

**INTERVENTION DE PIERRICK MASSIOT
PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE
Session du 21 mars 2013**

Cher-e-s collègues,

Depuis la session de décembre, notre appel à participer à la réflexion en vue de la contribution de la Bretagne au débat sur la décentralisation a été suivi d'effet. Les trois groupes de travail dédiés ont pu ainsi enrichir le texte initial par les apports issus de différentes sources sans oublier le CESER et le conseil culturel. Notre travail régional s'est effectué parallèlement au cheminement du projet de loi national conduit par Marylise Lebranchu. Ce projet de loi, objet de multiples versions sous l'effet des différentes influences et pressions exercées par les regroupements de toutes sortes, traduit, nous semble-t-il, l'exceptionnelle difficulté à réformer ce pays. Je veux donc saluer l'implication de Marylise Lebranchu qui a, constamment, maintenu un dialogue difficile. Nous verrons ce qu'il adviendra de ce texte national, soumis actuellement à l'examen du Conseil d'Etat avant son évocation au Conseil des Ministres du 10 avril. Viendra ensuite le débat parlementaire qui permettra l'insertion ou non d'amendements.

Notre contribution s'inscrit désormais dans cette perspective. Si notre assemblée approuve le bordereau soumis au vote de ce jour, nous adresserons alors aux parlementaires bretons cette contribution validée par notre assemblée. Parallèlement, comme nous l'avons proposé lors du B16 du 11 mars dernier, nous envisageons - dans le droit fil de nos pratiques anticipatrices - de tester avec nos partenaires la mise en œuvre des dispositifs qui ne requièrent pas pour fonctionner le support de la loi. D'une certaine façon, nous poursuivons la démarche qui avait conduit Jean-Yves le Drian à imaginer ce qui allait devenir la conférence territoriale.

Revenant à notre bordereau de ce jour, le rapport qui vous est soumis reprend le principe de la régionalisation, traduction la plus concrète, selon nous, de la modernisation de l'action publique. Cette action publique, nos concitoyens la veulent plus efficace, mieux comprise et moins coûteuse.

- Plus d'efficacité par une plus grande proximité entre la décision et le terrain permettant un diagnostic plus fin et une meilleure réactivité
- Mieux comprise, par une clarification des responsabilités, du « qui fait quoi ? »
- Moins coûteuse, par une élimination des doublons et une meilleure articulation entre les intervenants.

Une nouvelle étape de la décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus. Elle permet, au contraire, de nouvelles formes de participation, la détection des spécificités des territoires pouvant favoriser des différenciations motivantes. C'est par ce moyen que peut se libérer au mieux la créativité des territoires. Enfin, dans notre esprit, la décentralisation doit favoriser l'égalité de traitement des citoyens dans les territoires grâce à une péréquation redéfinie.

Ce faisant, quoiqu'il en dise, ne nous éloigne pas des préoccupations exprimées récemment par M. Pasquier, même si, par réalisme, la suppression éventuelle des départements n'est pas pour nous une priorité. Je regrette d'ailleurs que des commentateurs, tels que M. Pasquier, n'aient pas jugé utile de participer au débat régional que nous avons proposé en décembre. Ce débat engagé en interne depuis octobre dément l'affirmation selon laquelle « les élus bretons ne semblent pas intéressés par un débat citoyen sur l'avenir institutionnel de la Bretagne ». M. Pasquier aura toutefois une séance de rattrapage avec la réflexion à venir dans le cadre de « Bretagne 2030 ».

La Bretagne, depuis le lancement de cette étape, plaide, je l'ai déjà dit, pour une régionalisation nous rapprochant de l'organisation des grandes démocraties décentralisées dotées d'un pouvoir normatif et d'une vraie capacité budgétaire.

L'hostilité manifestée par certains traduit la crainte d'un jacobinisme régional se substituant à un jacobinisme national. Ce n'est pas notre vision. Nous plaillons pour un nouveau partage de responsabilités :

- avec l'Etat
- avec les autres acteurs des territoires

Un nouveau partage fondé sur le principe de cohérence régionale, niveau qui nous semble le plus pertinent pour concilier créativité, développement et équilibre maîtrisé entre métropoles, espaces urbanisés et territoires ruraux.

Pour favoriser cette démocratie décentralisée,

- plus efficace
- mieux comprise
- moins coûteuse,

nous faisons 6 propositions :

1^{ère} proposition : Pour une clarification des compétences

Le pacte démocratique qui doit sceller cette nouvelle étape repose sur la confiance entre Etat et collectivités : en témoigne la reconnaissance pour les trois niveaux de collectivités de la clause générale de compétence. Toutefois, cette clause générale de compétence devrait s'exercer selon un dispositif distinguant trois niveaux :

- Le 1^{er} niveau correspond aux compétences exercées de manière exclusive par une collectivité, exclusivité décrite et limitée par la loi. Dans ce cas, l'intervention éventuelle d'un autre niveau de collectivité ne peut se faire que par délégation explicite de la collectivité titulaire. Pour les Régions, ce bloc exclusif concerne, par exemple, le développement économique et la formation professionnelle.
- Le 2^{ème} niveau regroupe les sujets, reconnus par la loi, relevant d'une collectivité « chef de file » dont le rôle sera de coordonner et mettre en cohérence les actions des collectivités qui voudraient intervenir. Cette approche suscite juridiquement des interrogations : comment assurer cette cohérence sans l'adossement à des schémas ou stratégies régionales opposables ou, à tout le moins, comportant une exigence de compatibilité ? L'hostilité de certains se fonde sur le principe constitutionnel de non tutelle.

Il nous semble pourtant nécessaire de surmonter l'objection pour assurer cette clarification par ailleurs réclamée par tous. Pourquoi ne pas s'inspirer de l'avancée qu'ont représentée les SCOT opposables aux PLU communaux ?

S'agissant de la Région, pourraient relever du principe de chef de file :

- l'aménagement du territoire
 - le tourisme
 - la stratégie régionale ESR (Enseignement Supérieur et Recherche)
 - le schéma régional de déplacements et transports
- Le 3^{ème} niveau viserait les sujets non concernés par l'exclusivité ou le « chef de file ». Dans cette situation, la liberté d'intervention, réelle, pourrait, si les parties en conviennent pour les questions d'intérêt régional, s'organiser ou se réguler au sein de la future CTAP. On retrouve assez naturellement dans cette catégorie la culture, le sport, l'environnement, la jeunesse...

2^{ème} proposition : Confirmer la mission stratégique de la Région

La recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique passe selon nous par la reconnaissance du rôle stratégique de la Région, souligné par le concept « d'intérêt régional » à l'image de ce que la loi avait prévu pour les intercommunalités avec le concept « d'intérêt communautaire ».

Cet « intérêt régional » s'inscrirait dans un « projet stratégique » respectueux du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire.

Le projet stratégique reposerait sur une concertation approfondie avec les autres acteurs du territoire. Il se déclinerait en :

- projet global de territoire
- documents stratégiques opérationnels
- schémas spécifiques pour les domaines exclusifs ou relevant du chef de file régional

Certains de ces documents pourraient être opposables selon décret en Conseil d'Etat, entraînant une obligation de compatibilité avec les déclinaisons infrarégionales.

Selon la même périodicité de 6 ans, les CPER et les programmes opérationnels des fonds européens, pour lesquels les Régions sont appelées à jouer un rôle renforcé, assureraient sur le territoire régional l'articulation et les cohérences entre objectifs des politiques européennes, nationales et régionales.

3) Renforcer la gouvernance régionale

La 3^{ème} proposition vise au renforcement de la gouvernance régionale. La Bretagne, par son expérience de la conférence territoriale, élargie au besoin en groupes de réflexion et de travail thématiques à l'échelle régionale a, d'une certaine façon, montré le chemin. Cette culture de la concertation, héritée notamment du CELIB, a fait ses preuves en permettant l'élaboration de positions régionales quasi-unanimes sur des sujets considérés par les territoires comme très importants.

Le projet de loi, s'il reprend effectivement l'esprit de l'expérience bretonne, s'en éloigne cependant par ses modalités en élargissant considérablement le recrutement de cette conférence territoriale.

Nous pensons qu'une ouverture raisonnable aux communautés de communes et au représentant de l'Etat selon les sujets traités serait de nature à conserver à la future CTAP un format garant de son efficacité et de sa réactivité.

Autre aspect de la gouvernance régionalisée qui nous paraît aussi avoir fait ses preuves : les conférences ou conseils régionaux thématiques. Six d'entre eux fonctionnent actuellement en Bretagne, dans des domaines aussi différents que l'énergie, le sport, la mer et le littoral, l'égalité, le numérique... Ils permettent le dialogue entre acteurs en vue de la co-construction de politiques publiques plus consensuelles. Enfin, le principe de politiques contractuelles est profondément ancré dans nos pratiques, qu'il s'agisse de relations avec l'Etat ou avec les Pays.

Un débat récent au sein de la conférence territoriale a souligné l'intérêt d'une démarche partiellement commune avec les départements porteurs de leurs contrats de territoires. Une expérimentation pourrait être organisée pour la prochaine génération des contrats, s'agissant des phases diagnostics et des projets par exemple.

4) Le droit à la différenciation

Je serai bref sur la 4^{ème} proposition relative à la différenciation, autre dénomination de l'expérimentation lorsqu'elle n'a pas nécessairement à être généralisée sur le plan national.

Depuis des années, la Bretagne s'est portée candidate à ces expérimentations. C'est le cas pour les langues régionales ou encore dans le domaine de l'eau par exemple, compte tenu de la spécificité des problématiques entourant la question de l'eau en Bretagne. Bien sûr, toute avancée dans ces domaines doit faire l'objet d'un cadrage précis, d'une définition des moyens, d'une évaluation régulière. J'ai rappelé au gouvernement avec insistance notre volonté de voir ratifiée la charte européenne des langues régionales ; engagement de notre Président.

Le rapport détaille les formes que pourrait prendre cette différenciation, le rôle que pourrait jouer la CTAP, l'éventuel élargissement des délégations de compétence non pas seulement entre Etat et Région, mais entre collectivités après avis de la CTAP.

5) La refonte du système de financement des Régions

La 5^{ème} proposition concerne le système de financement des Régions. Il serait illusoire en effet de confier de nouvelles compétences, d'envisager un renforcement des partenariats avec l'Etat ou avec les autres collectivités, sans prévoir et assurer les ressources permettant aux Régions d'assumer le rôle que la loi leur confierait.

La réforme de 2004 avait mis à mal cet équilibre absolument nécessaire entre transfert de charges et compensations. De plus, le mécanisme choisi – la dévolution d'une fraction de la TIPP (devenue TICPE) – avait immédiatement

soulevé des objections justifiées sur le choix de cette compensation inappropriée et de surcroît sans dynamisme.

Les décisions successives de gel puis de diminution de l'ensemble des dotations aux collectivités, dont la plupart correspondait déjà à des compensations de charges transférées, n'ont fait qu'accentuer ce déséquilibre au détriment de l'autonomie financière des Régions. Il faut donc retrouver une réelle équivalence entre transferts et compensations.

Ce raisonnement vaut aussi naturellement pour les expérimentations ou différenciations. Mais l'un des sujets qui tient le plus à cœur des responsables régionaux, préoccupation reprise par le Président lui-même dans son discours à la Sorbonne, tient à la restitution aux Régions d'un pouvoir fiscal traduisant aussi la confiance faite au sens de la responsabilité des exécutifs régionaux.

Le rapport (p. 17) évoque un niveau minimum de 30 % des recettes dont les régions maîtriseraient les taux et de 50 % pour le taux ou l'assiette, contre 12 % aujourd'hui.

Nous avons beaucoup réfléchi, en Bretagne, sur ces questions de financement. Nous sommes conscients que les réformes que nous attendons s'inscrivent dans un contexte général des finances publiques très dégradé et donc peu apte à distribuer une croissance de ressources nationales qui n'existe pratiquement pas actuellement. Avec l'appui de notre consultant, nous avons fait des propositions à la DGCL et au CFL que ce soit sur la DGF ou la CVAE, issue de la réforme de la TP.

Aujourd'hui, il faut aller plus loin. Nous souhaitons participer à la réforme promise dans le cadre de la prochaine loi de finances. D'ores et déjà, le rapport fait état de différentes pistes que nous suggérons dans le respect du principe de quasi neutralité pour le contribuable et pour le niveau des prélèvements obligatoires.

L'utilisateur peut également être appelé à participer lorsque des investissements publics très importants lui assurent une amélioration incontestable du service rendu. Je pense, par exemple, aux secteurs ferroviaire et numérique.

Nous poserons aussi un regard vigilant sur l'avenir des mécanismes de péréquation dont on a vu récemment qu'ils pouvaient donner lieu à des tentatives d'instrumentalisation bien éloignées des principes de rééquilibrage et de solidarité qui sont pourtant à l'origine de leur création.

6) Pour un approfondissement de la participation démocratique

La 6^{ème} et dernière proposition s'attache à définir un approfondissement de la participation démocratique.

Ce souhait est sans doute issu de la tradition bretonne de participation illustrée, par exemple, par la dynamique associative spécifique à la Bretagne, ou encore par la densité des initiatives en matière d'économie sociale.

Le dialogue participatif institutionnel existe déjà avec les productions très riches du CESER en écho à notre assemblée ou par ses auto-saisines. La concertation

se déploie également au sein du conseil culturel. Le dialogue se noue aussi, de manière peut-être moins formelle, avec la jeunesse bretonne, axe prioritaire de ce mandat. Le Conseil régional des jeunes sait se faire entendre pour vérifier notamment la mise en œuvre de la charte.

Même s'il convient de rester ferme et d'éviter toute confusion des rôles sur la responsabilité ultime de l'élu dans la décision publique, de nouveaux canaux de dialogue et de concertation avec les citoyens doivent sans doute être recherchés pour susciter chez nos concitoyens une nouvelle attirance pour la « chose publique » alors que les niveaux de participation à la plupart des récentes consultations électorales traduisent un désintérêt préoccupant.

Voilà en substance, mes cher-e-s collègues, l'armature de ce que pourrait être notre contribution au débat national sur la décentralisation. Certains axes de cette contribution ou certaines de nos propositions peuvent se retrouver, plus ou moins partiellement, dans le texte du projet de loi. D'autre y figureront peut-être à l'issue du débat parlementaire.

Au cours des échanges intervenus avec le gouvernement ou encore par le truchement de l'ARF, nous avons plaidé pour un dispositif comprenant une loi-cadre, ramassée, définissant des principes d'organisation entre Etat et collectivités. Cette loi-cadre aurait été complétée ensuite par des dispositions thématiques plus détaillées. Ce schéma n'est pas celui qu'a retenu finalement le gouvernement. Dont acte ! Pour ce qui nous concerne, nous avons toutefois conservé ce principe. C'est pourquoi le rapport qui vous a été transmis comprend deux parties. La première regroupe les analyses et propositions soumises au vote. La seconde partie, non formellement soumise au vote, réunit les contributions thématiques issues des groupes de travail et qui pourraient avoir vocation à être débattues ultérieurement au sein de la future conférence territoriale de l'action publique.

Une nouvelle fois, la Bretagne se singularise. Nous sommes, semble-t-il, la seule région de France à élaborer une proposition aussi étoffée, à en débattre et à voter. Ceci s'inscrit dans la continuité de l'histoire bretonne liée à la décentralisation, du « discours de Quimper » de 1969 à ce texte de 2013 en passant par le « manifeste breton » de 2002, dans cet hémicycle déjà !

Têtus nous sommes peut-être pour certains. C'est vrai ! Mais c'est toujours avec à l'esprit l'intérêt de la Bretagne et la volonté que cela s'inscrive dans une république apaisée.

Avant que s'ouvre le débat, je souhaite remercier vivement toutes les personnes, élus, membres de toutes les institutions et assemblées, personnels administratifs, citoyens... qui ont accepté de consacrer du temps, de réfléchir en vue d'enrichir le travail collectif que représente cette contribution de la Bretagne au débat national sur la décentralisation.

Je vous remercie.