les capacités stratégiques de notre pays.**

La carence du pilotage stratégique de l’action publique est un constat largement partagé. Depuis plusieurs années, l’Etat a en partie renoncé à cette mission. Apparaît un manque d’orientations stratégiques en matière de politique économique et industrielle, d’aménagement du territoire, d’objectifs en matière environnementale etc... Et quand existent des documents d’orientation, leur mise en œuvre effective sur les territoires n’est ni assurée, ni organisée, ni contrôlée. Il en résulte un manque d’anticipation, une insuffisante dimension transversale des outils de planification stratégique qui privilégient des logiques verticales et thématiques.

Le manque de cohérence stratégique entre les diverses politiques publiques aggrave les effets du « mille feuille » administratif. Il en résulte un affaiblissement de l’efficacité de l’action publique, voire des redondances ou des contradictions dans les politiques conduites aux différents niveaux d’intervention Etat et collectivités locales.

C’est dans leur « atterrissage » territorial que se jugent en réalité l’efficacité et l’efficience des politiques publiques. C’est dans leur « atterrissage » territorial que se ressent pleinement la nécessité de la transversalité des politiques les unes par rapport aux autres. C’est dans leur « atterrissage » territorial que les politiques publiques sont perçues par nos concitoyens et finalement évaluées, voire jugées.

Dans plusieurs secteurs ou domaines de compétences, les Régions ne revendiquent pas d'abord plus de moyens ou plus de charges de gestion ; elles soulignent la nécessité d'un progrès en termes de gouvernance et de mise en cohérence.

L'objectif est ici de restaurer globalement la capacité stratégique de notre pays, de renforcer la cohérence des politiques publiques sur le territoire, dans un contexte où les exigences sur les finances publiques sont fortes.

## **II-2 Vers un partage de la responsabilité stratégique entre Etat et Régions**

Il s'agit d'une continuité avec l'histoire des Régions (EPR et la loi Rocard de 1984 qui confiait déjà aux Régions une responsabilité spécifique en matière d'aménagement du territoire).

Ce qui est proposé est une **régionalisation de l'action publique** par un partage de la responsabilité stratégique entre l'Etat et la Région.

Ceci ne retire pas à l'Etat sa responsabilité première. Il ne confie aux Régions que la part de responsabilité territorialement régionalisée, que, de fait l'Etat renoncé à exercer. Au contraire, les Régions lui proposent dans cette évolution de contribuer à restaurer sa mission stratégique globale.

Par ailleurs, cette responsabilité nouvelle donnée aux Régions ne se fait pas au détriment des autres niveaux de collectivités puisqu'elle procède d'un partage de responsabilité avec l'Etat.

Cette organisation est positive pour tous : l'Etat conforte sa capacité stratégique globale en lui donnant des prolongements territoriaux, les Régions confortent leur rôle stratégique sur leur territoire, les collectivités infra régionales bénéficient d'une mise en cohérence des politiques publiques sans que leurs compétences soient remises en cause.

Ce renforcement global de la capacité stratégique de la puissance publique induit ainsi que soit menée en parallèle la régionalisation de son action et la restauration, au niveau central, du positionnement stratégique de l'Etat. C'est à ce titre que le Conseil régional de Bretagne appelle de ses vœux la restauration et la modernisation des outils de prospective et de planification de la nation (DATAR, ex Commissariat au plan, schémas nationaux de développement, Schémas des services publics, contractualisation régionale stratégique, etc...)

## **II-3 Donner aux Régions une responsabilité d'autorité organisatrice du développement durable du territoire régional.**

Par autorité organisatrice, on entend la responsabilité d'élaborer, à l'échelle du territoire régional, les grandes lignes stratégiques et le cadre dans lequel se déploient les politiques publiques dans un domaine donné. La notion d'autorité organisatrice se différencie de la compétence directe, intégrant la gestion d'un service public ou le financement d'une politique spécifique.

Cette compétence stratégique de coordination des politiques de développement serait exercée par les Régions, sur leur territoire, par délégation de l'Etat, par le biais d'un document d'orientation ayant une force opposable, intitulé « projet stratégique du territoire régional ».

## **II-4 S'appuyer sur le concept d'intérêt régional.**



La notion d'intérêt régional doit être développée comme l'a été celle d'intérêt « communautaire » au sein de l'ensemble communal et intercommunal. Il doit permettre de s'accorder avec les autres collectivités sur ce qui est d'intérêt régional et ainsi de prioriser les objectifs des politiques publiques et d'assurer une juste répartition des rôles entre ce qui est de l'intérêt général à l'échelle régionale et ce qui ne l'est pas. Sur cette notion d'intérêt régional pourrait s'appuyer par ailleurs le concept de conditionnalité des aides, notamment en matière de critères de développement durable.

## **II-5 Vers un projet stratégique de territoire.**

**Ce « projet stratégique du territoire régional » serait composé de deux niveaux de documents :**

### **a - Premier niveau.**

Un projet global fixant les grands axes stratégiques retenus par le territoire régional pour son développement durable, dans une dimension prospective de court et moyen terme. Ce document exprimerait **une vision de l'avenir du territoire** en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de développement social et de valorisation environnementale. Il retiendrait, à échéances de vingt et cinq/sept ans, des objectifs, y compris chiffrés, sur ces différents enjeux :

- développement économique et innovation,
- développement des compétences humaines et des systèmes de formation,
- déplacements, multimodalité et réseaux,
- organisation des services publics sur le territoire,
- développement culturel et sportif,
- orientations foncières,
- énergies,
- climat,
- biodiversité

Il s'agirait d'un document d'orientation politique, fruit d'une très large concertation et d'une réelle co-construction avec les partenaires territoriaux. Ce document ne serait pas juridiquement opposable. Il aurait la force politique que lui donnerait la qualité de son élaboration et de son portage politique. Il serait régulièrement remis à jour et évalué dans sa mise en œuvre.

### **b - Deuxième niveau.**

Un deuxième niveau porterait sur une déclinaison de ce projet de territoire en documents stratégiques opérationnels. Il comprendrait deux catégories de documents : une première ayant un caractère opposable sur le territoire, une seconde n'ayant pas valeur de document de planification mais exprimant la réalité de la mission de chef de file de la Région.

#### **- Documents opposables juridiquement dans les 3 domaines suivants :**

- Foncier, document retenant des objectifs chiffrés et cartographiés en termes de consommation foncière et de destination des espaces, un cadre s'imposant aux SCOT et à défaut aux PLU
- Climat, schéma régional climat air énergie (SRCAE)
- Biodiversité, schéma régional de cohérence écologique (SRCE)

Ces trois documents auraient un caractère opposable et s'imposeraient donc notamment aux documents d'urbanisme infrarégionaux. Ils seraient élaborés sous la responsabilité de la Région après concertation avec les acteurs concernés et fixent des règles et normes impératives. Leur opposabilité résulterait d'un portage par un décret en Conseil d'Etat des orientations retenues. Le décret serait pris après vérification par l'Etat :

- de la conformité des orientations aux engagements nationaux et internationaux de la France,
- de la cohérence des orientations avec les documents des régions voisines
- et de la qualité de la concertation régionale.

Outre ce contrôle de cohérence, l'Etat ne pourrait procéder à un contrôle d'opportunité.

### – Documents stratégiques de la Région « chef de file ».

Serait enfin proposée une déclinaison du projet global en schémas spécifiques dans les domaines où la Région est amenée à jouer un rôle de chef de file. Ces documents n'auraient pas d'opposabilité juridique directe. En revanche, ils auraient la force politique d'un engagement, fruit d'une large concertation territoriale. Par ailleurs, ils détermineraient les priorités de financement, non seulement de la Région, mais également des fonds européens et des crédits d'Etat contractualisés dans le cadre des CPER.

- Déplacements et multimodalité, schéma comportant des orientations dans les domaines de l'information multimodale, de la tarification, de la cohérence des offres de transports, de la gestion de l'intermodalité, et de développement des mobilités alternatives.
- Développement économique et innovation, qui se décline lui-même dans la définition du régime des aides aux entreprises sur le territoire régional auquel doivent se conformer les départements et les EPCI souhaitant s'engager en ce domaine.
- CPRDF, qui se décline en schéma de l'apprentissage, des formations sanitaires et sociales et en carte des formations.
- Enseignement supérieur et recherche, par un schéma auquel les plans locaux et métropolitains de développement universitaires doivent se référer
- Tourisme, avec le schéma régional.
- Services publics, fixant notamment la carte des grands équipements culturels et sportifs d'intérêt régional.
- Aménagement numérique, avec le SCORAN

## II-6 Améliorer la gouvernance à l'échelle régionale.

### II-6-1 Améliorer le fonctionnement du B 16.

La Conférence territoriale a été mise en place en Bretagne dès 2004. Prolongeant une pratique très ancrée dans la région, depuis l'époque du Celib, elle a permis l'approfondissement d'une réelle culture régionale de la concertation et du débat entre les grandes collectivités locales. Sur les différents grands enjeux de développement du territoire, elle a permis l'élaboration de positions communes fortes qui ont conduit, chaque fois que cela était nécessaire au plan national ou à l'échelle européenne, de présenter un front uni. Le bilan d'action de cette instance stratégique est remarquable. On peut citer quatre dossiers emblématiques :

- Elaboration et mise en œuvre des PO pour les fonds européens et du CPER,
- Elaboration et suivi du Pacte électrique breton,
- Elaboration et mise en œuvre du projet Bretagne Très Haut Débit,
- Négociation et approbation du plan de financement du projet BGV

Cette expérience bretonne a fait l'objet d'un fort intérêt à l'extérieur de nos frontières, comme modèle de gouvernance souple et efficace. Pour autant, quelques années après sa mise en place et au regard des

enjeux du nouvel acte de régionalisation, le dispositif demande à être amélioré selon les principes proposés ci-dessous :

- Lieu rassemblant les 4 départements et les 11 agglomérations de Bretagne. Il pourrait être élargi à la conférence des villes bretonnes, au président de l'ADCF Bretagne et à une représentation des maires ruraux, pour une représentativité plus complète.
- Lieu naturellement animé par le Président du conseil régional.
- Instance de validation consensuelle de positions communes sur les grands dossiers et enjeux stratégiques de la Bretagne. Chaque collectivité membre demeure pleinement souveraine dans son champ de compétence, le B 16 n'étant en aucun cas un lieu de décision collégiale formelle.
- Le périmètre de compétence du B 16 couvre : les grands enjeux prospectifs et les grands schémas stratégiques de dimension régionale, les grands enjeux de contractualisation nationale et européenne, les grands enjeux liés à des domaines de compétence générale et partagés (environnement, culture etc...), les domaines pour lesquels la Région est reconnue comme « chef de file ». Des sujets pourraient être inscrits à l'ordre du jour à la demande des membres s'ils ont une dimension transversale et régionale.
- Les réunions périodiques tiennent dans des formats de deux heures et ne connaissent aucune médiatisation.
- Les B 16 des présidents sont relayés par des B 16 thématiques qui peuvent faire remonter des saisines. Les B 16 thématiques pourraient être listés et définis dans leur périmètre et leur fonctionnement.

## **II-6-2 Développer les outils de gouvernance thématique sur les grands enjeux régionaux.**

Au-delà de la conférence territoriale, lieu privilégié de dialogue entre les collectivités locales de Bretagne, la démocratie locale passe par des espaces de concertation et de débats plus larges, impliquant, à géométrie variable, l'ensemble des acteurs concernés par un sujet. La mise en place et le bon fonctionnement de ces lieux essentiels à la respiration démocratique ne relèvent pas de la loi ni d'un principe de décentralisation, mais ils sont ici évoqués parce qu'ils complètent le développement du modèle régional souhaité par la Bretagne.

C'est dans cet esprit qu'ont été mises en place, en Bretagne, ces dernières années, plusieurs instances de dialogue et de débat de type conférences régionales :

- la Conférence régionale de l'énergie,
- la Conférence des affaires européennes,
- la Conférence numérique de Bretagne,
- le Conseil régional du sport,
- la Conférence régionale de la mer et du littoral, reconnue par décret,
- le Conseil de surveillance de Bretagne développement innovation,
- le Conseil pour l'égalité,
- une Conférence régionale de la culture...

Au-delà de ces différentes instances thématiques, lieux de débats, de partage de visions collectives et de validation des grandes options stratégiques prises en application du projet de territoire, la régionalisation s'appuie sur une forte association des acteurs socioprofessionnels et des citoyens à l'élaboration des politiques et stratégies publiques.

Au premier rang se trouve le CESER, deuxième chambre régionale.

Il est complété par le Conseil culturel et, dans la proximité, par l'action et les réflexions conduites par les conseils de développement au niveau des pays.

De manière périodique, il est enfin utile que le Conseil régional organise de grands événements de type assises territoriales, permettant de faire le point sur les grands enjeux et les grands défis régionaux, de manière très transversale avec tous ceux qui s'y impliquent.

## **II-7 Développer les pratiques contractuelles.**

Le renforcement des moyens de gouvernance à l'échelle régionale s'accompagne d'un approfondissement des pratiques contractuelles stratégiques et pluriannuelles.

C'est ce qui justifie que le Conseil régional soit pleinement confirmé et reconnu comme lieu et espace de contractualisation pour les Contrats de projets avec l'Etat et comme autorité de gestion pour les fonds européens.

Avec l'Etat, les contrats de projets devraient être profondément restaurés pour leur rendre la dimension stratégique qu'ils avaient au moment de leur invention et redevenir des contrats de plan : lieux de définition contractuelle des grands investissements du territoire et d'expression de la vision stratégique partagée de l'Etat et des Régions sur les territoires.

Entre les Régions et les autres niveaux de collectivités et de territoires, cette contractualisation est rendue nécessaire par l'imperfection de la répartition définitive des compétences et par la nécessité de gérer les interfaces qui en découlent. Des contrats entre la Région et ses principaux partenaires locaux pourraient être formalisés, inscrits dans la pluri annualité et seraient la transcription opérationnelle du schéma régional stratégique. On pourrait imaginer qu'ils aillent jusqu'à être des contrats d'organisation des services, comme le prévoit l'article 75 de la loi de décembre 2010, entre la Région et les Départements.

Le conventionnement avec les territoires qui ne sont pas des collectivités locales comme les pays sont enfin pertinents pour sécuriser les financements de ces espaces de projet, leur ouvrir des perspectives pluriannuelles, inscrire ces projets dans une cohérence globale, permettre une « montée en gamme » de ces projets au regard d'enjeux de type développement durable.

## **II-8 Faire appel à la compétence de contrôle de l'Etat**

L'Etat, dans le cadre de ses compétences régaliennes, doit conserver la pleine maîtrise des outils de contrôle publics et sans doute les conforter.

Toutefois, ces outils pourraient, sur certains sujets, et dans un cadre bien précis, être mobilisés à la demande des collectivités. Il s'agirait de leur permettre d'exercer effectivement leurs responsabilités, notamment lorsque celles-ci seraient assorties d'une capacité d'adaptation de la norme.

### **III – La Région confortée sur ses blocs de compétences.**

Au-delà de sa mission stratégique générale, la Région demande à être confortée dans ses blocs de compétences afin d'en renforcer l'efficacité. Ceci implique que ces blocs soient précisés et complétés (en particulier que l'Etat cesse d'y intervenir dès lors que transfert est intervenu, sauf en termes de contrôle de légalité), que des moyens juridiques et financiers nouveaux soient donnés et qu'une gouvernance renouvelée permette de mieux articuler les actions des différents acteurs.

La Région doit ainsi être confirmée dans trois grands domaines de compétence qui sont directement orientés vers la préparation de l'avenir et en prise avec la fonction stratégique régionale :

1. L'aménagement de son territoire,
2. Le développement économique,
3. Le développement des compétences humaines.

Il convient de noter que pour les deux derniers, le développement économique et le développement des compétences humaines, la déclaration commune signée par le Premier ministre et le Président de l'Association des Régions de France le 12 septembre 2012 fixe un cadre ambitieux de ce que devrait être demain le champ de compétences et des responsabilités des conseils régionaux. La Bretagne s'y retrouve et demande que cet engagement soit pleinement mis en œuvre.

#### **III-1 L'aménagement du territoire.**

La compétence régionale en matière d'aménagement du territoire s'appuie sur les responsabilités fortes de la Région en matière de transports et d'infrastructures, au-delà, elle doit essentiellement résulter de trois types d'outils :

**III-1-1 La responsabilité de l'élaboration et de mise en œuvre du projet de territoire stratégique.** Le sujet a été largement développé plus haut. C'est la clef de la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire. C'est par ce document de planification et sa dimension de document opposable que la Région se voit confortée dans plusieurs axes de responsabilité :

- Responsabilité foncière, le projet de territoire régional comporte un volet important valant schéma de cohérence régionale, opposable aux SCOT et PLU.
- Responsabilité en matière de politique climatique et de préservation de la biodiversité, au titre des orientations du SRCAE et du SRCE.
- Responsabilité en matière de mise en cohérence des politiques de déplacements et de développement de l'intermodalité.

#### **III-1-2 Le rôle central des Régions dans la négociation et la mise en œuvre avec l'Etat des contrats de plan.**

Les contrats de plan, tels que pensés à l'origine, sont un outil opérationnel essentiel en matière d'aménagement du territoire. Cependant leur pratique a progressivement perdu de sa pertinence stratégique et, en devenant des contrats de projets lors de la dernière génération de contractualisation, ils ont profondément changé de visage et de philosophie.

Perçus par les territoires comme un outil permettant à l'Etat de faire financer ses propres priorités par les collectivités locales et mettant les projets des uns en concurrence avec ceux des autres, la pratique des contrats de projets doit être revue.

La Bretagne propose une restauration de l'esprit originel des contrats de plan comme réelle rencontre contractuelle entre l'Etat et les territoires, à l'échelle de la Région. Elle propose que soient retenus cinq principes dans l'élaboration de la prochaine génération de contractualisation :

- Une réelle contractualisation entre les priorités de l'Etat et celles des collectivités locales, au-delà du seul objectif de sanctuarisation des crédits budgétaires de l'Etat,
- Une discussion se portant réellement sur le partage de visions stratégiques et planificatrices de l'Etat et des territoires à l'échelle régionale, ce qui induit notamment une restauration des outils stratégiques et de planification de la Nation,
- Une forte articulation entre les différents étages de contractualisation, avec l'Europe, d'une part et avec les autres niveaux de collectivité d'autre part,
- La confirmation de la responsabilité première de la Région pour négocier avec l'Etat et signer le contrat après concertation locale.
- Le fléchage naturel des financements sur les priorités reconnues par le projet territorial stratégique.

### **III-1-3 La responsabilité pour le pilotage des fonds européens.**

Actée par la déclaration commune des Région et de l'Etat, et réaffirmée dans le discours du Président de la République le 5 octobre 2012, cette responsabilité nouvelle est pleinement cohérente avec la mission stratégique des Régions.

La Bretagne souligne néanmoins la nécessité que la mission donnée aux Régions soit réellement celle du pilotage stratégique des fonds, intégrant en particulier celle de la fixation des priorités des PO, au-delà des seuls enjeux de gestion.

Elle souligne à ce titre la nécessité que l'Etat accepte une réelle régionalisation des PO, les Régions ne pouvant imaginer n'être sur certains fonds qu'autorités déléguées de gestion.

La Bretagne souligne enfin la nécessité d'une évaluation très fine des moyens nécessaires à la prise en responsabilité de cette charge.

Au-delà du FEADER, second pilier de la PAC, la réforme actuellement en cours au niveau européen devrait conduire à une structure du premier pilier en plusieurs étages conduisant à faire des choix optionnels. Il est indispensable que la Région soit associée à la prise décision sur ces options (recouplage, aides à l'installation, handicaps naturels...).

### **III-2 Développement économique.**

La responsabilité reconnue à la Région en 2004 d'être collectivité en charge de la coordination des politiques économiques sur son territoire, ou chef de file, demande à être largement confirmée. En dépit des efforts réalisés par les Régions qui ont su, ces dernières années, réorienter leurs dispositifs vers l'ingénierie financière et les enjeux de l'innovation, de fait, leur compétence s'est révélée limitée par :

- Le maintien d'une intervention et d'une présence de l'Etat sur le champ du développement économique, sans réels moyens budgétaires déconcentrés, puis une progressive montée en puissance de ce dernier avec le réinvestissement des objectifs de politique industrielle,
- Le maintien sur les territoires des actions et politiques conduites par les autres niveaux de collectivités et souvent la faiblesse de la mise en cohérence de ces actions entre elles,

- La réaffirmation des missions des acteurs consulaires, notamment au titre de leur régionalisation, suscitant parfois des concurrences entre eux et les actions de collectivités,
- La faiblesse des moyens financiers des Régions, s'additionnant à une structuration très centralisée de notre économie.

Compte tenu des urgences de la conjoncture et des menaces de désindustrialisation, la recherche d'une plus grande efficacité impose une nouvelle impulsion en matière de régionalisation de la compétence économique. C'est également une demande fortement exprimée par les entreprises elles mêmes qui demandent une clarification des dispositifs.

### **III-2-1 Une compétence de coordination « systémique ».**

L'outil stratégique central de coordination par la Région est son schéma régional de développement économique et de l'innovation, rassemblant dans un même document SRDE et SRI de l'ancienne génération. Il doit devenir un instrument obligatoire et non facultatif ou expérimental comme le prévoyait la loi de 2004.

Il doit fixer une vision stratégique partagée à l'échelle du territoire des grands objectifs régionaux et constituer à ce titre la référence pour les contractualisations avec l'Europe, l'Etat et les acteurs territoriaux. S'il n'a pas à être doté, à proprement parler d'une opposabilité juridique, les financements de l'Etat, de l'Europe et de la Région ne sauraient se diriger vers des projets qui ne lui seraient pas conformes.

La cible première du SRDEI est le développement des PME/PMI et des filières régionales. Il doit fixer des objectifs et les modalités de l'intervention pour le soutien à l'innovation d'une part, à l'internationalisation des entreprises d'autres part.

Dans une évidente logique systémique, le SRDEI doit s'articuler,

- En aval, avec les responsabilités régionales en matière de développement des compétences humaines et notamment avec les orientations retenues dans le CPRDF,
- En amont avec les enjeux retenus dans le cadre du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui serait également rendu obligatoire, avec lequel les plans de développement universitaire des agglomérations devraient être cohérents et sur la base duquel seraient négociés les contrats de partenariat avec le PRES régional.

### **III-2-2 Un périmètre élargi au tourisme.**

La Bretagne demande que le tourisme soit explicitement intégré dans le périmètre de la responsabilité de développement économique de la Région, compte tenu de son poids dans le PIB régional et de son impact en termes d'emplois. Elle propose que le tourisme soit expressément reconnu comme compétence régionale et qu'à ce titre, le schéma régional du tourisme soit conforté comme outil majeur de planification, d'orientation stratégique et de coordination des acteurs à l'échelle régional. Ceci implique que son opposabilité juridique soit confirmée.

### **III-2-3 L'articulation avec les stratégies et politiques de l'Etat.**

La politique nationale de redressement productif est arrêtée par l'Etat. Elle devrait être étroitement articulée aux stratégies régionales dans un double sens. D'une part, la stratégie nationale devrait s'alimenter des réalités régionales, d'autre part, les stratégies régionales devraient, pour une part, être une déclinaison des stratégies nationales. Les différents outils et dispositifs existants ou à créer devraient être mis au service de ces axes stratégiques afin de garantir sens et cohérence de l'action.

Le Conseil régional propose que la stratégie productive et industrielle nationale soit élaborée sous la conduite de l'Etat dans le cadre de la conférence nationale de l'industrie.

Elle s'appuierait sur la constitution d'un haut conseil national de la veille et de l'intelligence économique dont la mission serait l'identification et l'anticipation des enjeux économiques et technologiques de demain. Elle se déclinerait en stratégies de filières, sur les enjeux clés retenus comme déterminants. La stratégie nationale de l'innovation et de la recherche, document prospectif vivant, en serait l'expression formalisée.

Des comités stratégiques nationaux des filières clés seraient confirmés pour suivre le déploiement de ces stratégies. Les Régions disposant sur leur territoire d'une part importante de la filière considérée seraient partie prenantes des comités de filières nationaux.

Dans le cadre de leurs schémas régionaux de développement économique et de l'innovation, les Régions mettraient en place et piloteraient sur leur territoire une organisation homothétique à celle de l'Etat.

Une conférence régionale de l'industrie serait mise en place dans chaque région, elle s'appuierait sur un comité régional de la veille et de l'intelligence économique, présidée par le Président du Conseil Régional, réunissant l'ensemble des acteurs impliqués en ces domaines, défensif et offensif. Elle déclinerait des comités stratégiques de filières et des stratégies de filières dans les domaines clés du territoire. C'est dans ce cadre que les Régions déploieraient les différents dispositifs d'accompagnement qu'elles financent.

Cette articulation entre stratégies nationales et régionales permettrait un suivi complémentaire des filières clé nationales et régionales, des entreprises stratégiques au plan national et régional, des grands groupes comme des ETI et des PME à fort potentiel.

### **III-2-4 La clarification des rôles avec les autres acteurs du territoire.**

La compétence régionale en matière de soutien au développement économique n'est pas exclusive et n'interdit pas des interventions complémentaires ou des initiatives propres d'autres niveaux de collectivités, notamment des métropoles.

Pour autant, afin de clarifier le système et de lui donner une meilleure efficacité et efficience, notamment auprès des entreprises, il est demandé que :

- Soit confirmée la responsabilité régionale pour la fixation du régime des aides à l'échelle de son territoire,
- Soit confirmé le principe selon lequel les autres niveaux de collectivité ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec le Conseil régional,
- Les projets des autres niveaux de collectivités ne pourraient être financés par les fonds régionaux, nationaux et européens que dans la mesure où ils seraient en cohérence avec les orientations du SRDEI.

La clarification doit aussi se faire avec les opérateurs de terrain au premier rang desquels se trouvent les acteurs consulaires, investis d'une responsabilité essentielle d'accompagnateurs de premier niveau des entreprises. Etant en charge de la définition et de la mise en œuvre de schémas directeurs en matière d'international, d'innovation ou de veille économique, il est essentiel que la conformité de ces stratégies au SRDEI soit assurée.



Enfin, la lisibilité sera améliorée par la mise en place en région, comme cela est prévu par le projet de loi pour la BPI, d'un dispositif de type plate forme unique ou « maison des PME », permettant un meilleur aiguillage des entreprises et porteurs de projets, notamment en matière de financement.

### **III-2-5 la régionalisation des outils de politique industrielle et de financement de l'économie.**

#### **Financement des entreprises.**

La BPI, sera un outil majeur placé au service de la stratégie nationale de redressement productif. Ses orientations devraient résulter des stratégies nationales de filières, elles mêmes alimentées par les stratégies régionales. Les Régions devront ainsi être pleinement associées à la définition de la doctrine d'investissement de la BPI, en participant à son comité d'orientation stratégique national.

Au plan régional, des directions régionales seront mises en place, disposant d'une très forte délégation de gestion des crédits et d'une autonomie d'intervention sur les ETI et PME stratégiques pour le territoire, identifiés dans le cadre des travaux par filières. Les Régions présideront les comités d'orientation des directions régionales afin d'assurer la cohérence avec les orientations des SRDEI.

Par ailleurs, les Régions mettront en place, avec la CDC et OSEO notamment, une plate forme régionale du financement des entreprises et des projets, permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble des outils existants et de la BPI, au service du continuum de financement des entreprises. Cela est déjà engagé en Bretagne. Cette collaboration sera renforcée.

Ce rapprochement pourrait conduire dans une perspective plus lointaine, à l'intégration des outils développés en région au sein de la BPI, dont les directions régionales pourraient alors devenir des filiales régionales dotées d'une personnalité autonome.

Les Régions pourraient alors envisager d'organiser par emprunts obligataires l'orientation d'une part de l'épargne régionale vers ces outils de financement de l'économie.

#### **Pôles de compétitivité.**

L'Etat pourrait resserrer son action et concentrer ses interventions et ses dispositifs sur les grands pôles, les IRT et IEED de dimension internationale, positionnés sur les technologies clé retenues par la stratégie nationale d'innovation et pleinement intégrés dans les stratégies de filières nationales.

En complément, les Régions assumeront la responsabilité du suivi, du financement et de l'accompagnement des clusters, dont les pôles de compétitivité de dimension plus locale, outils intégrés aux stratégies régionales de filières.

A ce titre, les crédits dédiés à la politique nationale des grappes d'entreprises, au financement des structures des pôles et aux actions collectives, gérés par les DIRECCTEs devraient être transférés aux régions. Par ailleurs, une part significative du FUI devrait demeurer fléchée sur le financement des projets issus des pôles régionalisés.

#### **Financement de l'innovation.**

Afin de renforcer la cohérence de l'action entre les stratégies régionales et les orientations des opérateurs, notamment en matière de soutien à l'innovation, le conventionnement de partenariat entre

les Conseil régionaux et OSEO pourrait être approfondi, identifiant, en conformité avec les SRDEI, les priorités régionales en matière de soutien aux entreprises et formalisant la coordination des outils et des cofinancements en faveur des projets d'innovation.

### **Valorisation de la recherche.**

Les Régions ont la responsabilité de la mise en œuvre d'un écosystème de l'innovation à l'échelle de leur territoire, articulé autour des orientations stratégiques du SRDEI. Cet écosystème prend la forme d'un réseau régional des acteurs de l'innovation, créant un continuum de l'accompagnement des créateurs, des innovateurs et des entreprises sur l'ensemble du cycle de vie de l'activité. Cet écosystème commence dès le stade de la valorisation de la recherche.

A ce titre, l'Etat devrait transférer aux Régions les crédits qu'il affecte à la valorisation et la gouvernance des SATT afin de leur permettre d'assurer leur responsabilité d'orientation stratégique de ces outils et de mise en cohérence de leur action avec celle des autres acteurs de l'innovation, incubateurs, technopoles, centres techniques, pôles de compétitivité, etc...

### **Accompagnement à l'international.**

Dans le cadre des orientations des SRDEI, des « équipes régionales » doivent être mises en œuvre, mettant en réseau l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans l'internationalisation des entreprises. Elles devraient s'adosser à « l'équipe de France », et s'appuyer notamment sur les services d'Ubifrance.

### **Mutations industrielles.**

L'Etat et les Régions doivent mieux coordonner leurs actions en matière de mutations industrielles, ceci recouvre la veille pour une meilleure anticipation, le suivi des entreprises en difficultés, l'accompagnement des procédures dans ses conséquences sociales et les démarches de réindustrialisation des sites concernés.

Cette coordination devrait reposer sur la mise en place, en appui des commissaires au redressement productif, de CIRI régionaux, remplaçant les CODEFI départementaux, copilotés par l'Etat et la Région en charge également de la coordination des cellules mises en place pour le reclassement des salariés touchés par les PSE et des démarches de réindustrialisation des sites.

## **III-3 Développement des compétences humaines.**

### **III-3-1 Compléter le champ de compétences régional.**

En lien direct avec sa responsabilité en matière de développement économique et dans un esprit de système, la Région doit se voir confirmer et compléter sa responsabilité en matière de formation et plus largement de développement des compétences humaines à l'échelle de son territoire :

- La Région doit être pilote d'un service public régional de l'orientation tout au long de la vie, depuis le niveau V jusqu'aux enjeux de réorientation professionnelle des adultes en emploi ou en recherche d'emploi. Ceci passe par la coordination des multiples acteurs intervenant en ce domaine en cohérence avec les objectifs stratégiques d'élévation des compétences et de développement économique du territoire, Pôle emploi devenant, pour sa partie accompagnement des chômeurs un opérateur au service des orientations régionales.

- Elle doit être pilote de la relation emploi/formation sur le territoire, dans le cadre du CPRDFP dont elle a la responsabilité, en lien avec l'Etat, dans sa responsabilité sur l'emploi. Le périmètre de ce pilotage, au-delà de l'actuelle compétence régionale pour les jeunes et les demandeurs d'emploi, pourrait recouvrir les actions conduites en faveur des salariés, dans l'entreprise, permettant notamment une meilleure coordination de l'affectation des moyens financiers issus des fonds paritaires.
- Elle demande également que sa compétence soit renforcée pour le pilotage d'un service public de la formation tout au long de la vie. Ceci induisant un renforcement de sa responsabilité quant à l'élaboration et l'adoption des cartes des formations initiales et professionnelles, en lien avec les autorités académiques.

Les Régions demandent à se voir reconnaître une responsabilité pleine pour la coordination sur leur territoire, de l'orientation, de la relation emploi formation et de la formation tout au long de la vie. Elles doivent exercer cette compétence au sein d'une conférence régionale de l'emploi et de la formation réunissant sous leur présidence l'ensemble des acteurs impliqués : Etat, autres niveaux de collectivités locales et partenaires sociaux.

Cette conférence doit être le lieu d'élaboration, de validation et de suivi de la stratégie régionale de développement des formations, de la responsabilité des Conseils régionaux, dont la valeur doit être opposable aux autres acteurs. Elle doit être le lieu de l'organisation des interfaces entre commande publique et actions des partenaires sociaux, entre actions d'insertion et actions de formation, elle doit permettre la fluidification des actions pour une réelle logique de parcours tout au long de la vie.

Les travaux de la Conférence régionale de l'emploi et de la formation doivent prendre en compte les orientations du SRDEI pour développer dans le cadre des CPRDFP une dimension offensive majeure de préparation de l'avenir par l'anticipation des compétences. En lien avec le Comité régional de veille et d'intelligence économique, des expérimentations de mise en place d'outils de gestion territoriale des emplois et des compétences devraient être engagés.

Les conférences régionales doivent être le lieu du développement de formes nouvelles de dialogue social à l'échelle régionale, articulé autour des enjeux territoriaux.

Entre développement économique et développement des compétences, la promotion de la culture scientifique et technique est un enjeu majeur dans la perspective de la société de la connaissance. Les Régions sont les mieux placées pour assurer cette responsabilité, dans un cadre conventionnel avec le PRES.

### **III-3-2 Vers un service public régional de l'orientation.**

Le transfert aux Régions d'une responsabilité forte sur la mise en place d'un SPOR est l'un des engagements formalisés dans la déclaration commune des Régions et du Gouvernement.

#### **Problématique générale sur l'orientation tout au long de la vie:**

S'interroger sur l'organisation d'un service dans le champ de l'orientation suppose de mener une réflexion plus générale sur les effets du contexte actuel sur les situations et les parcours professionnels des personnes : multiplication des transitions ou des ruptures, non linéarité, imprévisibilité, risques de déclassement, vulnérabilités prenant des formes nouvelles et persistantes, renforcement de déterminismes sociaux... Autant de conséquences d'une mondialisation des échanges qui accélère l'obsolescence rapide des repères individuels et collectifs et soumet chacun à des menaces nouvelles et permanentes. Ces évolutions accélérées et générales amènent à une réflexion tant politique, stratégique

que méthodologique sur les organisations et les formes les plus adaptées d'information et de conseil aux personnes pour faire face, tout au long de la vie, à ces situations.

### **Les Régions sont les mieux placées pour piloter un SPO.**

Le processus d'orientation participe à faciliter l'accès à une offre de formation de qualité et à l'emploi et à sécuriser les parcours dans le cadre en particulier des mobilités professionnelles. Il est de ce fait éminemment stratégique pour une région.

La Région, dans une logique de relation de proximité avec les citoyens, doit pouvoir apporter des réponses plus adaptées face à l'insatisfaction actuelle des personnes sur le service rendu en matière d'orientation. L'organisation actuelle ne paraît plus pertinente au regard de l'accélération des processus de changement de situation individuelle tout au long de la vie personnelle et professionnelle.

Le niveau régional permet d'intégrer les outils d'analyse territoriale sur l'environnement socio-économique et ses évolutions, aux ressources des professionnels de terrain et d'instituer une réelle synergie autour de la prise en compte des contextes de vie.

Le niveau régional permet par ailleurs de s'appuyer sur les réalités territoriales, notamment dans une période de crise intense où la question de l'emploi et des compétences recherchées sont centrales dans la demande de l'utilisateur.

Le niveau régional est un échelon intéressant pour construire des méthodologies et piloter le dispositif (pas ou peu d'échelons intermédiaires pour apprécier et réguler le dispositif, habitude de travail des grands réseaux, confiance construite par l'expérience, proximité et accessibilité des décideurs).

Le niveau régional est enfin l'échelon reconnu comme pertinent au niveau européen. L'éducation, la formation et l'emploi relèvent de plus en plus de la compétence des **autorités régionales et locales en Europe**.

### **La Bretagne est particulièrement bien préparée à exercer une telle responsabilité**

La création en Bretagne du réseau des Maisons de la Formation Professionnelle (MFP) symbole d'une politique volontariste de coordination des acteurs, fournit un point d'appui tant dans la connaissance mutuelle des acteurs que dans une approche d'un service mettant la personne au cœur du processus d'orientation.

La volonté politique de poursuivre la démarche, mais en intégrant un niveau de service supérieur, renforce la position stratégique de la Région. Si la démarche MFP a permis d'organiser une première information de qualité sur la formation pour tous les publics, l'enjeu du SPO est d'organiser une offre de conseil et d'accompagnement qui réponde mieux aux nouvelles demandes des personnes et aux évolutions de la société. L'implication forte des têtes de réseau régional auprès de la Région et la relation de confiance avec le Rectorat permettent de prolonger l'expérience de co-construction sur ce nouveau niveau de service.

La Bretagne est la seule Région en France à avoir porté directement et à avoir obtenu une labellisation « orientation pour tous » pour l'ensemble d'un réseau régional (MFP).

L'implication de la Région au sein du réseau européen Earllall (Association européenne des autorités régionales et locales pour l'apprentissage tout au long de la vie) permet de positionner la Région au

niveau européen et d'intégrer les évolutions et les réflexions européennes aux travaux conduits en Bretagne.

### **La complexité du sujet justifie un processus de prise de responsabilité de type expérimental**

Expérimenter une approche d'un service public régional d'orientation centré sur l'utilisateur, c'est s'accorder sur une conception du service, des objectifs et des principes d'intervention sans prédéterminer les modalités organisationnelles les plus adéquates.

### **Une co construction partenariale**

Dans la continuité des principes ayant contribué au développement du réseau des MFP, l'expérimentation ferait l'objet d'une co-construction partenariale avec les principaux réseaux régionaux. Cette démarche contribuerait à l'implication et à l'appropriation du dispositif par l'ensemble des acteurs et à une réelle coopération.

## **IV – La Région candidate à des expérimentations.**

« Décentraliser la décentralisation », c'est admettre que, eu égard à leurs spécificités, les collectivités et les territoires ne peuvent tous marcher au même pas. C'est prendre en considération que l'équité territoriale résultera de la prise en compte des caractères propres aux territoires plutôt que d'un égalitarisme suranné.

C'est dans cet esprit que la Bretagne plaide pour l'élargissement du principe de l'expérimentation autour de deux acceptions principales :

- La première est celle de l'expérimentation comme procédure de transfert de compétences. Il s'agit de reconnaître l'intérêt, pour des collectivités, de tester une responsabilité, dans une période déterminée, pour vérifier sa pertinence et les enjeux particuliers à son transfert, avant éventuelle généralisation aux autres collectivités. C'est ce qui a été fait pour le transfert des TER et le dispositif s'est révélé vertueux. La Bretagne préconise cette procédure pour la responsabilité en matière d'orientation tout au long de la vie et se porte candidate à tester cette responsabilité nouvelle.
- La seconde est celle de l'expérimentation différenciée qui consiste à donner la possibilité à une collectivité, du fait de ses spécificités, d'expérimenter puis d'exercer une compétence que les autres ne peuvent ou ne souhaitent pas assumer, ou de l'exercer de manière particulière, avec un périmètre ou des conditions adaptées. Ainsi, la loi autorisant l'expérimentation différenciée fixerait le périmètre concerné, le calendrier de la procédure et pourrait autoriser la collectivité concernée à exercer par délégation une part du pouvoir réglementaire. L'objectif étant celui d'une meilleure adaptation de la norme au contexte local. Cette seconde acception est la plus innovante en ce qu'elle remet en cause la limite posée par la loi organique de 2003 selon laquelle une expérimentation ne peut aboutir qu'à la généralisation ou au renoncement.

Dans ce cadre, la Région Bretagne est notamment candidate à expérimenter puis à exercer des compétences spécifiques en matière d'organisation des politiques culturelles, de gestion de la politique de l'eau et de promotion des langues régionales.

Quel que soit le type d'expérimentation, le Conseil régional insiste sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation des processus très précis, permettant de fixer clairement le cadre et les objectifs de départ, les modalités d'évaluation et d'analyse des difficultés rencontrées et d'assurer une compensation juste et adaptées des charges induites. Cette procédure doit se faire selon des modalités contradictoires entre Etat et Région. Le Haut Conseil des Territoires, proposé par le Président de la République, pourrait utilement se voir confier une mission spécifique de suivi des expérimentations.

La question des moyens doit recouvrir rigoureusement les enjeux budgétaires et humains des expérimentations.

Les principes de ces expérimentations sont ici présentés de manière succincte.

### **IV-1 Pour une expérimentation dans le domaine culturel**

#### **La Région Bretagne, une politique culturelle affirmée et reconnue.**

La Région est très fortement investie dans le domaine culturel. Elle a su, depuis de nombreuses années, prendre une place centrale dans la structuration du paysage culturel régional. Formalisé dans un texte

cadre au printemps 2011, le projet « Bretagne, l'ambition culturelle », qui trace une véritable perspective culturelle régionale, tout à la fois singulière et exigeante, a été pleinement partagé par l'ensemble des acteurs de la culture en Bretagne.

En outre, la prégnance du fait culturel en Bretagne est avérée. Elle se traduit tant par la vitalité de pratiques culturelles et artistiques largement partagées par la population, que par un foisonnement créatif porté par des générations sans cesse renouvelées d'artistes et de militants associatifs. Cette réalité, soutenue par des collectivités locales particulièrement volontaristes, a produit un maillage du territoire en évènements, en équipements et en moyens humains peu commun.

La Région travaille par ailleurs aujourd'hui étroitement avec l'Etat, dans une cohérence d'intervention financière et une coordination régulière, tant à travers la cogestion de six établissements publics de coopération culturelle - couvrant aussi bien les champs des arts vivants (EPCC Spectacle vivant en Bretagne), des arts plastiques (et bientôt EPCC Frac Bretagne), du livre (EPCC Livre et Lecture en Bretagne), de la langue (EPCC Office de la langue bretonne) ou de l'enseignement supérieur (EPCC Ecole Européenne Supérieure d'art de Bretagne, Pôle d'enseignement supérieur Spectacle vivant Bretagne – Pays de la Loire) - que par la mise en œuvre de conventions pluripartites avec de nombreux opérateurs structurants... Le contrat d'objectifs emploi-formation dédié au secteur culturel, les conventions signées avec le CNC ou l'Institut français révèlent, enfin, la capacité de la Région à s'approprier et à copiloter des dispositifs nationaux.

La collectivité régionale, au sens territorial et institutionnel, démontre ainsi sa pertinence pour l'exercice de la compétence culturelle.

En résumé, la Bretagne présente aujourd'hui plusieurs singularités qu'il est important de rappeler :

- des cultures populaires originales (dans toutes les esthétiques et pas seulement en musique et danse).
- des relations très établies entre toutes les formes de culture.
- une participation citoyenne très forte (« bénévolat-attitude ») et des liens étroits entre pratiques professionnelles et pratiques « amateurs ».
- un réseau de salles, de tous niveaux, et d'acteurs, présents sur l'ensemble des territoires.
- Une relation établie entre l'Etat et la Région, faite d'échanges réguliers et de compréhension réciproque.
- Une relation régulière entre la Région et les collectivités infra-régionales, pouvant maintenant déboucher sur de véritables conférences territoriales d'action culturelle publique.

Par ailleurs, la Région a également continué à développer ses budgets culturels, devenant maintenant, dans de nombreux secteurs, un financeur plus important que l'Etat.

Il est également important de rappeler que la Bretagne est historiquement sous-dotée en crédits déconcentrés de l'Etat. 7<sup>e</sup> région française en nombre d'habitants, elle est souvent considérée 4<sup>e</sup> région française en matière culturelle (nombre de salles, de festivals, de compagnies...). Or, les derniers chiffres connus faisaient de la Bretagne la 21<sup>e</sup> Région sur 22 pour le rapport crédits Drac / habitants en 2006 et la 17<sup>e</sup> en 2007 (source DEPS/Ministère de la Culture).

### **L'expérimentation demandée**

C'est au nom de toutes ces spécificités que la Région Bretagne souhaite une expérimentation dans le domaine des politiques culturelles. Il semble en effet légitime et pertinent, dans un souci d'efficacité et d'efficacités de l'action publique, que la coordination des politiques de la culture lui soit confiée.

Cela impliquerait un double niveau de dialogue :

- entre l'Etat et la Région d'une part, afin de définir conjointement le périmètre des secteurs désormais sous responsabilité régionale ainsi que le transfert des moyens afférents ;
- et d'autre part, entre la Région et les autres niveaux de collectivités afin de mieux articuler, dans la complémentarité, les interventions de chacun.

### **Une nouvelle relation Etat-Région**

Dans certains secteurs, la coexistence de deux administrations territoriales de niveau régional, l'une déconcentrée, l'autre décentralisée, ne peut plus se justifier – au nom du service public et de l'intérêt général dans le cadre d'une gestion rigoureuse des deniers publics : Région et Drac, dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques ont aujourd'hui les mêmes préoccupations et modes d'intervention. Dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel, du livre ou du patrimoine culturel immatériel, la Région est maintenant plus offensive que l'échelon déconcentré de l'Etat. Par ailleurs, en matière de grands équipements artistiques (centres dramatiques et chorégraphiques, scènes nationales, centres d'art...), on peut considérer que la démarche de labellisation est achevée et, sous réserve d'une articulation réinventée entre les services d'inspection de l'Etat et la Région, l'évaluation partagée devrait permettre de maintenir un niveau d'exigence et une homogénéité qualitative conforme aux attentes nationales et internationales en la matière.

Dans le domaine de la formation professionnelle enfin, il apparaîtrait cohérent que cette compétence, par ailleurs régionale, puisse être étendue à l'ensemble du champ culturel.

Dans le cadre d'une expérimentation ambitieuse, envisager une rationalisation des services culturels déconcentrés de l'Etat et ceux de la Région paraît donc, non seulement légitime, mais nécessaire. Pour organiser au mieux l'action publique, pour mieux gérer l'argent public, pour simplifier les relations avec les acteurs, l'expérimentation viserait à confier à la Région Bretagne les moyens déconcentrés de l'Etat dans des domaines tels que le spectacle vivant, les arts plastiques, le livre, le cinéma et l'audio-visuel, le patrimoine culturel immatériel, la formation professionnelle, l'éducation artistique, etc.

Dans ces domaines, les crédits d'intervention et les moyens de fonctionnement, notamment les personnels concernés en Drac, seraient transférés à la Région sur la base des budgets 2012 actualisés.

Une telle option ne signifie nullement la négation d'une politique culturelle nationale. Dans tous les domaines décentralisés (formation professionnelle, transport, lycées, ...), l'Etat garderait sa capacité à définir les grandes orientations d'une politique nationale et il en irait de même dans le domaine culturel.

Ainsi, la mise en œuvre de cette expérimentation dans le domaine culturel en Bretagne ne serait pas la traduction d'une opposition à l'action de l'Etat mais au contraire l'aboutissement du travail entrepris au service de la culture en Bretagne, en liens étroits et réguliers avec les services de l'Etat.

Afin d'assurer une cohérence entre les orientations nationales et les aspirations régionales mais aussi dans l'objectif de pouvoir évaluer les avancées de l'expérimentation, la relation nouvelle de l'Etat et de la Région se traduirait par la signature d'une convention pluriannuelle d'expérimentation culturelle, fixant des objectifs partagés et les moyens de leur évaluation régulière.

Parallèlement à cette expérimentation, il sera souhaitable de repenser la gouvernance des grands établissements publics nationaux tels le CNC ou le CNV afin de mieux y associer les Régions.



## La conférence territoriale d'action culturelle publique

L'expérimentation se traduirait également par la mise en place, sous la responsabilité de la Région, d'une conférence territoriale, véritable lieu de la concertation avec toutes les collectivités. Il conviendrait en effet d'améliorer la gouvernance et le pilotage des différents domaines de la politique culturelle aux différents niveaux de territoires, en fonction des projets concernés. Cette « conférence territoriale » regroupant les différents échelons de collectivités, départements et collectivités locales, définirait le cadre contractuel, flexible et évolutif, permettant de délimiter le rôle des uns et des autres, la nature et le niveau des financements, les objectifs à atteindre, tout en respectant le principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre. La Région assurerait le rôle d'« ensemblier » de la compétence culturelle.

### IV-2 Pour une expérimentation dans le domaine de l'eau

Le Conseil régional de Bretagne a formulé à plusieurs reprises une demande d'expérimentation dans le domaine de l'eau. Suite au refus réitéré de l'Etat vis-à-vis de cette demande, l'assemblée régionale a adopté deux rapports d'orientations dans le domaine de l'eau (Octobre 2006 : le « contrat pour l'eau en Bretagne », et en Juin 2011, la « Stratégie régionale de gestion des eaux et des milieux aquatiques »). Ces stratégies régionales s'inscrivent dans des dynamiques de « partenariat ». Leurs principes restent des références dans le cadre d'une possible expérimentation.

Des **enjeux majeurs** qui justifient cette prise de responsabilité

- Des caractéristiques des eaux bretonnes qui renforcent l'intérêt d'une expérimentation :
  - La quasi totalité du bassin versant Vilaine et Côtiers bretons est en Bretagne ;
  - L'importance du littoral en Bretagne ;
  - Des prélèvements essentiellement réalisés dans les eaux de surface, d'où une articulation plus forte indispensable entre politiques de l'eau et politiques d'aménagement du territoire et économique ;
  - La Bretagne est couverte de démarches de SAGE, tous approuvés ou en élaboration à ce jour.
- L'eau est un enjeu essentiel pour la région, de nombreuses activités bretonnes étant directement liées à la ressource en eau.
- Une articulation évidente entre politique de l'eau et politiques économique et d'aménagement du territoire, l'une ne pouvant être menée indépendamment des autres, qui justifie qu'un cadre régional soit donné à l'action publique en ce domaine.
- Des compétences dans le domaine de l'eau éclatées et hétérogènes d'un territoire à l'autre, avec un trop grand nombre d'intervenants.
- Une législation qui reste très complexe malgré la DCE et les diverses lois sur l'eau (nombre important de textes, manque de clarté, manque de cohérence entre politique de l'eau et autres politiques).
- Des objectifs fixés par l'Europe (Directive Cadre sur l'Eau et ses Directives filles : eaux résiduaires urbaines, inondations, eaux brutes, eaux de baignade ...) sont loin d'être atteints. A ce jour, seulement 29% des masses d'eau sont jugés en bon état.
- Le partenariat sur ces enjeux avec les services de l'Etat, l'agence de l'eau, les Département et les nombreux acteurs des territoires est historique.
- Le Conseil régional dispose d'une légitimité de positionnement, du fait notamment d'une implication forte dans ce domaine depuis de nombreuses années, de propositions innovantes et qui montrent aujourd'hui tout leur intérêt (mise en place de l'Observatoire de l'Eau, mise en place du Conseil Scientifique de l'Environnement de Bretagne (CSEB) avec un groupe eau permanent depuis 2012, mise en place des SAGE, partenariat dans le cadre du Plan Algues vertes, en s'appuyant sur des démarches territoriales pilotées par les CLE, mise en place du Centre de Ressources et d'Expertise Scientifique sur l'Eau de Bretagne (CRESEB), et mise en place progressive des Plans opérationnels de SAGE ...).

Cette demande d'expérimentation repose sur trois principes fondateurs :

- La gestion de la ressource en eau doit être territorialisée : ce sont les acteurs locaux qui peuvent agir. Le projet d'expérimentation doit permettre une organisation plus claire des compétences et de leur exercice, et non une centralisation des compétences à la Région Bretagne ;
- Le principe de gestion par bassin est à conserver et à renforcer ;
- La co-construction doit-être au cœur de la gestion de l'eau, reposant sur la politique du « gagnant-gagnant » entre acteurs régionaux et locaux, entre acteurs et scientifiques, entre les différents usagers de l'eau ...

Le Conseil régional propose ainsi qu'un cadre régional soit clairement retenu pour l'organisation et la planification de la politique de l'eau. Cette régionalisation de l'action publique en ce domaine se traduirait par l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma breton de gestion des eaux.

Cette mise en cohérence de l'action à l'échelle régionale s'appuierait notamment sur la création et le fonctionnement d'un « **parlement** » **régional de l'eau**, instance politique réunissant tous les acteurs concernés, qui serait en charge de définir les grandes orientations stratégiques et politiques collectives.

La responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle des orientations politiques du « parlement » serait assurée par un **comité régional de l'eau** réunissant le Conseil régional, l'Etat, les Départements, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA), l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les représentants de l'ensemble des Commissions Locales de l'Eau de Bretagne.

Enfin, dans un objectif de simplification et de coordination des dispositifs, cette cohérence régionale se traduirait sur le terrain par la mise en œuvre d'un **guichet unique** de programmation et de financement.

Dans ce cadre, la Région entend promouvoir la gestion par bassin, les agences étant en la matière un réel atout. Il ne s'agit donc pas de se substituer aux compétences de l'Agence de l'eau (pas de projet de création d'une agence de l'eau bretonne), mais de pouvoir mieux articuler les politiques de bassin et la politique régionale pour qu'elles soient menées en complémentarité et non en superposition voire en opposition. Cette articulation se fera dans le cadre du comité régional et du guichet unique.

Pour qu'une politique de l'environnement soit efficace, il faut maintenir une parfaite complémentarité entre les domaines réglementaires et incitatifs.

Ainsi, si les compétences régaliennes en matière de réglementation et de police doivent rester de la compétence de l'Etat, la Région doit pouvoir avoir un droit de regard sur l'élaboration de la réglementation en région et l'application des mesures de police qui en découlent afin d'assurer une cohérence globale des politiques, notamment afin de tenir compte des orientations de la Région

Un exercice efficace de cette compétence suppose :

- une concertation préalable avec les acteurs locaux en amont de la définition des textes,
- des moyens de police adaptés pour les faire appliquer.

Les acteurs bretons, réunis dans le « parlement » régional de l'eau doivent pouvoir émettre un avis et proposer à l'Etat les inflexions qu'ils jugent nécessaires dans la traduction locale de certaines dispositions nationales ; ils doivent pouvoir disposer d'un droit à l'information sur l'action de l'Etat en région (bilan d'instructions, d'inspections, de police) ; les services de contrôle de l'Etat pourraient ensuite être en charge de la bonne application de ces normes adaptées.

Le schéma breton de gestion des eaux sera en compatibilité avec le SDAGE Loire-Bretagne (il n'a pas vocation à se substituer au SDAGE Loire-Bretagne), et visera surtout à gérer l'échelle supra-SAGE, dont bien entendu l'échelle régionale, notamment sur des thématiques telles que l'alimentation en eau

potable, le littoral, le développement économique, la biodiversité ... ainsi qu'à définir les modalités d'exercice des compétences respectives en cohérence et surtout en complémentarité.

La réflexion sur les transferts possibles de responsabilités dans le domaine de l'eau doit évidemment s'accompagner d'une réflexion sur les ressources disponibles pour porter ces responsabilités tant sur le champ des fonds spécifiques et des fiscalités dédiées que des dispositifs existants de « subvention ».

Sur le premier point, une réflexion doit être ouverte

- sur une fiscalité dans le domaine de l'eau, en relation étroite entre la fiscalité de l'Agence de l'eau,
- sur les modalités de mise en œuvre en région Bretagne du fonds national pour la biodiversité annoncé en marge de la conférence environnementale.

### **IV-3 Pour une expérimentation dans le domaine linguistique**

Le volontarisme et l'implication sur ce sujet de la Région Bretagne depuis 2004 ont permis la mise en place d'outils essentiels pour le développement des langues, notamment en matière d'éducation, de formation, de médias. Mais notre champ de compétences demeure étroit. Ceci, couplé à l'insuffisance des moyens mobilisés aux différents niveaux de responsabilité, limite l'efficacité des actions entreprises.

La Région souhaite agir dans le sens de la sauvegarde et du développement des langues de Bretagne et garantir à chaque habitant un socle de droits minimaux en matière d'accès et d'usage des langues.

Une expérimentation est demandée tendant à donner une compétence générale à la Région Bretagne en matière linguistique.

A ce titre, la Région aurait notamment la responsabilité de concevoir et mettre en œuvre un Schéma de développement des langues de Bretagne et de coordonner les politiques des pouvoirs publics en ce domaine.

La Région coordonnerait et animerait la mise en œuvre du Schéma de développement des langues de Bretagne en liaison avec les services de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organisations de promotion de la langue. Ce schéma, dans le cadre de la loi, comprendrait des volets opposables permettant d'adapter la norme aux spécificités locales.

La Région et l'Etat partageraient la responsabilité de l'établissement d'un schéma d'implantation des sites bilingues publics et privés à tous les niveaux (carte scolaire de l'enseignement bilingue), permettant d'assurer sur le territoire la meilleure continuité de l'enseignement. Ce schéma fixerait les seuils permettant l'ouverture de classes bilingues. L'avis de la Région serait obligatoirement recueilli par l'Etat dans la détermination annuelle du nombre de postes ouverts aux concours de recrutement des enseignants bilingues des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> degrés, pour toutes les filières, en fonction des préconisations de ce schéma.

Un volet du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche porterait sur la question linguistique. Il prévoirait que les établissements d'enseignement supérieur contribuent au développement de l'enseignement et de la diffusion des langues ; qu'ils mettent progressivement en place des filières d'enseignement en langue ; que la recherche universitaire prenne en compte les problématiques liées aux langues, tant linguistiques que sociolinguistiques.

### **IV-4 Autres propositions**

En complément de ces trois demandes d'expérimentations régionales, la Bretagne émet d'autres propositions prenant en compte un contexte régional particulier, une expérience spécifique. Ces propositions ne relèvent en revanche que pour partie d'une problématique de décentralisation et s'apparentent plus souvent à un approfondissement de la gouvernance mise en œuvre.

- Renforcement de la coordination des politiques de la jeunesse,
- Renforcement de l'expérience bretonne en matière de politiques sportives, s'appuyant sur l'exemplarité du campus d'excellence sportive, la qualité du partenariat local, la mise en place de la conférence régionale des sports. Elle pourrait conduire notamment à une forte décentralisation de la gestion des crédits du CNDS.
- La reconnaissance en matière de politique patrimoniale d'une responsabilité spécifique de la Région pour assurer une meilleure cohérence de la « chaîne » de la connaissance-protection-conservation-valorisation. Cette responsabilité pouvant se traduire, à titre expérimental par une association de la Région au pouvoir de protection, une mutualisation avec l'Etat des dispositifs de gestion des crédits et la reconnaissance à la Région d'un droit de propositions sur les procédures Unesco.
- En matière énergétique, s'appuyant sur le fonctionnement de la conférence régionale dédiée et sur les outils que sont la gestion des fonds européens et la contractualisation CPER, renforcement des capacités de gouvernance régionale avec une amélioration de la cohérence entre stratégie régionale et programmes mis en œuvre par l'ADEME.
- Par ailleurs, en matière d'audiovisuel régional, un schéma global est à l'étude, avec l'ensemble des professionnels concernés. Sa mise en œuvre serait la traduction d'une grande ambition audiovisuelle, au service du fait régional, d'une part, et de la filière professionnelle, d'autre part. Cette ambition, anticipant les évolutions technologiques et la convergence numérique, pourrait le moment venu, se traduire par une demande d'expérimentation nouvelle.

L'ensemble de ces propositions d'expérimentation ont fait l'objet de travaux approfondis dans le cadre des groupes de travail. Ces travaux se poursuivent pour aboutir à des propositions clairement calibrées, au regard des possibilités qui seront ouvertes par le projet de loi.

## **V - L'affirmation que pour mener à bien ses missions, la Région a besoin de marges de manœuvre renouvelées.**

### **V-1 Pour une refondation du cadre législatif relatif à l'organisation des transferts de compétence**

Les relations financières entre les collectivités et l'Etat se sont fortement tendues après la mise en œuvre de la loi de 2004. Le mode de financement des transferts, en particulier, a fait l'objet d'une contestation vive et récurrente, certains exécutifs locaux engageant même des contentieux ou adoptant délibérément des budgets en déséquilibre.

Cette situation a contribué à brouiller le sens politique donné à la décentralisation, en particulier dans un contexte de forte tension budgétaire :

- transfert de charge ou transfert de compétence ?
- ambiguïté sur la réalité de l'objectif de subsidiarité lorsque le pouvoir réglementaire n'est pas transféré (exemple : formations sanitaires et sociales) ou lorsque la politique publique est, de fait, assurée de façon concurrente.

Ce contexte conduit à considérer que le Gouvernement peut difficilement rouvrir une phase de décentralisation sans réinterroger le fondement politique et financier de celle-ci.

En vue d'une refondation du cadre législatif relatif à l'organisation des transferts de compétence, le Conseil régional de Bretagne propose trois objectifs, et quatre propositions :

#### **V-1-1 Réaffirmer la décentralisation comme projet politique, et non comme report de charge, en rééquilibrant les conditions de compensation des charges transférées**

- Le Conseil régional propose au Gouvernement de repenser les règles d'évaluation des charges transférées et les modalités de fonctionnement des instances destinées à les examiner (CCEC – Commission consultative d'évaluation des charges), par exemple en donnant plus d'autonomie et de capacité d'expertise aux représentants des collectivités locales
- Par ailleurs, il convient d'instaurer une règle imposant la compensation de charges par des ressources dynamiques. En effet, progressivement, l'ensemble des dotations destinées à compenser des transferts de compétence ont été gelées en valeur (et ont donc connu une baisse en termes réels).
  - TICPE (ex-TIPP) liée à la compensation de la loi de 2004 : gelée de fait depuis 2005
  - DGD, DGD « Formation professionnelle », Dotation régionale d'équipement scolaire : gelées depuis 2009
  - DGF (qui comprend des compensations relatives aux transferts préalables à 2004) : gelée depuis 2011

Ainsi, par exemple, ce sont 50 % des produits de fonctionnement des régions qui sont gelés en valeur, bien qu'ils soient formellement destinés à compenser des charges transférées. L'obligation constitutionnelle de maintenir un niveau de ressources propres suffisant à chaque niveau de collectivité a été détournée par la mobilisation d'impôts à rendement régressif, comme la TIPP.

Une relance apaisée de la décentralisation doit s'appuyer sur la notion « d'équivalence » des ressources transférées parallèlement aux charges, conformément à la Constitution (article 72.2). Dans une logique de « fair play », cette équivalence (« même valeur ») doit être interprétée comme un maintien de la valeur réelle.

## **V-1-2 Prendre en compte le cadre financier des expérimentations et des différenciations de compétences**

Cette prise en compte peut prendre deux formes:

- transférer à la Région les moyens dont dispose actuellement l'Etat (budget d'intervention, personnels, locaux) pour remplir sur le territoire régional concerné la compétence qui fait l'objet d'un transfert.
- envisager une fiscalité régionale additionnelle et facultative, c'est-à-dire un levier fiscal pouvant être actionné par la Région, ce qui suppose un pouvoir de taux.

## **V-1-3 Associer transferts de compétence et délégation d'un pouvoir réglementaire afin de corriger une vision souvent « budgétaire » de la décentralisation**

Décentraliser ne peut avoir comme objectif de transférer la responsabilité des moyens à mobiliser sur une politique publique. Faute de pouvoir réglementaire réel au niveau régional, la décentralisation s'est souvent limitée à offrir la possibilité de financer des actions supplémentaires mais rarement d'en assurer une meilleure maîtrise.

La mise en cohérence des politiques publiques et des acteurs publics, pour en faire de réels décideurs, est donc consubstantielle de toute avancée de la décentralisation.

## **V-2 Pour une recomposition des ressources régionales permettant d'offrir une dynamique de produit cohérente avec celle des responsabilités assumées**

La recomposition du cadre financier entre Etat et Régions doit viser deux objectifs :

- retrouver une part de produit réellement dynamique pour assurer une autonomie financière réelle, inconcevable dès lors que la stagnation des produits mettrait en cause les services publics eux-mêmes
- rendre aux Régions une autonomie fiscale minimale pour assurer leur rôle d'investisseurs de long terme (au sens large).

Les charges courantes, minorées des gains de productivité que chaque acteur public doit tenter de dégager, doivent pouvoir être couvertes par la seule dynamique naturelle des produits (effet base). Le recours aux taux de fiscalité n'a pas vocation à venir financer un déficit d'exploitation, mais à permettre des logiques de développement, par lesquelles la puissance publique peut jouer un rôle d'orientation des investissements de long terme (au sens large).

L'ampleur de ce levier, en revanche peut être discutée (aujourd'hui l'autonomie fiscale réelle est d'environ 15 % pour les Régions, et s'applique à des impôts dont on peut contester l'assiette : les cartes grises et la TIPCE).

Le Conseil régional de Bretagne propose un cadre globalement neutre pour l'Etat et les autres collectivités, mais substituant aux ressources figées (dotations) des recettes fiscales potentiellement dynamiques, appuyées par la mobilisation de taxes sur les usages.

### **V-2-1 Un modèle global de recomposition des ressources régionales**

La ligne directrice choisie est la recherche d'assiettes fiscales généralistes assurant aux Régions à la fois une dynamique générale des bases et le retour d'un pouvoir fiscal producteur, le cas échéant, d'effet-taux.

Les ressources régionales actuelles sont le résultat de diverses étapes de transferts et compensations dont on peut pointer le manque de cohérence. Un certain nombre de ces recettes actuelles, sans dynamique, après évaluation contradictoire, serait restitué à l'Etat en contrepartie de nouveaux impôts.

Pourraient être restituées à l'Etat :

- la TICPE régionale
- les compensations fiscales historiques.
- une part de la DGF, compensant également la suppression de la TH en 2001

En contrepartie, les régions bénéficieraient :

- D'un ajustement des assiettes et la création de leviers fiscaux

Plusieurs propositions sont formulées pour élargir les assiettes des impositions actuelles :

- L'intégration dans les bases d'IFER d'éléments plus larges.
- L'indexation annuelle des tarifs d'IFER. Une modulation des tarifs des IFER (actuellement fixés par l'Etat de manière uniforme sur le territoire) pourrait être également imaginée.

- D'une modulation additionnelle au taux de CVAE

Le taux est actuellement fixé par l'Etat selon un barème progressif. Une modulation additionnelle, affectée aux Régions (individuellement, voire collectivement, dans le cadre d'un échange au niveau national entre le Gouvernement, le Parlement et les Régions) pourrait être envisagée.

- Du retour d'une part de la Cotisation Foncière des Entreprises

Dans le cadre d'un échange de produit avec les agglomérations, les Régions pourraient utilement bénéficier à nouveau de l'ancienne part foncière de la TP, basée sur les valeurs locatives qui a été transférée aux EPCI.

- Du produit d'un impôt régional « marginal » assis sur une assiette large

### **V-2-2 La création de droits d'usage**

Alors que la Région finance de nombreux équipements collectifs structurants, une expérimentation de mise à contribution des usagers, par la création de formes de « surtaxe d'aménagement ferroviaire » pourrait être envisagée.

Il convient de noter que ces propositions justifient la poursuite des échanges sur la notion de péréquation entre Régions dans l'optique de permettre à chaque Région de disposer des moyens nécessaires pour conduire avec efficacité les politiques publiques dont elle a la responsabilité.

L'ensemble de ces propositions ont fait l'objet de travaux approfondis dans le cadre des groupes de travail. Ces travaux se poursuivent pour aboutir à des propositions clairement calibrées, au regard des possibilités qui seront ouvertes par le projet de loi.

## **Sommaire**

### **I – Une nouvelle ambition décentralisatrice passe par un acte de régionalisation.**

- I-1 Décentraliser : un enjeu majeur pour la modernisation de la France.
- I-2 Une réforme qui ne peut être qu'un enjeu technique.
- I-3 Vers une réelle régionalisation de l'action publique.
- I-4 Régionaliser, c'est clarifier les responsabilités.
- I-5 « Décentraliser la décentralisation ».

### **II –Le cœur de la mission régionale est d'être une région stratégique.**

- II-1 Restaurer globalement les capacités stratégiques de notre pays.
- II-2 Vers un partage de la responsabilité stratégique entre Etat et Régions
- II-3 Donner aux Régions une responsabilité d'autorité organisatrice du développement durable du territoire régional.
- II-4 S'appuyer sur le concept d'intérêt régional.
- II-5 Vers un projet stratégique de territoire.
- II-6 Améliorer la gouvernance à l'échelle régionale.
  - II-6-1 Améliorer le fonctionnement du B 16.
  - II-6-2 Développer les outils de gouvernance thématique sur les grands enjeux régionaux.
- II-7 Développer les pratiques contractuelles.
- II-8 Faire appel à la compétence de contrôle de l'Etat

### **III – La Région confortée sur ses blocs de compétences.**

- III-1 L'aménagement du territoire.
  - III-1-1 La responsabilité de l'élaboration et de mise en œuvre du projet de territoire stratégique.
  - III-1-2 Le rôle central des Régions dans la négociation et la mise en œuvre avec l'Etat des contrats de plan.
  - III-1-3 La responsabilité pour le pilotage des fonds européens.
- III-2 Développement économique.
  - III-2-1 Une compétence de coordination « systémique ».
  - III-2-2 Un périmètre élargi au tourisme.
  - III-2-3 L'articulation avec les stratégies et politiques de l'Etat.
  - III-2-4 La clarification des rôles avec les autres acteurs du territoire.
  - III-2-5 la régionalisation des outils de politique industrielle et de financement de l'économie.
- III-3 Développement des compétences humaines.
  - III-3-1 Compléter le champ de compétences régional.
  - III-3-2 Vers un service public régional de l'orientation.



#### IV – La Région candidate à des expérimentations.

IV-1 Pour une expérimentation dans le domaine culturel

IV-2 Pour une expérimentation dans le domaine de l'eau

IV-3 Pour une expérimentation dans le domaine linguistique

IV-4 Autres propositions

#### V - L'affirmation que pour mener à bien ses missions, la Région a besoin de marges de manœuvre renouvelées.

V-1 Pour une refondation du cadre législatif relatif à l'organisation des transferts de compétence

V-1-1 Réaffirmer la décentralisation comme projet politique, et non comme report de charge, en rééquilibrant les conditions de compensation des charges transférées

V-1-2 Prendre en compte le cadre financier des expérimentations et des différenciations de compétences

V-1-3 Associer transferts de compétence et délégation d'un pouvoir réglementaire afin de corriger une vision souvent « budgétaire » de la décentralisation

V-2 Pour une recomposition des ressources régionales permettant d'offrir une dynamique de produit cohérente avec celle des responsabilités assumées

V-2-1 Un modèle global de recomposition des ressources régionales

V-2-2 La création de droits d'usage