

# **Groupe de travail Autonomie**

**Conseil régional de Bretagne**

**Rapport d'étape – septembre 2023**

## **Préambule.**

Dans le prolongement du vœu « pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » adopté par le Conseil régional le 8 avril 2022, un groupe de travail trans-partisan composé de deux élus par groupe politique ayant voté ce vœu a été constitué sous la présidence du premier vice-président du Conseil régional.

Au terme de près de 18 mois de réflexions, de travaux, d'échanges et d'auditions, enrichi de nombreuses contributions écrites, le groupe de travail remet au Président du Conseil régional un rapport d'étape.

Ce document co-élaboré est le fruit d'un consensus patiemment construit, à la confluence des convictions portées par les membres du groupe dans leur pluralité. Il résulte d'un processus de travail démocratique, qui a permis de faire émerger un socle solide et ambitieux de préoccupations convergentes et de propositions communes, avec pour boussole essentielle l'intérêt général et singulièrement celui de la Bretagne, des Bretonnes et des Bretons.

Le groupe souligne que l'équilibre trouvé entre les priorités des différents groupes politiques du Conseil régional n'a pas altéré la force de propositions qui expriment une grande ambition partagée pour la Bretagne, ancrée dans des valeurs communes qui transcendent les divergences partisans :

L'attachement à la Bretagne, à son identité, à sa culture, à sa cohésion, à ce qu'elle est et doit demeurer pour se projeter dans l'avenir ; la conscience d'un défi démocratique majeur qui appelle une action collective renouvelée, reposant sur les principes de subsidiarité, de liberté et de responsabilité.

Elle est portée par la perception partagée d'un moment de l'histoire qui oblige les responsables publics à relever des défis majeurs que sont le dérèglement climatique et le risque environnemental, la crise démocratique et les menaces sur la cohésion sociale, et pour la Bretagne, la spécificité des chocs démographiques qu'elle est appelée à connaître.

Elle se traduit par la conviction commune que l'action publique doit être repensée, réorganisée, relégitimée, rendue plus efficace et plus efficiente, dans le cadre d'une autonomie renforcée dont le groupe rappelle les diverses acceptions.

Au sens littéral, l'autonomie se traduit par un nouveau partage des pouvoirs réglementaire et législatif permettant une réelle différenciation dans les modalités d'organisation administrative et politique.

Dans une acception plus large, plus d'autonomie se traduit concrètement par l'élargissement des capacités et des compétences données aux acteurs locaux pour relever les défis du temps et répondre aux attentes de nos concitoyens. Il s'agit alors d'envisager un nouvel acte de décentralisation rompant avec les logiques centralisatrices de ces dernières années.

Plus généralement, l'autonomie est un principe que l'on souhaite voir irriguer l'ensemble du corps social afin que, dans les règles de la subsidiarité, chacun puisse mieux exercer ses responsabilités et ses libertés, au bon niveau et à la bonne échelle. L'autonomie est ici synonyme de confiance dans les relations qui structurent la société, entre l'Etat et les acteurs locaux, entre les différentes échelles de collectivités, entre les responsables politiques et les concitoyens, entre les acteurs publics et la sphère privée.

Cette ambition du groupe se nourrit aussi de l'expérience bretonne de la coopération, de l'expérimentation, du volontarisme décentralisateur, de la gouvernance partagée. Loin d'être le porte-parole des intérêts de la seule institution régionale, il se veut force de proposition, aussi ambitieuse que possible, pour le compte de la Bretagne dans son entièreté et sa diversité.

Ce rapport a été construit grâce aux nombreuses contributions de ses membres comme des personnalités auditionnées qui doivent en être remerciées.

Il s'agit d'un rapport d'étape pour plusieurs raisons :

La question de l'autonomie ne saurait s'inscrire dans un calendrier fini. Elle est posée et doit progresser dans une perspective dynamique et ouverte vers l'avenir.

Les propositions qui sont ici faites sur le plan des principes appelleront, presque toutes, des approfondissements techniques et un dialogue élargi pour se concrétiser.

Elles n'ont pas encore pu, dans le calendrier contraint, être mises en discussion au-delà du groupe de travail, en particulier avec les autres niveaux de collectivités locales, les acteurs de la société civile, notamment ceux que représente le CESEER, et au-delà, avec l'ensemble de nos concitoyens sans l'adhésion desquels rien ne sera possible.

Cet élargissement du travail et de la réflexion dresse ainsi le cadre des suites qui pourraient être données à ces propositions. Par ailleurs, elles connaîtront des développements en fonction des réponses données par le Gouvernement et de la traduction réelle des diverses prises de paroles de Monsieur le Président de la République qui a récemment annoncé vouloir rouvrir l'agenda de la décentralisation.

## Introduction générale

**Un vœu « pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » a été adopté par le Conseil régional le 8 avril 2022.**

Un groupe de travail a été mis en place pour en proposer la traduction en actes concrets, articulant temps court et temps long.

Il est composé de deux représentants par groupe politique du Conseil régional ayant voté le vœu du 8 avril 2022, soit 17 membres en comptant le premier vice-président du Conseil régional qui en assure la présidence.

Le groupe s'est fixé trois objectifs s'inscrivant dans trois temporalités complémentaires.

**Le premier objectif**, dans un temps court, celui de la préparation de la loi de finances pour 2023 et de l'engagement des travaux pour le volet mobilité du CPER, était de formaliser les attentes et propositions de la Bretagne pour préserver, sinon accroître ses capacités d'action immédiates face aux défis du temps.

**Le second objectif**, inscrit dans le court/moyen terme (avant fin 2023), vise à faire avancer des propositions pragmatiques et à visées opérationnelles permettant d'améliorer concrètement l'action publique sur le territoire breton dans une perspective de « Bretagne décentralisée ».

**Le troisième objectif**, s'inscrivant dans le temps long des grandes réformes de structure, vise à formuler des propositions sur les enjeux connexes mais néanmoins distincts que sont :

- La réunification administrative de la Bretagne,
- Des évolutions statutaires et institutionnelles pour une Bretagne autonome.

**Le groupe a toujours fait de l'enjeu démocratique et de cohésion sociale le point central de sa réflexion sur l'autonomie et la décentralisation.**

Le livrable final du groupe de travail est de mettre sur la table des préconisations et propositions opérationnelles permettant de traduire en actes les objectifs du vœu.

Le groupe a écrit sa feuille de route, s'est réuni plus de six fois, a procédé à des auditions d'experts, s'est déplacé à Paris pour être auditionné par le groupe du Sénat sur la relance de la décentralisation. Ses membres ont déposé de nombreuses contributions écrites et orales. Il a produit deux notes de court terme sur les questions de finances locales et les enjeux du CPER (précisions en annexe).

S'agissant de réflexions intéressant toute la Bretagne, l'ensemble des acteurs publics et plus largement l'ensemble de la population bretonne, convaincu que des propositions portées par le seul Conseil régional pour la seule Région n'auraient pas de sens, le groupe a très tôt souligné la nécessité de partager ses travaux avec les autres niveaux de collectivités, puis avec la société civile et enfin avec le grand public. Ce partage est à l'agenda des mois à venir.

### **Une accélération souhaitée par le Président de la République ?**

Les dernières prises de parole du Président de la République, ouvrent de nouvelles perspectives de travail.

Ce dernier a d'abord évoqué la réouverture et l'accélération du chantier de révision constitutionnelle, qui pourrait être (re)lancé avant 2024. Il a depuis complété cette annonce par un appel à une réflexion très large sur une relance de la décentralisation, intégrant des transferts de compétences et de moyens financiers et normatifs. Il l'a confirmé en août dernier en reprenant ses critiques fortes du système actuel de décentralisation, peu lisible et peu responsabilisant ; puis à nouveau dans une lettre écrite aux responsables politiques du pays.

Quelles que soient les attentes de précisions et de confirmations, le Président du Conseil régional a estimé que **la Bretagne, fidèle à ses habitudes chaque fois qu'il s'agit de décentralisation, se devait d'être au rendez-vous et de faire des propositions.**

C'est pourquoi il a souhaité que le groupe de travail se saisisse de l'ouverture faite par le Président de la République et y réponde de manière proactive en mobilisant les travaux passés du Conseil régional pour poser dans le débat des propositions innovantes dans un délai court, permettant de faire progresser les collectivités en autonomie sur des champs d'intervention précis et concrets.

Il a pour cela demandé au groupe de travail de poursuivre son travail rapidement pour être en mesure, dans des délais rapprochés, de proposer au Président de la République et au gouvernement une contribution bretonne.

Le groupe a donc souhaité parvenir à une première formalisation de ses propositions, en s'appuyant sur l'ensemble des travaux passés.

Compte tenu de cette accélération du calendrier, il ne peut néanmoins s'agir que de propositions encore intermédiaires, fléchant des thématiques, ouvrant des perspectives, proposant des réflexions, mais appelant d'indispensables travaux complémentaires, notamment avec les autres niveaux de collectivités, toujours concernés par les compétences mobilisées.

En effet l'enjeu n'est pas de renforcer les compétences du seul Conseil régional mais de proposer des avancées permettant d'améliorer globalement les modalités de l'action publique, chaque niveau de collectivité devant y avoir toute sa place.

Quant à l'hypothèse d'évolutions institutionnelles plus profondes, passant le cas échéant par le vecteur d'une modification constitutionnelle, le Président du Conseil régional a écrit au Président de la République pour solliciter des précisions quant à ses ambitions et son calendrier afin de vérifier qu'il existe réellement une fenêtre d'opportunité pouvant aussi s'ouvrir pour la Bretagne.

Ainsi la perspective et l'ambition du groupe demeurent celles posées par le vœu d'avril 2022, même si le présent rapport d'étape se recentre dans l'immédiat sur la question : **de quels pouvoirs et moyens devons-nous disposer pour répondre à nos besoins et ambitions ?**

Cette contribution de la Bretagne à la réflexion ouverte sur la décentralisation :

rappelle d'abord (point -1-) les bénéfices que l'on doit attendre de l'autonomie, qui ne saurait être une réforme institutionnelle pour elle-même, mais s'inscrit réellement dans des objectifs politiques d'amélioration de la vie de nos concitoyens et de renforcement de la démocratie.

articulant cette vision de long terme avec l'objectif de faire progresser concrètement la décentralisation et la démocratie locale, elle dresse un état des lieux de la décentralisation inachevée, voire en recul et un bilan des démarches jusqu'ici engagées (point -2-).

précise enfin (point -3-) un ensemble de propositions opérationnelles ou de pistes portées par la Bretagne, de court et moyen termes, et s'inscrivant dans le débat ré-ouvert sur la décentralisation. Sans préjudice des réflexions de plus long terme portant sur l'autonomie institutionnelle.

## 1 – L'autonomie : Pour quoi ?

La Bretagne voit d'abord dans le renforcement des pouvoirs locaux **une réponse à la crise démocratique et à la menace pesant sur la cohésion sociale**. L'enjeu majeur est là. Il est devenu vital.

Il s'agit de restaurer l'efficacité de l'action publique pour réconcilier celle-ci et les institutions avec nos concitoyens. Il importe de remettre en place des cadres de fonctionnement propices à la vie démocratique, à l'échelle où s'expriment et se vivent un sentiment d'appartenance, des solidarités naturelles, un destin collectif et une attente sociale partagée.

Une plus forte décentralisation doit permettre d'organiser un meilleur dialogue entre citoyens et institutions représentatives, de restaurer les valeurs de confiance, de responsabilité et de favoriser la revitalisation démocratique. Elle doit aussi permettre une plus grande efficacité (et efficience, c'est-à-dire produire un meilleur service pour un coût mieux maîtrisé) de l'action publique du fait de son adaptation fine aux réalités locales et de la proximité des acteurs de la décision.

La Bretagne défend une décentralisation qui doit être une démarche politique et doit dépasser sa dimension technique. La question n'est pas celle de la répartition de compétences uniformes et de l'équilibre des responsabilités entre les diverses strates de collectivités, la question est de donner aux bonnes échelles territoriales les moyens réels de l'efficacité de l'action. Cela induit **des responsabilités complètes et clairement établies**, sans redondance, intégrant toute la « chaîne » de la capacité à agir : moyens financiers, humains et juridiques.

Des responsabilités reconnues selon les règles de la **subsidiarité** selon lesquelles la compétence doit être exercée par l'acteur le plus proche de ceux qui doivent en être les destinataires. Perçue comme un principe général d'organisation de la société, la subsidiarité est synonyme de confiance.

Une nouvelle impulsion décentralisatrice induit enfin une prise en compte réelle du principe de **différenciation** qui doit permettre de faire différemment d'un territoire à l'autre en fonction des réalités locales, des traditions et des volontés politiques, elles aussi différenciées.

La Bretagne estime qu'une réelle décentralisation politique n'a finalement jamais tentée en France et que l'élan s'est arrêté après l'impulsion de 1982. Le groupe de travail s'inscrit dans cette volonté de relance et d'approfondissement.

La volonté d'autonomie n'est donc ni un postulat ni une posture. Elle est une réponse à des objectifs politiques fondamentaux qui s'inscrivent avant tout dans les attentes et les besoins de nos concitoyens et de la société. Cette demande d'autonomie, que d'autres territoires peuvent aussi partager, est ici légitimée par la spécificité régionale bretonne.

### A - Ces objectifs fondamentaux sont les suivants :

#### 1 - Répondre à l'attente et à la demande d'une action publique plus efficace pour rendre la vie meilleure et répondre aux grands défis de notre temps.

**Rendre la vie meilleure** c'est répondre plus efficacement aux besoins fondamentaux et quotidiens des Bretonnes et des Bretons : se loger décentement, bien se nourrir, se déplacer, bien s'orienter professionnellement, bénéficier de soins adéquats, bien se former, mieux s'insérer dans le travail, s'épanouir dans ses projets, se cultiver, enrichir sa vie personnelle et sociale.

**Répondre aux défis de notre temps**, c'est accélérer les transitions écologique et énergétique et accompagner nos concitoyens, en priorité les plus fragiles.

L'enjeu est donc ici de définir les moyens d'une action publique plus efficace en articulant ce qui relève de l'Etat et doit demeurer de niveau national avec ce qui gagnerait à être décidé et mis en œuvre de manière différenciée au plan local et régional, avec des moyens renouvelés et des marges de manœuvre élargies.

C'est ainsi pour mieux répondre aux attentes et aux besoins fondamentaux de nos concitoyennes et concitoyens que doivent être définies une nouvelle répartition des compétences entre le plan national et le plan régional et local, de nouvelles capacités à décider et à différencier les approches, au plus près des réalités géographiques, sociales et culturelles de la Bretagne. Ceci doit passer par un élargissement du pouvoir réglementaire local et régional, voire une part du pouvoir législatif dans le champ des compétences transférées ; mais aussi par de nouveaux moyens, ceci posant la question des ressources et notamment de la fiscalité, dans un enjeu croisé de correspondance entre compétences assumées, assiette fiscale afférente et responsabilisation de la décision publique.

**2 - L'attente et la demande d'une vie démocratique renouvelée, permettant à tous nos concitoyens de se réappropriier leur avenir, de participer à la vie collective et de se faire entendre en tant que communauté humaine et régionale.**

Le recul progressif mais continu de la participation électorale est un phénomène auquel nous ne pouvons pas nous résoudre car il menace la cohésion sociale et les fondements mêmes de notre démocratie. Inverser ce mouvement de désintérêt pour la chose publique passe notamment par un renforcement des pouvoirs de décision au plus près des réalités locales et l'implication des Bretonnes et des Bretons dans les processus de construction des politiques publiques.

**Leur permettre de se réapproprier leur avenir**, c'est viser à les ré-intéresser à la vie collective, leur faire partager un destin collectif, recréer des solidarités et des liens sociaux, leur permettre de peser sur les décisions et de constater à nouveau que l'action publique peut changer leur vie.

**Leur permettre de participer à la vie collective**, c'est leur donner des raisons de s'engager, de voter, de participer à la vie sociale, de s'inscrire dans la vie institutionnelle, collective et démocratique de leur territoire.

**Se faire entendre comme communauté humaine et régionale**, c'est renouveler les conditions du dialogue et de la coopération avec l'Etat pour mieux défendre les intérêts et projets régionaux, c'est enrichir la contribution de la Bretagne au dynamisme de la République française et au projet européen c'est conforter la place de la Bretagne en Europe et dans le monde.

L'histoire de la Bretagne témoigne de l'importante contribution des Bretonnes et des Bretons à la vitalité de la démocratie française et à la construction européenne.

Le renforcement des pouvoirs locaux doit permettre à la Bretagne de mieux participer au tournant de la relocalisation stratégique – industrielle, alimentaire – et des transitions écologiques et énergétiques et apporter ainsi sa contribution au défi des souverainetés nationale et européenne.

L'enjeu est donc ici :

- de proposer de nouvelles modalités d'organisation administrative et politique, ainsi qu'une refondation du dialogue avec l'Etat, les collectivités et la société civile, permettant de clarifier les circuits de décision et les responsabilités,
- de renforcer la capacité de contrôle et de sanction démocratique de l'action publique par les citoyens,
- de reconstituer le lien entre le choix démocratique (le vote) et la mise en œuvre de l'action publique.

C'est ainsi pour répondre au défi démocratique que doit être proposé un renouvellement du dialogue avec l'Etat et des modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions, voire un statut spécifique pour la Bretagne (comme la Constitution et la loi l'autorisent déjà pour plusieurs collectivités de métropole, telles la collectivité de Corse ou la métropole de Lyon), permettant de renouer le lien entre

les habitants, leurs représentants et leurs institutions. Cette aspiration démocratique devrait pouvoir trouver un large écho à travers tout le pays.

## **B - La demande d'autonomie s'inscrit aussi dans un contexte et des réalités particulières en Bretagne.**

Ce contexte est aussi celui :

- d'une histoire plus que millénaire, qui a façonné une identité spécifique au carrefour des mondes celte, latin et anglo-saxon, et qui s'est enrichie d'apports extérieurs au fil des générations ;
- d'une géographie physique et humaine spécifique intégrant pleinement le territoire et la population de la Loire-Atlantique : péninsularité marquée (presqu'île), maritimité omniprésente, situation périphérique, à l'ouest d'un continent dont le centre de gravité ne cesse de se repositionner vers l'est, proximité des îles britanniques induisant une sensibilité particulière aux conséquences du Brexit, mais aussi tissu dense de villes petites et moyennes, garant d'une cohésion territoriale originale ;
- d'une identité culturelle aussi vivante qu'enracinée, qui doit répondre au défi de la transmission et de la sauvegarde de ses langues que sont le breton et le gallo et pour assurer la pérennité d'un patrimoine culturel immatériel riche et singulier ;
- et d'une cohésion sociale qui se manifeste notamment dans le dynamisme de la vie associative mais aussi dans le rapport le plus faible parmi toutes les régions de France entre le décile de la population le plus pauvre et le décile le plus riche.

Ce sont ces objectifs fondamentaux et ce contexte exceptionnel qui légitiment la demande d'autonomie de la Bretagne. Cette dernière devant se traduire par un ensemble de propositions portant sur plusieurs points :

- Les compétences pouvant être mieux portées par les acteurs locaux,
- Les moyens financiers et fiscaux permettant de les exercer,
- Les moyens juridiques (pouvoir réglementaire et part de pouvoir législatif permettant de les élargir),
- Des modalités renouvelées des relations et du dialogue avec l'Etat,
- Des réformes institutionnelles (organisation et modalités de fonctionnement des collectivités territoriales) permettant d'améliorer l'exercice de l'action publique et le fonctionnement démocratique
- Les modalités de mise en partage de ces propositions avec les autres collectivités volontaires, dans un dialogue ouvert, dans la tradition politique de la Bretagne.



**2 – La Bretagne, toujours mobilisée pour faire avancer la décentralisation, mais qui dresse un bilan mitigé des réponses données à sa bonne volonté.**

Elle a cumulé les propositions et a toujours voulu jouer une carte constructive pour faire avancer les choses :

- Contribution politique forte au débat sur la décentralisation de 2013,
- Propositions dans le cadre du pacte d'avenir et du contrat d'action publique en 2019,
- Propositions dans le cadre de groupes de travail sur la différenciation et sur les réformes fiscales, (en annexe)
- Participation active aux travaux de l'ARF et de Régions de France, notamment sur les enjeux fiscaux généraux ou de financement des mobilités,
- Nombreuses contributions devant des groupes de travail parlementaires (et tout récemment devant celui du Sénat) ou des institutions comme la Cour des Comptes ou le Conseil d'Etat ; etc...

Si elle salue les clarifications apportées par la loi NOTRe ou la reprise générale dans les débats nationaux du concept de différenciation, qu'elle a fortement contribué à faire advenir, elle note que, globalement, la décentralisation n'a pas réellement progressé ces dernières décennies. Elle considère qu'elle a au contraire reculé sur bien des points. En témoigne le regrettable recul (voire la disparition) de cette aspiration dans toutes les enquêtes d'opinion récentes. La décentralisation était une attente et un sujet de débats et de propositions politiques. Et pourtant, qui se souvient d'une célébration en 2022 des quarante ans des lois Defferre ?

**La Bretagne, comme l'ensemble des collectivités, souligne que ces dernières années :**

- La clarification des compétences n'a pas été poussée à son terme,
- Le regroupement par blocs de compétences cohérents n'a pas été achevé,
- L'Etat a non seulement maintenu des actions mais les a parfois renforcées dans des domaines censément décentralisés (en matière de développement économique ou de formation pour les Région...),
- La mise en avant du principe de non tutelle des collectivités a permis un système d'équilibre entre strates de collectivités qui s'apparente au principe du « diviser pour mieux régner », et peut conduire à un éparpillement des responsabilités,
- Les mécanismes permettant à des collectivités d'assurer un rôle de chef de file avec les conventions d'exercice concerté des compétences, ont peu été mis en œuvre (une a été mise en place en Bretagne pour favoriser le continuum insertion/formation) et ne se sont donc pas révélés efficaces,
- Le principe d'autonomie financière reconnu par la Constitution depuis 2003 a été en réalité battu en brèche,
- L'autonomie fiscale n'est plus qu'une lointaine chimère, notamment pour les Régions, dont les leviers fiscaux avec pouvoir de taux sont dorénavant en dessous de la barre des 10 % de leurs ressources,
- La complexification de l'action locale, par excès de normes et de contrôles juridictionnels a fini par entraver l'efficacité de l'intervention publique.

**Ces constants sur le plan institutionnel sont encore corroborés par des tendances soulignées par le groupe de travail :**

- Une forme de recentralisation de l'action publique, avec un Etat de plus en plus interventionniste sur des champs décentralisés, mais un Etat qui parfois ne fait pas la différence

entre le pilotage de stratégies nationales (forcément nécessaire à son niveau en matière de politique industrielle, de recherche, ou d'aménagement) et leur mise en œuvre fine dans les territoires (quand il s'agit de soutenir des projets, d'animer des communautés d'acteurs, ou de susciter des initiatives locales),

- Une contradiction entre un discours prônant le principe de la différenciation et une pratique toujours plus uniformisatrice de la part de l'Etat, procédant par circulaires et instructions internes,
- Une incohérence entre le discours renouvelé de la confiance et la réalité vécue comme vexatoire des pactes de Cahors, initiés en 2018,
- La généralisation des processus d'appels à projets uniformes, mettant en compétition les collectivités et les territoires, et les épuisant souvent dans la course à la réponse pour des résultats parfois aléatoires ou peu convaincants,
- Une renonciation de l'Etat à une ambition d'aménagement et de rééquilibrage du territoire, conduisant à une uniformisation plus forte des processus descendants,
- Une forme (ou au moins un sentiment...) de mépris des acteurs locaux et des corps intermédiaires par les administrations centrales,
- Et un choix résolu par le gouvernement d'une déconcentration à l'échelle départementale, (confirmé par la récente lettre du président de la République aux partis politiques) réduisant le rôle des Régions et leur fonction stratégique spécifique.

### **Pour la Bretagne cette appréhension de la situation nationale s'est doublée d'expériences décevantes de promesses de différenciation.**

Il convient au préalable de souligner plusieurs points positifs intervenus ces dernières années :

- La consécration réglementaire (par décret) de la Conférence régionale mer et littoral (CRML) comme espace de gouvernance partagée à l'échelle de la région sur l'ensemble des enjeux maritimes, en contre point des logiques de façade dans lesquelles la Bretagne ne peut se reconnaître.
- Dans ce cadre, la place donnée et prise par le Conseil régional pour faire avancer les travaux de planification du déploiement des EMR, permettant d'organiser une réelle concertation et sans laquelle les projets auraient sans doute pris plus de temps encore à émerger.
- La signature en présence du Premier Ministre de la convention spécifique sur les langues de Bretagne qui sert aujourd'hui de socle partenarial entre l'Etat et la Bretagne pour le développement de politiques et actions publiques dédiées.
- La reconnaissance de la compétence spécifique en matière d'animation des politiques publiques de l'eau, appuyée par la mise en place de l'assemblée bretonne de l'eau, cadre dans lequel a pu être déployé le plan de résilience suite à l'été caniculaire de 2022.

Pour autant, le bilan des promesses faites par l'Etat, notamment signées par le Premier ministre dans le contrat d'action publique est ténu. Il témoigne d'un réel problème dans le respect de la signature de l'Etat, fut-elle du plus haut niveau. La Bretagne a ainsi expérimenté le fait que, quelle qu'ait été la volonté exprimée par un chef de gouvernement, les résistances diverses aux évolutions et notamment celles des administrations centrales auront suffi à freiner, voire annihiler les engagements politiques et les projets réels.

**L'expérience de la délégation culture** est une première déception. On rappelle qu'elle fut survendue comme une révolution, au point de susciter des craintes et des levées de bouclier. Cette délégation fut accusée à l'époque de vouloir tirer un trait sur la DRAC et l'héritage d'A. Malraux, de menacer la cohérence de la politique culturelle nationale, de porter atteinte à l'égalité des droits et de démanteler une part de l'unicité de la République. Il ne s'agissait en réalité que d'une délégation de moyens sur les actions menées par l'Etat en région dans les domaines du livre, du cinéma et du patrimoine immatériel. Globalement l'enjeu portait sur un montant de crédits de 500 K€ par an, enveloppe bien faible au regard de l'engagement financier annuel du seul Conseil régional sur ces mêmes

domaines d'intervention. Mais on rappelle qu'il fallut pour cela les visas des autorités de Matignon, symptôme d'une sorte de pathologie bureaucratique.

L'intérêt était cependant ailleurs que dans cette délégation de crédits. Il se situait dans la création d'un précédent pouvant ouvrir des perspectives nouvelles dans l'organisation de l'action publique. La Bretagne était regardée comme le laboratoire d'une nouvelle manière de faire, et c'est sans doute ce qui inquiéta les administrations centrales.

Au-delà de la délégation de gestion, le Conseil régional et les territoires espéraient l'ouverture vers une réelle délégation de compétences, pouvant permettre aux territoires d'adapter les dispositifs, de les améliorer et de redéployer l'action de manière différenciée. La perspective était aussi celle d'un élargissement progressif du périmètre de la délégation vers d'autres domaines d'action afin de construire progressivement une politique culturelle régionale plus intégrée, plus puissante, plus adaptée et donc plus efficace.

Ces perspectives ne se sont pas confirmées. Un premier rapport d'évaluation de l'Etat a formalisé des insatisfactions de sa part : le sentiment de ne plus être suffisamment visible dans la mise en œuvre des actions et pas assez associé aux politiques conduites par le Conseil régional. Ce dernier, de son côté, tout en saluant l'avancée que permettait la mise en place d'un « guichet unique » de traitement des dossiers et des aides, regrettait le pointillisme des contrôles de l'Etat et son souci de rester maître de la compétence, transformant cette délégation expérimentale en un simple processus de délégation de gestion.

Aussi, quand s'est posée la question de la prorogation de cette délégation, le constat de déception a été partagé. Elle n'a pas été prolongée. En dépit de sa vitalité culturelle, de son identité propre, de la mobilisation concertée des acteurs dans le CCCB (Conseil des collectivités pour la culture en Bretagne), de l'historique retard dans les subventions culturelles de l'Etat en Bretagne, la Région ne bénéficie plus aujourd'hui de l'attention différenciée qu'elle mérite. (En 2019, en moyenne nationale, les régions ont ainsi reçu 57€ par habitant, 26€ par habitant hors IDF et seulement 20€ par habitant en Bretagne, ce qui situe cette dernière en 15e place sur 18 (le classement inclut les collectivités et territoires d'outre-mer).

Depuis, d'autres promesses de délégations ou d'expérimentations ont conduit à d'autres déceptions.

**La proposition de délégation sur la politique sportive**, portée par la préfète de Région en 2019 dans le cadre du contrat d'action publique n'a finalement pas abouti après de longs mois de discussions qui voyaient de jour en jour le périmètre de la délégation se réduire tant en moyens qu'en ressources humaines.

**La délégation sur la vie associative**, portée dans le même temps par la même préfète a finalement abouti à un transfert de moyens réduits. S'il est trop tôt pour tirer un bilan, on ne peut que s'en féliciter dès lors qu'il permet de consolider des moyens limités, de soutenir un plus grand nombre d'acteurs (et souvent de plus petits) et de renforcer la cohérence et la lisibilité de l'action. Mais force est de constater que cette délégation de 200 K€ et d'1 etp ne peut être présentée comme un bouleversement majeur.

**La délégation sur la jeunesse** a également été compliquée à installer dans un contexte de création de la direction régionale de l'Etat (DRAJES). Les discussions se sont enlisées pour n'aboutir finalement sur le principe qu'au transfert d'un agent, avec de nombreux mois de retard sur l'échéance initialement envisagée. La mise en œuvre opérationnelle n'interviendra finalement qu'à l'été 2023.

Le contrat d'action publique préconisait une forte avancée dans la déconcentration de la gestion **des crédits de l'ADEME** au niveau du préfet de région, de manière à renforcer la cohérence avec les stratégies régionales et ses politiques (dans et hors du contrat de plan Etat Région) cette déconcentration n'a eu lieu qu'en partie, mais la cohérence de nos actions avec celles de l'ADEME continue de dépendre des relations construites avec les équipes locales (qui sont excellentes) et ne bénéficie pas d'une convergence structurelle. L'objectif de déconcentration régionale a enfin été mis à mal par le déploiement national de la stratégie France 2030 et du fonds vert, ceci au moment où l'enjeu des transitions devient prioritaire et devrait emporter une exigence de totale complémentarité des actions.

Les propositions de réformes des **outils de suivi des entreprises en difficulté**, on évoquait alors la possibilité de créer un « CIRI breton » (Comité Interministériel de Restructuration Industrielle) a finalement permis la signature d'une convention de partenariat entre la Région et l'Etat, représenté en particulier par le DR FIP. Cette convention renforce le niveau de coopération entre acteurs, mais ne révolutionne pas le dispositif et ne permet pas une réelle association de la Région aux dispositifs de traitement des dossiers.

Les engagements pour **faire converger les contrats territoriaux** n'ont pas été tenus. Alors que nous étions conjointement engagés dans cette voie, l'arrivée des CRTE (Contrats de Relance et de Transition Ecologique), déclinés localement selon une règle uniforme écrite à Paris, est venue perturber la volonté de convergence. Les Régions ont été tenues largement à l'écart de la discussion sur les CRTE, pilotées au plan local par les préfets de département et les sous-préfets.

L'octroi d'une **compétence en matière d'animation et de concertation des politiques de l'eau** par décret n° 2017-764 du 4 mai 2017 s'est traduit par la mise en place et l'installation de l'assemblée régionale de l'eau. Mais cette dernière a tardé à trouver sa bonne place dans un contexte où l'Etat a maintenu l'ensemble de son action et a parfois contrarié la recherche d'une coordination régionale en affichant ses ambitions de structuration locale et en lançant des travaux de concertation au plan départemental. Le travail récent de construction partagée d'un plan régional de résilience pour l'adaptation au changement climatique apparaît comme une belle confirmation de l'utilité de cette instance et comme une concrétisation de la compétences d'animation donnée au Conseil régional.

Le développement de **la politique linguistique** présente à la fois des avancées significatives et des blocages persistants. Suite au Contrat pour l'action publique en Bretagne et à deux modifications législatives, le versement du forfait scolaire communal a été étendu à l'ensemble de l'enseignement bilingue sur tout le territoire français. De même, depuis 2019, une aide de 300 000 € est versée chaque année, au réseau Diwan par le rectorat. La convention spécifique État-Région-Diwan *« pour conforter le fonctionnement du réseau d'enseignement bilingue »*, prévue il y a quatre ans, n'est toujours pas signée et les négociations piétinent. Signée en mars 2022, la convention spécifique pour la transmission des langues de Bretagne et le développement de leur usage dans la vie quotidienne 2022-2027 a notamment confié à l'Office public de la langue bretonne diverses prérogatives destinées au développement de l'enseignement bilingue. Toutefois, des blocages persistent dans la mise en œuvre des directives de la convention spécifique. Par ailleurs, la sécurisation de l'usage du ñ dans l'état civil, promise en 2019, n'a pas abouti, et l'inscription d'un enfant nommé Fañch à l'état civil de Lorient en juin 2023 suscite un regrettable contentieux.

Enfin, le **« Pinel breton »** apparaît comme une réussite de différenciation. S'appuyant sur le dialogue territorial et sur un réel souci de gagner en cohérence et en solidarité, les élus bretons ont arraché de haute lutte (c'est-à-dire au terme d'innombrables itérations avec les représentants de l'Etat et du gouvernement) le principe de proposer leur propre réflexion dans la territorialisation d'un outil fiscal, et ce, en lien avec les services de l'Etat en région et au travers notamment du CRHH (Comité régional habitat hébergement). Au-delà de l'effet de cette ouverture, qui a permis d'adapter un outil aux réalités locales et de permettre sa gestion par ceux qui connaissent le mieux les réalités et les besoins, le Pinel breton a ouvert une brèche dans le principe de la sacro-sainte égalité de tous devant l'impôt, principe toujours opposé à toute forme de différenciation locale. Au moment où le Pinel s'éteint, ce précédant demeure et permet de travailler à de nouveaux outils d'intervention fiscales en matière de foncier ou de logement, pouvant être délégués aux acteurs des territoires.

L'accumulation de ces déceptions s'explique. Le verrou est toujours le même : une perception surannée de l'égalitarisme et de l'uniformité républicaine. L'éternel argument de la « boîte de Pandore » qui serait ouverte si on proposait à la Bretagne ce que les autres régions n'auraient pas est toujours agité, alors même que, la plupart du temps, les autres Région ne revendiquent pas les mêmes responsabilités.

On ne peut s'étonner, dès lors, que l'opinion publique se détourne de l'action publique et s'en méfie. Elle ne comprend plus ses règles de fonctionnement. Elle ignore souvent la réalité des compétences de la

Région et lui prête parfois des responsabilités qu'elle n'a pas. Elle ne voit plus de corrélation directe entre son vote et l'action conduite. Elle perçoit un phénomène global de déresponsabilisation, la sanction de l'action n'apparaissant plus comme assurée. Elle se livre alors à un procès général en inefficacité de l'action publique, souvent excessif, mais qui n'est pas totalement illégitime.

### **3 – La nécessité d’une relance politique déterminée de la décentralisation.**

De réforme en réforme on semble avoir assisté à un constant recul de l’ambition politique. La loi 3DS en témoigne.

Il n’est donc ni utile ni opportun d’imaginer une nouvelle loi de cette nature qui procéderait à un énième partage de morceaux de compétence dans le souci d’un savant équilibre entre niveaux de collectivités, mais sans assumer une vision d’une France décentralisée.

Il convient d’aller plus loin et de poser des orientations politiques nouvelles reposant sur des principes forts.

Ainsi, avant même d’envisager des évolutions requérant des changements institutionnels et constitutionnels, il convient dans l’immédiat de répondre à la question suivante : **dans le cadre constitutionnel actuel, quelles sont les réformes les plus facilement envisageables, pouvant permettre à court et moyens termes de nous permettre de faire le mieux possible pour répondre concrètement aux attentes de nos concitoyens – mieux vivre, mieux se loger, mieux se déplacer, mieux se former, mieux se soigner, mieux participer etc... - ?**

#### **3.1 - Quelques principes généraux :**

##### **3.1.1 - Permettre des organisations de l’action publique à des échelles cohérentes avec les réalités locales et favorisant une réelle vie démocratique.**

Selon les types de territoires, cette échelle peut être plus ou moins vaste. Mais il convient de veiller au mieux à faire correspondre l’échelle d’exercice des responsabilités avec des réalités humaines et géographiques réelles et cohérentes. La prise en compte des identités, des sentiments d’appartenance, des projets ou destins collectifs est devenue un impératif dans les temps actuels de crise démocratique. S’imaginer qu’on restaurera le lien entre les citoyens et les institutions représentatives dans des circonscriptions électorales artificielle n’est-il pas une pure chimère ?

C’est ce qui explique que la Bretagne lie les enjeux de décentralisation et ceux de la réunification de son territoire politique et administratif. Elle souhaite donc que la loi facilite les processus de révision des frontières administratives, à l’écoute de la volonté des habitants, démocratiquement exprimée. La loi actuelle comprend au contraire tous les verrous imaginables.

L’étude d’impact du possible rattachement de la Loire Atlantique au territoire de la Région Bretagne, lancée conjointement par le Conseil départemental de Loire Atlantique et le Conseil régional de Bretagne a pour objet d’apporter des éléments d’appréciation, aussi objectifs que possible, pour évaluer les conséquences attendues, positives ou négatives de ce projet. C’est ainsi une contribution concrète à l’avancée d’un processus qui ne dépend actuellement pas du Conseil régional, ni du Conseil départemental de la Loire Atlantique, mais de la volonté nationale, celle du législateur ou du gouvernement. Avant que ne soit permise l’expression souveraine des habitants concernés, en commençant par ceux de la Loire Atlantique.

Le groupe de travail apporte par ailleurs son appui à l’initiative prise par le groupe LIOT de l’Assemblée nationale pour porter une proposition de loi permettant de faciliter et d’accélérer l’expression populaire de la volonté des habitants de la Loire atlantique, comme premier acte d’un processus démocratique de réunification.

La problématique de la cohérence des territoires au regard de leurs réalités historiques et humaines et des compétences exercées par les diverses collectivités ne se résume pas à la seule question de la réunification de la Bretagne. Elle est plus vaste et générale et doit s’articuler aussi avec le concept de la subsidiarité. Ce qui est en cause est sans doute la fin d’une époque qui a vu, depuis la reconstruction, les

critères économiques et techniques présider aux réflexions d'aménagement du territoire et d'organisation administrative. Il fallait être plus efficace et souvent, *ipso facto*, plus grand et plus gros pour mieux relever les défis de la « modernité ». Ces logiques ont eu leurs vertus mais elles semblent dorénavant impuissantes à résoudre le défi démocratique et démontrent leurs limites, y compris à l'aune de l'efficacité de l'action publique en vertu de laquelle elles avaient pourtant été mises en avant.

C'est donc **une subsidiarité** réelle et intégrale qui doit être construite pour faire exercer les responsabilités et les compétences à l'échelle la plus appropriée, cette notion de pertinence devant désormais intégrer les questions d'appartenance, d'identité, de cohésion sociale, de bien être individuel, de possible participation citoyenne... **Une région est ainsi une sorte de « bassin de vie » démocratique**, comme d'autres territoires sont d'autres « bassins de vie » de mobilités, d'activité, d'emploi ou de vie sociale.

Il convient que les nouveaux modèles d'organisation, décentralisation et son corollaire, déconcentration de l'Etat, tiennent pleinement compte de ces réalités humaines et territoriales différenciées.

**3.1.2 - Donner aux acteurs locaux les moyens réels des responsabilités qui leurs sont dévolues.** Il convient de penser en termes de blocs de compétence et de « chaines de valeur » de l'exercice de ces compétences.

Le concept de blocs de compétences était dans l'esprit des lois de 1982, mais il a progressivement été abandonné. Même si la loi Notre les a plutôt confortés (par exemple sur le champ du développement économique ou par la suppression de la clause de compétence générale pour la Région et les Départements), l'objectif doit en être réaffirmé et conduire à définitivement confirmer les niveaux de collectivités dans des responsabilités exclusives et cohérentes entre elles, ceci n'excluant pas que certains domaines continuent d'être ouverts aux interventions conjointes, sous réserve que des mécanismes de coordination soient réellement mis en œuvre.

Les Régions doivent ainsi assumer pleinement les blocs de compétences du développement économique et des formations, de l'aménagement du territoire, emportant les enjeux de mobilités, la planification écologique et climatique.

S'il n'appartient pas à ce rapport intermédiaire d'évoquer les blocs de compétences des autres niveaux de collectivités sans avoir eu avec leurs représentants les échanges nécessaires, il va de soi que les blocs départemental et communal ont leurs spécificités et leurs « spécialisations naturelles » en termes de compétences, liées aux solidarités pour les premiers, à la proximité pour les seconds.

Cela doit se traduire par une « chaine de valeur » de la responsabilité qui induit :

- **Des moyens financiers à la hauteur des responsabilités.**
- **Des moyens humains adaptés.** Cela porte notamment sur la juste compensation par l'Etat des transferts de compétences, devant emporter les transferts de personnels à la hauteur des charges.
- **Une extension du pouvoir normatif.** Il convient d'abord de mettre un terme à la logique selon laquelle l'Etat transfère les charges mais continue, via la loi, son pouvoir réglementaire ou la pratique des circulaires, à piloter les politiques mises en œuvre au plan local. Cette pratique induit actuellement des évolutions parfois inacceptables de charges et fait des collectivités des gestionnaires de l'Etat par délégation. Il convient plus globalement que l'Etat renonce à « sur-réglementer » et laisse une marge de manœuvre plus large aux collectivités dans la mise en œuvre des lois. Cela conduit à ne pas tout réglementer par voie de décret, de règlement puis de circulaire. Cela devrait conduire à procéder par expérimentations à des délégations de compétences comportant notamment des délégations de pouvoir réglementaire pour la bonne mise en œuvre des objectifs nationaux. La Bretagne est volontariste et prête à l'ouverture d'un dialogue avec l'Etat et les autres niveaux de collectivités en ce sens. Elle bénéficie pour cela de l'habitude de travail collectif au sein de la CTAP et de ses conférences régionales thématiques.

Cette chaîne de valeur cohérente à construire doit enfin être complétée par un profond renouvellement des relations entre l'Etat et les acteurs locaux, relations qui se sont abîmées au long de ces dernières années et doivent être rebâties sur les principes de confiance et de respect ainsi que sur le concept de différenciation.

### **3.1.2.1 - Des moyens financiers à la hauteur des responsabilités.**

**Globalement.** La Bretagne, avec les autres régions françaises, fait le diagnostic d'un système à bout de souffle.

**Un système qui n'est plus efficace.** Il est pro cyclique (il offre plus de ressources quand « ça va bien » et inversement) et ne permet plus aux politiques publiques de jouer leur rôle d'amortisseurs de crises. Il ne permet plus aux collectivités de répondre à leurs compétences, il ne permettra plus à court terme de maintenir le niveau de services attendus par nos concitoyens (notamment en matière de transports publics), il ne permet plus en tout état de cause de garantir le niveau d'investissements exigé par les défis du futur proche.

**Un système qui est contre intuitif** et frise parfois l'absurde quand le succès de politiques publiques (notamment en matière de réduction des transports carbonés) entraîne *ipso facto* la réduction de ressource pour celui qui les conduit.

**Un système qui n'est pas juste** puisqu'il ne tient pas compte des spécificités locales ni de celles des collectivités territoriales. Ainsi doit-on noter que les ressources d'une Région comme la Bretagne ne tiennent pas compte de ses spécificités géographiques, de celles de son tissu économique, ni encore de sa vitalité culturelle et linguistique. Les sources de financements ne tiennent pas plus compte de la réalité des transferts de compétences qui, dans le domaine portuaire ou dans celui des canaux par exemple, est très différent d'une Région à l'autre et devrait justifier des modalités de calcul des dotations ou de transfert de moyens dédiés différenciées. Globalement le calcul devrait aussi tenir compte du volontarisme régional et ainsi donner plus de moyens à ceux qui souhaitent faire plus. La justesse du dispositif général n'est pas améliorée par la faiblesse insigne des mécanismes de péréquation, horizontaux comme verticaux.

**Un système qui n'est plus lisible** dès lors que la ressource n'a plus qu'un lien ténu avec le type de compétences exercées par la collectivité et que le système dans son ensemble ne permet plus une pédagogie simple de la responsabilité auprès du contribuable. Il pourrait ainsi devenir inacceptable dans un contexte de procès général en inefficacité de l'action publique. Cette lisibilité n'est pas plus grande pour les collectivités elles-mêmes qui, année après année sont dépendantes de réformes et d'évolutions adoptées lors de la loi de finances, parfois sans concertation préalable, et fragilisent leurs budgets et rendent impossible la prospective pluriannuelle.

**Un système qui ne favorise pas le fonctionnement démocratique** dès lors que l'autonomie fiscale est réduite à presque rien et que le lien entre la décision politique et son financement et la sanction démocratique est totalement distendu.

Si l'analyse du système est largement partagée par l'ensemble des niveaux de collectivités, les Régions sont fondées à être en pointe dans la critique. Elles sont actuellement le niveau de collectivité le plus fragilisé par les évolutions structurelles et conjoncturelles des finances locales. Leur niveau d'autonomie fiscale est désormais le plus bas, et elles sont de fait, les seules collectivités à ne pas avoir encore reconstitué leur niveau d'épargne brute depuis l'année 2019.

La Bretagne partage les propositions faites par Régions de France (panier de ressources dynamique, diversifié, en lien avec les compétences de la collectivité, préservant un réel pouvoir de taux...), mais y ajoute des propositions innovantes élaborées en 2019 par son groupe de travail sur les finances. Elle porte notamment un fort volontarisme sur la question de l'autonomie fiscale (que les autres collectivités revendiquent moins) qui est consubstantielle à ses yeux d'un bon fonctionnement démocratique.

Sur un plan général, la Bretagne souligne aussi l'importance d'un « rebasage » global des modes de calcul des dotations de l'Etat qui, derrière une grande opacité, perpétuent des injustices territoriales majeures. Ainsi notre région souffre-t-elle depuis des décennies de sous dotations inexplicables. Au



moins la Bretagne souhaiterait-elle que ces inégalités fussent justifiées par une vision nationale de l'aménagement du territoire, qui n'existe plus depuis plusieurs décennies.

**On rappelle ici l'essentiel des propositions générales portées par le groupe de travail de 2019 :**

- Assoir le financement des collectivités sur une base fiscale large, unique pour tous les échelons de collectivités avec pouvoir de modulation.
- Garantir aux collectivités un panier stable de ressources dynamiques, en créant un lien compréhensible entre la nature de ces ressources et les compétences exercées. Pour les Régions, la confirmation d'une part de TVA, complétée le cas échéant par une part d'impôt sur les sociétés IS permettrait de créer un lien intuitif avec leurs compétences en matière de développement économique.
- Ne pas mettre en place de mécanismes permettant à l'Etat de limiter le bénéfice de la dynamique de ces impôts. Au pire, proposer des mécanismes permettant de reporter une partie du bénéfice de la dynamique d'une année favorable à des années qui le seraient moins (système de réserve).
- Créer un cadre juridique stable et les conditions d'un débat démocratique en instaurant des lois de financement des collectivités.
- Développer une réelle confiance contractuelle avec l'Etat en instaurant un dialogue équilibré entre maîtrise de la dépense et garanties pluriannuelles sur les recettes.
- Repenser les bases fiscales et les critères de répartition des dotations de l'Etat de manière à privilégier les démarches vertueuses allant dans le sens de la préservation des ressources naturelles et foncières. Ceci devant conduire à l'extinction organisée des ressources fiscales régionales liées aux véhicules carbonés, mais aussi à la révision de toutes les fiscalités encourageant l'extension foncière et une attractivité non maîtrisée ou la prédation des ressources.
- Réviser les bases fiscales pour mieux territorialiser les services offerts par la nouvelle économie numérique, avec des expérimentations à développer notamment sur la taxation des locations saisonnières ou des activités selon leur point de délivrance des services.

Le groupe de travail est volontariste pour approfondir chacune de ces propositions et le cas échéant proposer leur mise en œuvre ou leur expérimentation, en lien avec Régions de France comme avec les autres niveaux de collectivités locales.

### **3.2 – Propositions sur des thématiques prioritaires.**

#### **3.2.1 – Les mobilités.**

Le contexte est celui d'un système de financement des mobilités en France parvenu au bout de ses possibilités, au regard des enjeux de développement des offres de service public, pour répondre à la fois à la demande sociale et au défi climatique.

La Bretagne, avec Régions de France, souligne l'impasse des modalités de financement de la compétence mobilité et formule des propositions précises sur l'ensemble de ce champ de compétences qui doit être réorganisé en profondeur en tenant compte des enjeux suivants : une révision des relations entre l'Etat, la SNCF et les Régions ; une remise à plat du financement des infrastructures et de leur maintenance ; une révision complète de la logique des CPER ; une réforme profonde du partage des compétences permettant une réelle complémentarité d'action et de vision entre les différentes échelles territoriales ; la facilitation du montage d'organisations régionalisées, permettant de faire pleinement jouer ces complémentarités et les solidarités territoriales ; une remise à plat des modalités de financement permettant aux autorités organisatrices des mobilités AOM de disposer de ressources dédiées, le financement par leurs fonds propres n'étant plus envisageable à court terme.

Le groupe de travail rappelle que le domaine des transports et des infrastructures est emblématique de l'habitude prise par l'Etat depuis des décennies d'imposer aux collectivités des participations financières de plus en plus importantes, très au-delà de leurs domaines de compétences. En témoigne l'engagement

financier massif de la Bretagne dans le projet de ligne à grande vitesse et dorénavant la participation de la Région au financement du service TGV jusqu'à la pointe bretonne.

La Bretagne porte ainsi la proposition de créer au plan régional un syndicat mixte appelé **Bretagne Mobilités** pour mutualiser les forces sans diluer les compétences respectives des diverses AOM, peser sur la maîtrise de la donnée pour développer des outils numériques modernes permettant aux citoyens de se déplacer plus facilement, aller vers la billettique unifiée et possiblement dématérialisée, mobiliser collectivement et de manière coordonnée d'éventuelles nouvelles sources de financement.

Elle porte aussi des propositions tendant à réformer les modalités de financement des mobilités, en particulier en faisant évoluer la législation sur le VMA pour mettre sa perception et son utilisation au service d'un projet de développement partagé (au sein de Bretagne mobilités) par l'ensemble des AOM, exclusivement dédié à des projets représentant une valeur ajoutée de service et sans porter atteinte aux ressources dont disposent actuellement les différents niveaux d'acteurs.

De nombreux échanges en ce sens ont d'ores et déjà été organisés entre les Intercommunalités et le Conseil régional autour de ce projet.

### **Ce que serait Bretagne Mobilités**

Cette organisation permettrait une approche globale et coordonnée pour tous les acteurs de la mobilité au quotidien, en exercice et nouveaux entrants ; chacun conserverait les services de sa compétence sur son réseau et son territoire, ainsi que ses propres sources de financement : vélo, train, bateau, bus/car, usages partagés, conseil. BM apporterait une expertise et des moyens mutualisés au service de l'amélioration continue de ces services et des marques propres.

Le périmètre de BM n'inclurait pas la production de l'offre de transport. Ses cibles seraient des services supplémentaires (valeur ajoutée par rapport à l'existant), il mobiliserait des financements complémentaires (pas de ponction sur les moyens actuels) et reposerait sur le principe de la pleine souveraineté des collectivités sur leurs domaines de compétences.

Ce nouvel outil mettrait l'usager au cœur des réflexions permettant ainsi de dépasser les limites de la loi LOM qui a multiplié les « territoires de compétence » et donc fragilisé la mise en cohérence. Il serait un accélérateur de projets pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui en termes de mobilités : stimuler le report modal vers les mobilités durables et propres.

Il serait une « maison commune » de réflexion, pour anticiper et penser ensemble les déplacements de demain, partout en Bretagne, une meilleure prise en compte des mobilités durables, porter des offres d'ingénierie mutualisée. Il serait le cadre d'une gouvernance renforcée et unique pour l'offre servicielle et la multimodalité ; permettrait de pousser la copropriété Korriago de façon plus intégrée vers un véritable Maas breton et public, et d'aller vers une billettique commune. Il faciliterait une gestion partagée de la data pour mieux l'exploiter.

Il reposerait sur une animation de comités locaux de mobilité, à la demande des territoires ; pour faciliter la coordination des offres de transport, faciliter la réalisation d'infrastructures et faire vivre les partenariats naturels.

Il serait enfin le potentiel réceptacle de financements dédiés pour franchir un cap.

## Les enjeux de financement

Les AOM historiques (métropoles ou grandes agglomérations) ont un modèle de financement des mobilités robuste pour développer leurs services de mobilité. Le versement mobilité offre une ressource stable et assise sur la dynamique du territoire.

Les Régions ont quant à elles pendant de nombreuses années assumé le développement des services de transport (TER depuis 2002, transports interurbains et scolaires depuis 2017) sans ressources dédiées en mobilisant des fonds propres et en arbitrant entre politiques publiques. Le succès incontestable pour le TER doit beaucoup aux investissements massifs des Régions tant pour les infrastructures, les matériels et doit aussi beaucoup à la mobilisation de fonds très importants pour payer la circulation des trains à SNCF.

Par ailleurs, ce qui aurait pu être considéré comme un socle de financement des transports en région, à savoir les recettes TICPE et cartes grises, si leur dynamique n'avait pas été assise sur la consommation d'énergies fossiles, sont aujourd'hui en voie d'extinction. L'effet ciseau n'est pas anodin. En 2022, en Bretagne, ce sont - 30 M€ de recettes cartes grises par exemple, près de 25% de diminution par rapport à 2021. Et ces recettes continueront de se dégrader, au regard de la pénétration relativement rapide des moteurs non thermiques et de nos politiques publiques collectives qui visent à remplacer la voiture individuelle thermique par la voiture partagée et décarbonée. Ces éléments de fiscalité ne peuvent de toute manière répondre aux enjeux des mobilités pour les citoyens, ils devront être traités dans un cadre plus global.

Car les déplacements portent des enjeux de décarbonation majeurs, pour répondre aux objectifs de neutralité en 2050. La voiture partagée et décarbonée ne suffira pas à apaiser les villes. La place des transports collectifs doit être renforcée, redessinée avec de la performance, de la sécurité, avec des tarifs adaptés et surtout avec une chaîne de déplacement la plus fluide possible. C'est ce qu'attendent les habitants, mais aussi les collectivités qui organisent les services.

Malheureusement, volontarisme, gestion rigoureuse et innovation ne suffiront pas. La question d'une nouvelle ressource financière permettant d'exercer pleinement la compétence mobilité en responsabilité, et tournée vers le collectif, est donc posée pour répondre à tous ces défis.

La Bretagne propose ainsi une refonte du VMA autour de quelques principes forts :

- Utiliser un vecteur fiscal existant,
- Préserver les sources de financement actuelles des EPCI,
- Mettre cette ressource complémentaire au service d'un collectif de collectivités, souveraines quant à sa mobilisation,
- S'assurer d'une réelle plus-value de services rendus pour les territoires et les acteurs taxés.

Ceci pourrait notamment conduire :

- A confirmer les modalités de levée du VMA, à travers un Syndicat Mixte SRU, afin de promouvoir la réelle additionnalité du travail en collectif et entre AOM.
- A supprimer la notion géographique réglementaire dans la loi liée au VMA. Permettre la levée du VMA par ressort territorial, à l'instar du VM, sur tous les territoires.
- A supprimer la règle de plafonnement du VMA au regard du taux de VM appliqué sur un ressort territorial donné.
- A proposer un VMA généralisé et adapté aux capacités de chaque territoire.
- Un VMA adapté en fonction des projets, différencié par bassins de mobilité, afin de permettre des développements d'offres de transport ciblés par territoire.

- Assurer la concertation nécessaire par consultation préalable à la levée du VMA des Comités des Partenaires des Autorités Organisatrices des Mobilités.

### **3.2.2 – Logement-Habitat.**

Si les difficultés que rencontre une part croissante de la population bretonne à se loger ne sont pas nouvelles (ni spécifiques à ce territoire), elles ont tendance à s'exacerber du fait de la conjonction de plusieurs phénomènes :

- Un manque structurel de logements sur les territoires soumis à de fortes dynamiques démographiques (bassin rennais, littoral), aggravé par la captation d'une part grandissante du parc pour des usages touristiques (résidences secondaires, meublés touristiques et plateformes commerciales en ligne qui leur sont dédiées)
- Une forte augmentation des prix de l'immobilier, du fait de la combinaison de phénomènes spéculatifs et de l'augmentation structurelle des coûts de production (inflation, impact des normes constructives), aggravée par l'augmentation tendancielle du prix du foncier
- L'augmentation des coûts d'usage des logements, directs ou indirects
- L'importance historique pour les bretons de l'habitat individuel et de la propriété immobilière.

Ces évolutions sont structurelles et sont amenées à s'aggraver, du fait de l'augmentation des besoins en logements (croissance forte de la population + desserrement des ménages) combinée à une inéluctable raréfaction du foncier constructible.

La tension actuelle sur le logement conduit de nombreux ménages à renoncer à habiter près de leur lieu de travail, générant une croissance forte des besoins en mobilité ou à devoir habiter dans des logements moins onéreux mais peu qualitatifs. Alors que l'économie bretonne est dynamique et offre de nombreux emplois de tous types, l'impossibilité de trouver un logement amène de plus en plus de salariés à renoncer à certains emplois. Du fait de sa faiblesse structurelle en Bretagne, le parc public ne permet pas d'offrir d'alternative aux ménages qui peinent à trouver un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités contributives et se retrouvent parfois dans l'impasse.

Cette situation, qui frappe en tout premier lieu les populations les plus modestes ou les plus fragiles représente aujourd'hui l'une des plus grandes menaces pour la société bretonne, à la fois du point de vue social, économique, mais aussi environnemental, car l'exigence de sobriété foncière et la nécessité de réinterroger les techniques de construction plus respectueuses de l'environnement ne seront acceptées que si elles ne sont pas génératrices d'exclusion sociale.

Face à ce contexte, force est de constater que

- les logiques de marché non seulement ne sont pas en capacité de répondre aux enjeux actuels et futurs du logement, mais au contraire, elles risquent de les aggraver.
- les politiques publiques mises en œuvre, pour diverses raisons, mais aussi faute de coordination, de régulation et de stratégie partagées, peinent à relever le défi.

Il est urgent d'imaginer un nouveau système de régulation publique, qui ne peut être que collectif, car ni l'Etat, ni aucun échelon de collectivité n'est en capacité d'affronter seul de tels enjeux. Les propositions bretonnes doivent pouvoir s'inscrire dans la réflexion lancée au plan national pour une révision de la décentralisation en matière de politiques du logement.

En ce domaine, le groupe de travail préconise, plus encore qu'une logique de transferts de compétences nouvelles ou de renforcement de tel ou tel niveau de collectivité, (le rôle et les capacités d'action des départements et du bloc communal, au premier rang des responsabilités, devant être confirmé), de travailler à une gouvernance nouvelle. Plus efficace, elle doit permettre de :

- Partager une stratégie commune, sur la gestion du foncier, les équilibres territoriaux, les priorisations sociales, les enjeux de transition et de sobriété, l'accompagnement des filières concernées...
- Mobiliser les acteurs de manière concertée,
- Procéder par expérimentations,

- Proposer des modalités d'organisation et de soutien différenciées, mieux adaptées au contexte local.

Cette gouvernance devrait être fondée sur plusieurs principes :

- Principe de subsidiarité : permettre à chacun de se mobiliser sur les sujets sur lesquels son échelon géographique est le plus pertinent, en partenariat avec les autres acteurs du logement
- Principe d'intégration : agir simultanément sur tous les maillons de la chaîne opérationnelle de production du logement (foncier, aménagement, construction)
- Principe de territorialisation/différenciation à l'échelle des EPCI, acteurs locaux de référence de la politique du logement (programmation à travers les PLH, droit des sols à travers les PLUI, action opérationnelle à travers les opérations d'aménagement, financement à travers les aides à la pierre)
- Principe de responsabilité : actionner tous les leviers à disposition de chacun et pour la Région en mobilisant tous les champs sur lesquels elle peut agir en responsabilité directe : planification stratégique via le SRADDET, aménagement du territoire, développement économique, formation professionnelle, mobilisation du patrimoine régional.
- Principe d'exemplarité dans la prise en compte des objectifs de développement durable et d'équilibre territorial.

Il est proposé qu'elle s'appuie sur l'existant et ce qui a fait ses preuves, le CRHH (Comité régional de l'habitat et de l'hébergement) d'une part, la CTAP et une éventuelle commission logement d'autre part.

**C'est dans ce cadre que pourraient être menées des expérimentations** permettant de renforcer l'exercice concerté de compétences mobilisant de nouveaux outils et moyens financiers et fiscaux et une part de pouvoir normatif (dans l'esprit du Pinel breton). Elles pourraient conduire à :

- Une délégation à l'échelle régionale, dans le cadre du CRHH, d'une gestion adaptée des zonages, permettant d'échapper à une vision mécaniste et centralisée pour privilégier le « cousu main » et la décision/responsabilité locale.
- Une délégation à l'échelle régionale, dans le cadre du CRHH d'une responsabilité sur la fiscalité portant sur les résidences secondaires, les locations saisonnières, et les logements vacants, afin de permettre une adaptation des règles aux réalités locales, d'assurer une gestion solidaire (équité sociale et territoriale) des produits fiscaux, d'éviter les effets de concurrence territoriale. De telles ressources, gérées à l'échelle régionale, permettraient de financer une politique d'aménagement du territoire et une stratégie foncière partagées.
- De permettre des évolutions différenciées de nos outils mobilisables pour le ZAN (zéro artificialisation nette) et en particulier l'EPF (Etablissement public foncier) et ses modes de financements. (Développer les missions de l'EPF et rendre possible un relèvement de la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE))

En effet il est urgent d'adapter les ressources fiscales et budgétaires à la croissance de l'activité et des missions d'un EPF qui fait aujourd'hui face à une forte augmentation des besoins et des demandes d'intervention des collectivités bretonnes (dans le contexte du ZAN). Cette consolidation des ressources de l'EPFB aurait notamment pour objectifs :

- D'augmenter sensiblement les capacités de portage long, afin de répondre à la complexité croissante des opérations, dans un contexte de sobriété foncière assumée ;
- De mener des expérimentations ciblées dans des domaines requérant un renforcement en ingénierie et expertise. Il serait particulièrement opportun d'ouvrir une expérimentation « pilote » sur la déconstruction d'un petit nombre de friches agricoles amiantées, dans le même esprit volontariste qui, au tournant de la décennies 2010, avait conduit l'EPFB à engager une démarche inédite de revitalisation de plusieurs centre-bourgs bretons ;
- D'accroître la production de logements collectifs abordables, y compris en permettant un rehaussement des niveaux de minoration foncière pour les opérations portant sur la production de logement social en zone de forte tension.

### 3.2.3 - Transitions écologiques.

L'accélération des transitions et leur accompagnement est dorénavant un enjeu majeur et vital. Le défi est de dimension planétaire et appelle une mobilisation aux plans européen et national. Mais chacun convient de la nécessaire articulation entre les impulsions stratégiques prises à ces échelles et la mise en œuvre opérationnelle et concrète qui se fait au plan local, fruit des initiatives des acteurs de terrain. Sans eux, rien ne se fera.

Pour être efficace, cette action, résultant d'une multitude d'intervenants, demande une forte coordination et une parfaite cohérence. Elle est actuellement très insuffisante et le risque d'un épuisement des acteurs est réel. Le pilotage par le seul Etat n'est pas –n'est plus- en mesure de répondre au défi. L'exemple de la mise en œuvre de la concertation locale pour le développement des énergies marines renouvelables illustre parfaitement ce que peut apporter l'intermédiation des acteurs locaux en appui de la puissance publique nationale.

Face à un système encore très centralisé, à la main de l'Etat, des agences nationales et de grands opérateurs privés de dimension au moins européenne, qui trop souvent ignorent les réalités du terrain, il convient de proposer, comme préalable et en complément d'une décentralisation supplémentaire, des modalités d'organisation renouvelées, permettant une réelle coordination de l'action et une mobilisation forte des acteurs locaux.

Il ne s'agit donc pas de solliciter de nouveaux pouvoirs ou de nouvelles compétences pour le Conseil régional au détriment éventuel d'autres niveaux de collectivités, aussi légitimes pour intervenir (on pense notamment au bloc communal, en première ligne des responsabilités opérationnelles de proximité) mais plutôt de mettre en place, de manière différenciée pour s'adapter aux réalités locales, une gouvernance efficace et lisible. On en attend qu'elle permette de partager la connaissance des phénomènes, de co-construire les stratégies locales, d'adapter les stratégies nationales aux réalités de terrain, qu'elle participe à la sensibilisation de tous, qu'elle coordonne les efforts et les interventions, qu'elle permette la meilleure affectation des moyens, qu'elle assure l'évaluation constante de l'action conduite.

Aussi est-il proposé de mettre en place avec l'Etat un dispositif spécifique en Bretagne de pilotage de la **planification écologique**, en s'appuyant sur l'historique breton du pacte électrique et du bon fonctionnement d'instances comme la CBTE (Conférence bretonne de la transition énergétique).

Cette gouvernance spécifique pourrait reposer sur :

- La formalisation du rôle des instances régionales de pilotage et de régulation, à l'instar de ce qui a été posé par décret pour la CRML. La commission dédiée au climat de la CTAP, récemment mise en place, peut être un cadre propice à cette coordination régionale,
- Une formalisation (dans un pacte ou plan breton) du rôle de chacun dans ce pilotage et notamment du rôle des acteurs locaux et de la Région dans l'enjeu de sensibilisation et de concertation pour l'acceptabilité des transitions,
- Une réelle déconcentration des outils nationaux de manière à les adapter aux réalités locales, on vise ici en particulier l'ADEME, l'AELB ou le fonds vert, qui tous, doivent développer des logiques de souplesse et d'adaptation de leurs priorités à celles des territoires,
- Dans une logique de déconcentration forte, régionaliser les appels à projets avec des principes d'enveloppes régionales dédiées et garanties,
- Le développement des délégations de responsabilités et de moyens aux acteurs les mieux placés dans une logique de subsidiarité,
- La mise en place d'expérimentations différenciées sur les questions de ressources, y compris fiscales.

A ce titre plusieurs propositions devraient être explorées :

- Etudier l'allocation à la Bretagne (soit dans une gestion collective pilotée par une conférence régionale, soit déléguée au Conseil régional) d'une dotation climat énergie financée par la contribution climat énergie. La cibler sur les enjeux de justice sociale et de soutien aux plus vulnérables.

- Réviser la TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes) pour mieux accompagner la gestion des déchets notamment dans le cadre des compétences régionales de planification. Taxer l'enfouissement pour le rendre moins compétitif et affecter cette taxe aux collectivités engagées dans des démarches vertueuses et innovantes de développement d'une économie circulaire.
- Permettre la mobilisation au service des collectivités locales engagées d'une part du budget des éco-organismes pour développer l'éco conception, la prévention des déchets et accompagner les projets structurants liés au SRADDET.
- Engager une réflexion et proposer des expérimentations pour développer la solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l'eau.
- Proposer une adaptation des principes de la fiscalité sur les éoliennes et de sa gestion pour renforcer sa pertinence et la parfaite allocation locale des moyens ainsi dégagés.

### **3.2.4 – Développement économique et emploi formation.**

La Bretagne a adopté une stratégie intégrée portant sur le développement économique, les compétences humaines et les questions de recherche et d'enseignement supérieur (SRTES). Cette intégration innovante appelle des décloisonnements entre univers thématiques et acteurs, entre privé et public, entre Etat et collectivités locales, entre compétences d'insertion sociale et compétences de formation, entre acteurs de l'orientation et acteurs de l'entreprise etc...

Une gouvernance renouvelée a été proposée à l'appui de son déploiement. L'Etat y a toute sa part compte tenu de ses stratégies nationales et de sa compétence de premier plan sur l'emploi, la politique industrielle, la recherche et l'enseignement supérieur. Cette gouvernance régionale implique néanmoins une rupture avec la tendance actuelle marquée par une forte recentralisation de ces politiques qui se matérialise par un double mouvement :

- Le risque d'un renforcement d'un pilotage centralisé par l'Etat de sa politique industrielle et d'innovation, notamment dans le cadre de France 2030 et de sa politique de l'emploi dans le cadre du projet de France travail.
- Et par ailleurs un choix résolu de l'Etat d'une échelle départementale pour la mise en œuvre opérationnelle de ses politiques.

Ceci crée entre le pilotage stratégique national et la mise en œuvre très localisée, parfois à l'échelle des sous-préfets, un hiatus qui ignore la dimension régionale et les responsabilités spécifiques du Conseil régional.

Globalement les élus locaux ont du mal à se retrouver dans la gestion des appels à projets nationaux, mal concertés, peu compréhensibles et mal adaptés aux réalités locales spécifiques ainsi qu'aux moyens humains très hétérogènes des collectivités locales. Ces mécanismes sont épuisants et souvent décourageants quand la réussite des candidatures n'est pas au rendez-vous.

Dans le cadre de la SRTES, la Bretagne propose un renforcement du partenariat Etat Région sur ces domaines, dans une logique de confiance. A ce titre elle propose des expérimentations sur plusieurs plans :

- Pour la mise en œuvre de France travail en s'appuyant sur l'expérience locale du dialogue social (conférence sociale), sur le très bon fonctionnement du CREFOP (Comité régional emploi formation et orientation professionnelle) et sur les expérimentations déjà engagées de décloisonnement entre insertion, orientation et formation.
- Pour le déploiement de France 2030 et la réussite de la stratégie nationale de renforcement de l'industrie dans une logique de souveraineté. Elle propose un principe de Co-pilotage stratégique permettant notamment des adaptations locales des appels à projets, des démarches nationales de type Territoires d'industrie, la gestion d'enveloppes territorialisées, la reconnaissance de la place des Régions dans le pilotage national des stratégies de filières (en Bretagne, en particulier pour les IAA, les filières maritimes et la cyber sécurité)
- Pour le suivi d'entreprises connaissant des difficultés, mettre en place des principes de dialogue en confiance entre Etat et Région pour mieux anticiper et mieux accompagner.

### 3.2.5 – Les langues de Bretagne

Comme de nombreuses régions de France, la Bretagne a la chance de compter un patrimoine linguistique qui lui est propre, avec le breton et le gallo. Cette spécificité linguistique se retrouve tant dans les espaces institutionnels locaux, culturels, médiatiques, dispensée par les formations initiales et continue, et au sein de tous les réseaux d'enseignement.

Cette spécificité linguistique justifie donc une politique linguistique adaptée.

Les outils actuels destinés à développer une politique linguistique ad hoc en région présentent des limites opérationnelles, comme en témoignent les difficultés de mise en œuvre des engagements de la Convention spécifique pour le développement et la transmission des Langues de Bretagne 2022-2027. Pour un déploiement efficace de cette politique publique, l'exercice de compétences spécifiques doit être dévolu à l'échelon régional.

Ainsi, pour faciliter le développement de l'enseignement du breton et du gallo, il est proposé de :

- Confier à la Région -en lien avec l'Office Public de la Langue Bretonne et l'Institut du Gallo- la conception, la conduite et la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de développement de l'enseignement immersif, bilingue et de l'enseignement optionnel de ses langues régionales, en collaboration étroite avec les Académies dans lesquelles sont dispensés les enseignements de breton et de gallo. Ce plan pluriannuel comprendra un volet RH (formation, ouverture de postes et mutations) et la définition d'une carte scolaire régionale, engageants pour l'Etat et les collectivités.
- Donner à la Région Bretagne les moyens humains, réglementaires et financiers pour mettre en place un dispositif de formation spécifique aux langues régionales, notamment pour les enseignants des établissements scolaires.
- Faire évoluer, dans le cadre juridique existant, les outils permettant de faciliter notamment la mise à disposition des locaux d'enseignement et l'ouverture de nouvelles écoles bilingues par immersion pour le réseau Diwan. Ces évolutions viendront préfigurer un statut public pour le réseau Diwan à l'échelle de la Bretagne historique, dans le respect du cadre de l'Education nationale et de son projet pédagogique, avec une dotation moyenne par élève qui devra être garantie au même niveau que la dépense moyenne par élève des écoles publiques de l'Education Nationale.

Pour permettre le développement de l'usage du breton et du gallo dans la vie quotidienne, il est proposé de :

- Intégrer le diacritique tilde (Ñ ñ), signe ancien de la langue française, aujourd'hui rare en français mais toujours très utilisé en breton, à la liste des signes utilisés par l'état-civil de la circulaire du 23 décembre 2014.
- Confier à la Région, en lien étroit avec les communes, un pouvoir réglementaire de protection du patrimoine toponymique afin d'assurer la restauration, la préservation, et la mise en valeur des noms de lieux en langues régionales dans les bases de données des services publics.
- Dédier à la Région un pouvoir réglementaire sur le cahier des charges des médias publics sur son territoire, permettant de développer et d'amplifier la diffusion des productions et contenus en breton et en gallo, afin de répondre à la demande sociale.

### 3.2.6 – La culture.

Le développement culturel est au cœur de tout projet de territoire et du défi du renforcement de la cohésion sociale. Cet enjeu est particulièrement fort en Bretagne compte tenu de son identité culturelle forte et de la vitalité de ses pratiques en ce domaine. S'agissant d'une compétence partagée, légitimement, entre tous les nouveaux de collectivités (avec une intervention massive de l'échelon



communal), il convient essentiellement de renforcer la gouvernance régionale, en s'appuyant sur l'historique du partenariat en Bretagne et de permettre ainsi, de développer ce qui pourrait s'apparenter à un « projet culturel breton », partagé et collectif, riche de l'ensemble des contributions des uns et des autres, acteurs privés et publics, Etat et collectivités.

A ce titre les fonctions du Conseil des collectivités pour la culture en Bretagne (3CB) et de la commission culture de la CTAP pourraient être confirmées et mieux reconnues. Dans le cadre de cette gouvernance collective, des délégations de pouvoir réglementaire pourraient être étudiées, dévolues à tel ou tel nouveau de collectivité, mais validées collectivement. Les compétences et moyens d'action respectifs de chaque niveau de collectivité seraient ainsi précisés et adaptés dans ce cadre collégial avant d'être soumises au débat et à la validation des assemblées.

Pour la mise en œuvre des actions qui relèvent de la politique nationale en matière culturelle, pourrait être organisé un schéma de concertation entre la DRAC et le 3CB pour assurer une adaptation fine des politiques nationales aux réalités et enjeux locaux.

### **3.2.7 – Autres pistes.**

Le présent rapport d'étape ne vise pas l'exhaustivité et ne reprend pas dans le détail l'intégralité des propositions faites par les membres du groupe. Certaines portaient sur :

- **Les politiques de l'eau** pour approfondir les délégations de compétences données à la Bretagne et envisager d'expérimenter des délégations de pouvoir réglementaire en ce domaine.
- **Les politiques de santé** avec la relance de la proposition d'une meilleure participation des collectivités et notamment de la Région aux travaux et à la gouvernance de l'ARS en particulier sur les enjeux d'aménagement du territoire et de lutte contre les déserts médicaux.
- **Les politiques liées à la vie étudiante** avec le risque d'une gestion trop centralisée du CROUS, ne tenant pas assez compte des réalités territoriales et appelant essentiellement les collectivités comme sources de financements.

### **3.3 – La nécessité de la différenciation.**

L'ensemble des propositions énoncées plus haut appellent la mise en œuvre concrète du principe de différenciation qui est le marqueur essentiel d'une réelle décentralisation.

Le concept de différenciation, que la Bretagne a beaucoup contribué à forger et à populariser, en 2013, est aujourd'hui admis et repris dans tous les discours, mais ne connaît pas encore de réelle mise en pratique. Elle doit être dorénavant envisagée et traduite à tous les niveaux.

Celui de la norme, celui des organisations, celui des compétences et enfin celui des pratiques quotidiennes. C'est ce que préconise la Bretagne. C'est ce qu'elle est disposée à expérimenter dans une logique de partenariat avec l'Etat.

#### **3.3.1 - Différenciation des normes.**

La Bretagne souhaite que soient analysées, dans une perspective de long terme, les possibilités de relance de la modification constitutionnelle mise en chantier en 2017 afin de permettre le déverrouillage des possibilités de mise en place de statuts spécifiques et d'adaptation législative locale, au regard des spécificités territoriales. Elle entend justifier ce droit à la différenciation de la norme et ainsi une réelle autonomie juridique au regard de ses spécificités culturelle, historique, géographique et fondamentalement de sa péninsulaire. Le groupe de travail rappelle que l'adaptation réglementaire et législative est le marqueur fondamental de l'autonomie. Point confirmé par Wanda Mastor, experte en droit constitutionnel.

A ce titre, si la Constitution devait être modifiée pour y intégrer des évolutions liées à la Nouvelle Calédonie ou la Corse, une clarification des articles 72, 73 et 74 pourrait être utile pour sortir du

sentiment de confusion actuellement existant. Les possibilités générales de développement de statuts spéciaux pourraient ainsi être consacrées, facilitées et mieux encadrées. Elles seraient ouvertes à toutes les collectivités qui le souhaitent, qui peuvent justifier de spécificités géographiques, historiques, humaines et culturelles particulières, dans le cadre d'une loi organique dédiée permettant de préciser le degré d'autonomie et les modalités du contrôle juridictionnel nécessaire à son exercice. Des propositions en ce sens ont été faites par Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des Sceaux.

Le groupe de travail préconise, en parallèle, que soient envisagées et rendues possibles toutes les possibilités de délégation d'un pouvoir réglementaire lié aux responsabilités qu'exercent les collectivités, le cas échéant à titre expérimental. Ceci devant pouvoir se faire à Constitution inchangée. Ces expérimentations ou délégations devraient pouvoir se faire dans les champs ci-dessus évoqués du pilotage de la planification écologique et climatique ou de la mise en œuvre des enjeux fonciers, en lien avec les questions de logement, de culture et de langues régionales.

### **3.3.2 – Différenciation des compétences.**

A constitution inchangée, les possibilités ouvertes par la loi 3DS méritent d'être explorées et poussées à fond. Sous réserve que les collectivités ne se heurtent pas, comme par le passé, à la résistance sourde des administrations centrales.

Comme exprimé ci-dessus, des expérimentations pourraient être analysées et proposés dans les quatre champs de compétence identifiés. Pour rappel : développement économique et politique industrielle ; continuum orientation formation emploi ; planification écologique et climatique ; ZAN.

### **3.3.3 – Différenciations des organisations.**

Dans le cadre de l'art 72 de la Constitution, dans une perspective de long terme, le groupe de travail propose l'étude de ce que pourrait être pour les collectivités volontaires, le déploiement d'un « statut particulier » pouvant se traduire par : des moyens spécifiques, des compétences spécifiques, des délégations particulières de pouvoir normatif, des possibilités de déroger aux règles générales d'organisation des pouvoirs publics locaux pour inventer de nouvelles gouvernances et de nouvelles modalités de fonctionnement des institutions.

Ces différenciations en matière d'organisation devront notamment permettre des innovations pour une meilleure participation de nos concitoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Avec une attention particulière à la jeunesse. Une expérimentation sur la mise en place d'une chambre citoyenne a fait l'objet de propositions et d'un travail spécifique du CESER de Bretagne.

### **3.3.4 – Différenciation dans les pratiques « du quotidien ».**

Les collectivités sont particulièrement demandeuses d'un rétablissement d'une réelle politique nationale d'aménagement du territoire, fondée sur un schéma national en ce domaine et des pratiques de péréquation justes. Elles attendent une révision subséquente des outils que sont les contrats de plan, la mise en œuvre des PIA (Programme investissement d'avenir), la fin du tout « appels à projets », une réelle simplification des procédures et processus, limitant les circulaires et notes internes s'imposant aux acteurs locaux, tournant le dos à la pratique de la « sur-réglementation ».

Elles souhaitent également la relance d'un esprit de confiance permettant une réelle co-construction avec l'Etat : formalisation de relations contractuelles « adultes » articulant différenciation, responsabilité financière en planification des investissements partagées (contrat d'action publique + contrat de Cahors + CPER).

Le groupe de travail souligne la complémentarité forte entre décentralisation et déconcentration, la seconde devant accompagner la première. Il souligne sur un plan général la nécessité d'accompagner toute relance profonde de la décentralisation, d'une évolution des **pratiques** du quotidien dans les relations entre l'Etat et les collectivités.

## **L'évolution des pratiques devrait toucher les points suivants :**

**Le groupe propose de relancer la déconcentration préfectorale** et restaurer le statut et le rôle des préfets de région et des SGAR. On ne peut que souligner l'effritement de la déconcentration régionale et le caractère délétère pour les régions du choix privilégié fait en faveur de l'échelon départemental (voire des sous-préfets). Un nouvel acte de décentralisation qui ne verrait pas la mise en cohérence de l'appareil de l'Etat et de ses modes de fonctionnement pourrait conduire à un recul nouveau dans la lisibilité des dispositifs.

La Bretagne, reconnaissant sa singularité de « petite région » par rapport aux régions comptant jusqu'à 13 départements, suggère que **l'Etat invente une déconcentration différenciée**. Il est en effet contre-productif que toute avancée soit bloquée sur le plus petit dénominateur commun et au regard du territoire dans lequel les évolutions sont, soit le moins voulues soit le moins possibles. Différencier la déconcentration et le rôle des préfets de région et de leurs services ne devrait pas représenter une difficulté insurmontable.

Une telle expérimentation est de nature infra réglementaire et ne ferait courir aucun risque de précédent menaçant l'unicité de la République. Cette **déconcentration différenciée** pourrait concerner les missions du préfet de région, ses relations avec les préfets de département et les sous-préfets, elle pourrait aussi concerner la pratique des appels à projets descendants de l'Etat, le pilotage des organismes d'Etat comme l'ANCT (Agence nationale cohésion des territoires), l'ADEME ou autres.

Il suggère de respecter le champ de compétences des régions notamment en matière de développement économique et d'articuler localement la rencontre entre stratégie nationale et action locale.

Il préconise la réforme globale des CPER pour en restaurer le caractère stratégique, transversal, réellement négocié, indépendant des silos du budget de l'état, et dont la signature serait respectée.

Il demande que l'on rompe avec la pratique des appels à projet tout azimut qui épuisent les acteurs et les mettent en concurrence les uns contre les autres.

Il appelle la simplification des processus pour en accélérer les agendas décisionnels.

### **Eléments de conclusion.**

Un rapport d'étape ne saurait se terminer par un paragraphe conclusif puisque, tout au contraire, il est une ouverture, un lancement, une contribution inscrite dans une dynamique.

Les réflexions et propositions ici synthétisées sont remises au Président du Conseil régional. Elles ont vocation à connaître une large diffusion pour que chacun puisse s'en saisir et faire ainsi avancer l'ambition bretonne commune.

Les propositions faites sont pour la plupart formulées sur le plan des principes et des grandes orientations. Elles demandent approfondissement (notamment sur la question fiscale) et surtout partage et concertation avec tous ceux qui sont concernés ou responsable d'une part du sujet. Le groupe l'a dit, au-delà de l'Assemblée régionale, il s'agit de l'Etat, des autres niveaux de collectivités, de la société civile et du CESER et enfin de tous nos concitoyens, qui sont les destinataires ultimes de ces travaux.

Aussi le groupe termine-t-il ce rapport d'étape en confirmant sa disponibilité pour poursuivre son travail, pour engager le dialogue avec tous ceux qui le souhaiteraient, pour réfléchir aux moyens d'engager le dialogue avec le public le plus large sur ces questions qui n'ont de sens que si elles intéressent nos concitoyens.

Il souligne aussi, par souci d'efficacité et pour ne pas renouveler des erreurs du passé, la nécessité de penser la méthode de travail pour avancer. Il suggère ainsi la mise en place, pour baliser la démarche, de lieux ou d'instances formalisées de suivi et d'évaluation des travaux engagés et des engagements pris. La CTAP est sans doute le cadre adéquat pour y travailler.

**Annexes :**

Le vœu d'avril 2022

Les lettres de mission du Président du Conseil régional

La composition du groupe

La feuille de route du groupe

Les dates de réunion

La liste des auditions

Les documents de référence :

- Rapport sur la différenciation
- Rapport sur la fiscalité