

Session du Conseil Régional

Mars 2013

Contribution au débat national sur la décentralisation

Lors de notre session de décembre, nous avons été amenés à débattre d'une proposition de contribution du Conseil régional au chantier ouvert par le Président de la République pour une nouvelle étape de décentralisation.

Ces débats, précédés par les travaux du CESER et prolongés par les remarques et propositions complémentaires formulées par nos partenaires, ont permis aux groupes de travail réunis au sein du Conseil régional de finaliser un texte de contribution officielle au débat national. Ce dernier document s'est enrichi de ces apports multiples, il intègre des propositions nouvelles et affine les formulations du mois de décembre.

Ce document se situe naturellement dans le prolongement des positions prises depuis des mois par la Région Bretagne. Il porte une vision ambitieuse et politique d'une régionalisation, nécessaire à la modernisation de notre pays. Cette position a d'ores et déjà été portée dans le débat engagé nationalement et les acteurs bretons n'ont pas manqué de se placer en première ligne dans la défense de cette vision. Il convient néanmoins de souligner qu'elle ne fait pas l'unanimité et se heurte, aujourd'hui comme hier, à de multiples oppositions de tous ceux qui, à diverses échelles, défendent une autre vision de l'organisation des pouvoirs publics dans laquelle l'échelon régional ne serait appelé à jouer aucun rôle particulier.

La contribution régionale vous est proposée alors que l'avant projet de loi portant décentralisation et modernisation de l'action publique est en passe d'être présenté au Conseil des ministres, avant d'entrer dans sa phase parlementaire. Ainsi la contribution bretonne vise t'elle d'une part à alimenter les travaux qui se dérouleront au Sénat et à l'Assemblée Nationale, et d'autre part à ouvrir d'ores et déjà le livre de la mise en œuvre opérationnelle de la future loi. Elle le fait dans un souci de pragmatisme et de renforcement de la gouvernance régionale qui, en Bretagne, n'aura pas attendu que la loi l'organise.

C'est la raison pour laquelle le texte qui vous est soumis porte une vision de la régionalisation, autour de six grandes propositions, propose, dans les parties écrites en italique, des commentaires quant aux projets de textes de loi dans leur mouture connue au moment de la rédaction du bordereau et suggère la manière d'anticiper leur mise en œuvre. Enfin, il comprend en annexe les propositions opérationnelles, sujet par sujet, faites par les groupes de travail et destinées, dorénavant, à alimenter un dialogue entre la Région et ses partenaires quant à leur mise en œuvre.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président,



Pierrick MASSIOT

CONTRIBUTION AU DEBAT NATIONAL SUR UN NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION

Avertissement : les parties du présent rapport présentées en italique portent notamment des commentaires sur le texte de l'avant-projet de loi, tel que nous le connaissons au moment de la rédaction de ce rapport, dans les premiers jours du mois de mars. Ce texte évoluant et devant encore évoluer dans son parcours préalable à son dépôt au Sénat, les commentaires qui y sont liés peuvent, au moment où ce rapport est débattu, avoir perdu de leur pertinence.

Préambule

Fidèle à l'histoire de la Bretagne, le Conseil régional s'est pleinement engagé dans le débat pour un nouvel acte de décentralisation. Par la mobilisation de ses élus, dans le cadre de trois groupes de travail, il a formalisé une contribution exprimant une ambition forte pour une réforme politique de modernisation de l'action publique et développé des propositions opérationnelles pour engager les acteurs bretons dans ce mouvement.

Une première contribution a ainsi été élaborée et discutée lors de la session de décembre 2012. Au terme de ce premier débat au sein des deux assemblées régionales, et de l'apport du Conseil culturel, cette contribution a été largement diffusée pour avis et concertation à nos partenaires des autres collectivités, du B 16 et de la conférence des villes de Bretagne notamment, mais également aux parlementaires bretons.

Enrichie de ces nombreux débats, cette contribution rappelle l'ambition du Conseil régional de Bretagne et sa vision de ce que devrait être un nouvel acte de décentralisation :

- Une réponse aux grands défis de modernisation de notre pays, rendus plus urgents encore par les effets des crises que nous connaissons.
- Une réponse aux attentes exprimées par nos concitoyens **qui exigent une action publique plus efficace, plus pertinente et réactive, plus lisible et moins coûteuse.**

Cette contribution fait écho aux orientations données par le Président de la République lors de son discours de clôture des Etats généraux de la démocratie territoriale, en octobre 2012.

Enfin, dans le prolongement de ses prises de position constantes, la Région rappelle que l'enjeu de la modernisation de l'action publique et de la démocratie locale, qui appelle la cohérence entre découpage administratif et réalités des bassins de vie, de l'identité culturelle et de l'histoire, ne peut ignorer la question des périmètres géographiques. Le projet de loi devrait être l'occasion de faciliter le processus démocratique de réunification de la Bretagne.

Convictions

La conviction du Conseil régional de Bretagne, c'est que :

- L'action publique sera rendue **plus efficace** par une refondation des capacités stratégiques de notre pays, au plan national comme au plan local, pour répondre aux grands enjeux du développement durable et tracer des orientations ambitieuses.
- Elle sera rendue **plus pertinente** et **réactive** par un rapprochement entre les lieux de décision et les territoires où s'appliquent les politiques. Ce rapprochement, selon le principe de subsidiarité, permettra une adaptation des réponses aux réalités locales et une plus grande vitesse de réaction dans un monde en constante accélération.
- Elle sera rendue **plus lisible** par une clarification des responsabilités des différents acteurs pour que nos concitoyens sachent qui fait quoi, pour éviter les doublons et limiter les financements croisés.
- Elle sera rendue **moins coûteuse** par une meilleure mise en cohérence des actions des uns et des autres, par des recherches de complémentarités, de synergies et d'effets de leviers.

Pour répondre pleinement à ces objectifs, le Conseil régional affirme :

- Que la décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus locaux, des Communes, Départements et Régions, ni de leurs administrations, mais qu'elle est bien l'affaire de la France, de son avenir et de sa démocratie.
- Que la décentralisation est une chance pour la République, par le développement, au niveau local, de nouvelles formes de participation, par l'invention d'un nouveau pacte démocratique.
- Que la décentralisation, en laissant place à la différenciation selon les caractères des territoires, confortée par une péréquation volontariste, est l'un des vecteurs modernes de l'égalité.
- Que la décentralisation est un atout pour le développement économique en offrant le cadre d'une créativité nouvelle de nos territoires, par une mobilisation optimale des richesses locales sur les territoires, par le développement dans nos régions de véritables écosystèmes alliant démocratie sociale, ancrage des capitaux, valorisation de la recherche...
- Qu'une décentralisation approfondie et clarifiée sera, enfin, facteur d'efficience de l'action et de transparence quant à la dépense publique.

Mais pour réussir, pour emporter l'adhésion de nos concitoyens, une nouvelle étape ne peut pas et ne doit pas être une simple réforme technique. Le Conseil régional retient trois principes majeurs :

1 - Une réelle nouvelle étape de décentralisation passe par les principes d'une régionalisation.

Le Conseil régional plaide pour que la décentralisation soit une étape de régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire une **réforme politique majeure** donnant une nouvelle modernité à notre modèle d'organisation politique et administrative. Il plaide pour que notre pays se rapproche enfin des modèles des autres grandes démocraties décentralisées d'Europe qui sont d'abord des démocraties régionalisées, ce qui se traduit par un pouvoir normatif régional et une forte capacité d'intervention budgétaire.

Régionalisation ne veut pas dire passage d'un jacobinisme national à un jacobinisme régional. La régionalisation signifie d'abord un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat d'une part, recentré et conforté sur ses prérogatives régaliennes et sa fonction régulatrice, et les acteurs des territoires, mobilisés collectivement autour d'un projet politique territorial naturellement initié et mis en cohérence **à l'échelle régionale**, synthèse des projets que porte chaque territoire. Cette échelle étant pertinente pour concilier les exigences de l'« excellence » avec celles d'un équilibre territorial global entre métropoles, espaces urbanisés et territoires ruraux.

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

2 - Une nouvelle étape de décentralisation doit passer par une réelle clarification des compétences.

Cette clarification n'est pas un mince enjeu puisqu'elle conditionne l'adhésion de nos concitoyens à l'action publique, leur réconciliation avec la démocratie locale. Le Conseil régional souhaite que cette clarification passe par la reconnaissance de vrais blocs de compétences exclusives, dans l'esprit des lois Defferre. Il préconise qu'au delà de ces blocs, qui ne sauraient couvrir l'ensemble de l'action publique, le maintien de la clause générale de compétences soit organisé par une notion revisitée et confortée du chef de file et qu'enfin, des logiques contractuelles viennent réguler les domaines de compétences totalement partagés.

Le Conseil régional souligne enfin qu'une gouvernance régionale renouvelée serait aussi une réponse efficace à cet enjeu de clarification. De fait, autant il est difficile, voire impossible, d'arriver à une répartition parfaite des compétences, autant une répartition admettant quelques chevauchements ne serait plus un problème si l'ensemble des collectivités d'un même territoire se reconnaissaient dans le même projet et de ce fait, agissaient selon les mêmes principes et les mêmes objectifs. Dans un tel cadre, l'articulation entre compétences complémentaires, mais gérées par des acteurs différents, pourrait se faire plus naturellement et en harmonie.

3 - Une nouvelle étape de décentralisation passe par un réel droit à la différenciation.

Le Conseil régional souligne une évidence : la Bretagne n'est ni la Lorraine, ni Rhône-Alpes, ni l'Auvergne. Leurs réalités, leurs enjeux, leur identité, tout les distingue et justifie que des solutions adaptées puissent être mises en œuvre pour bien prendre en compte ces spécificités. Le nouvel acte de décentralisation qu'appelle la Bretagne est un nouveau pacte de confiance entre la République et ses territoires. Régionaliser, c'est pour l'Etat reconnaître les caractères particuliers des territoires et entendre que ceux-ci justifient des modalités de développement différenciées. Ceci passe par l'élargissement du droit à l'expérimentation, mais plus encore par un droit à mettre en œuvre, dans le cadre de la République, des solutions différenciées d'organisation, de politiques publiques ou de réglementations, adaptées à leurs besoins et caractères propres.

Ces convictions et principes conduisent le Conseil régional à formuler six ensembles de propositions.

Proposition N°1 : Pour une réelle clarification des compétences.

L'enjeu de la clarification est majeur. L'opacité ou au moins la non lisibilité du système actuel de répartition des compétences sont à l'origine d'un manque d'efficacité des politiques publiques, sans doute d'une utilisation non optimale des deniers publics et *in fine*, de la crise de confiance qui s'approfondit entre les citoyens et leurs représentants.

Si le Conseil régional prend acte de la reconnaissance pour les trois niveaux de collectivités de la clause générale de compétence, il préconise que cette reconnaissance soit régulée par la confirmation de plusieurs blocs de compétences exclusifs d'une part, là où cette notion a un sens, et par la mise en œuvre de la notion de chef de file d'autre part. En d'autres termes, la clause générale serait le principe général, et les blocs exclusifs l'exception.

Le Conseil régional distingue ainsi trois niveaux d'organisation en fonction des sujets :

- **Pour certains sujets, les compétences doivent être attribuées par blocs exclusifs.** Ceci n'exclut pas que d'autres niveaux de collectivités puissent intervenir, mais elles ne doivent le pouvoir que sur la base d'une délégation explicite de compétence par la collectivité titulaire de la compétence, et sur la base d'un contrat de délégation.

La liste des blocs de compétences faisant l'objet d'une dévolution exclusive doit être strictement limitée par la loi.

Pour les Régions, la Bretagne souhaite que ce soit notamment le cas pour le développement économique et pour la formation professionnelle. Sur le premier point par exemple, ceci n'exclut en rien que les intercommunalités soient reconnues comme compétentes pour la gestion des zones d'activités et de l'immobilier d'entreprise. Autre exemple, les départements doivent être confortés dans un bloc exclusif en matière d'action sociale, ce qui n'exclut pas que certains aspects puissent être délégués à des acteurs intercommunaux ou régionaux.

- **Pour d'autres sujets, limitativement reconnus par la loi, l'organisation des interventions doit se faire sous le régime du « chef de file ».** Dans ces cas, les différents niveaux ont la possibilité d'intervenir et de définir leurs propres dispositifs. Le chef de file n'a en aucune manière une exclusivité d'intervention mais essentiellement une responsabilité de coordination ou de mise en cohérence des actions des uns et des autres.

Pour le Conseil régional, l'enjeu est de donner à cette notion de chef de file un contenu juridique que, jusqu'à présent, il n'a pas trouvé. Le chef de file doit se voir reconnaître un pouvoir réglementaire délégué et opposable sur le champ concerné. Cela s'exprime notamment par l'élaboration d'un schéma opposable et sa déclinaison conventionnelle avec les autres collectivités intervenant sur le champ concerné.

Les autres niveaux de collectivités ne doivent plus pouvoir intervenir que dans un rapport de compatibilité de leur action avec les orientations du schéma d'organisation. Par ailleurs, le Conseil régional propose que la notion de chef de file soit confortée par une forte limitation des cofinancements des projets qui ne seraient pas compatibles avec les orientations des schémas du chef de file. Il s'agit non seulement des financements provenant du budget de la collectivité chef de file, mais également des financements européens et provenant du contrat de plan.

Le Conseil régional souhaite que, dans le prolongement d'une pratique déjà bien ancrée dans les faits, la Région se voie reconnaître cette responsabilité spécifique de chef de file en matière :

- d'aménagement du territoire,
- de tourisme,
- de stratégie régionale de l'enseignement supérieur et de recherche
- de transports.

Sur le transport, par exemple, la proposition du Conseil régional porte bien sur la responsabilité de l'élaboration d'un schéma des déplacements et des transports permettant une meilleure mise en cohérence des actions des différentes autorités organisatrices, sans toucher à l'actuelle répartition effective des compétences de ces AOT.

- **Enfin, clause générale et liberté d'intervention sont les principes généraux s'appliquant à l'ensemble des compétences non visées par les blocs exclusifs ou l'organisation avec chefs de file.** Pour autant, liberté d'intervention n'interdit pas régulation qui peut se faire dans le cadre des futures conférences régionales de l'action publique, envisagées par le pré-projet de loi. Dans ce cadre, les collectivités doivent mettre en place des systèmes de gouvernance, pouvant reposer sur la reconnaissance, entre elles et hors de toute intervention législative, d'un système d'organisation spécifique qui se traduit par voie contractuelle.

Ce système d'organisation peut reposer sur des délégations de compétences entre collectivités, des mutualisations de moyens et de services, des logiques de co-instruction des dossiers, des règles de cofinancement permettant une meilleure efficacité des dispositifs. Des instances de gouvernance spécifiques peuvent être mises en place pour assurer, à l'échelle pertinente, le pilotage partagé de ces compétences. Certaines existent déjà en Bretagne et pourraient être renforcées.

Le régime de la clause générale régulé par une gouvernance régionale s'applique notamment à la culture, au sport, à l'environnement, l'énergie... Dans le cadre d'un projet d'organisation construit collectivement, en appui sur des instances régionales de débat et de mobilisation des acteurs, de nouvelles impulsions pour des politiques publiques coordonnées pourraient être données.

Le Conseil régional note que cette architecture à trois niveaux semble reprise dans le pré-projet de loi. L'ensemble de cette organisation des compétences exclusives, des chefs de file et des compétences partagées devant se traduire dans des pactes de gouvernance territoriaux, discutés au sein des conférences de l'action publique à l'échelle de chaque région.

Ce pacte serait constitué de schémas d'organisation sectoriels, destinés, compétence par compétence, à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux.

Ces schémas prévoiraient :

- les délégations de compétences consenties entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;*
- les créations de services communs et de guichets uniques ;*
- les conditions de la rationalisation et de la coordination des interventions financières des collectivités territoriales, dans le but de réduire les situations de financements croisés et de clarifier et simplifier les conditions d'attribution des subventions.*

*La région et le département élaboreraient **obligatoirement** ces schémas lorsqu'ils exercent le chef de filât d'une compétence.*

Il s'agirait d'une simple faculté dès qu'est en cause une compétence qu'ils détiennent à titre exclusif.

*Enfin, la région ou le département **pourraient** élaborer un schéma d'organisation dans le cadre des compétences partagées.*

Le Conseil régional souligne que le texte actuel est discret sur les modalités concrètes d'élaboration de ce document, forcément complexe. Il apparaît néanmoins qu'il ne serait sans doute que la consolidation in fine de plusieurs « pactes » ou schémas d'organisation élaborés compétence par compétence.

Le Conseil régional propose à ses partenaires d'engager ce travail sans tarder, avec pragmatisme, ce qui impose une méthode progressive. Il suggère que dans le cadre du B 16, le cas échéant remanié, soit entrepris un travail de cartographie de ce que pourraient être ce/ces pactes de gouvernance, de manière à identifier l'étendue des sujets à aborder, et proposer un ordre de priorité et un calendrier de travail. Pourraient être identifiés dans un premier temps, les différents thèmes à inscrire dans chacune des trois « familles » : compétences exclusives, compétences avec chefs de file et compétences partagées.

Pourraient être recensés les schémas, les conventions existantes et les modalités d'exercice de chacune. Puis serait proposée l'ouverture de chantiers prioritaires, en lien avec les démarches déjà engagées (par exemple en matière de développement économique avec le SRDEI...)

Enfin, si le travail, par souci de pragmatisme doit être engagé compétence par compétence, une réflexion sur des règles générales d'organisation pourrait être envisagée, de manière à approfondir collectivement une définition bretonne de ce que devrait être un chef de file ou la régulation d'une compétence partagée, la contractualisation sur des délégations de compétences.

Proposition n°2 : Pour une confirmation de la mission stratégique de la Région.

La carence du pilotage stratégique de l'action publique est un constat largement partagé.

Le manque de cohérence stratégique entre les diverses politiques publiques induit un affaiblissement de l'efficacité de l'action publique, voire des redondances ou des contradictions dans les politiques conduites aux différents niveaux d'intervention de l'Etat et des collectivités locales.

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

Par ailleurs, souligner la mission stratégique du niveau régional, n'induit en aucun cas la contestation de la légitimité des autres niveaux de collectivités à assumer aussi, pour leur propre territoire, une fonction stratégique. Il va de soi que chaque collectivité doit et peut être stratégique pour son territoire. La spécificité régionale, et sans doute de manière particulière en Bretagne, est d'avoir la responsabilité d'une mise en cohérence globale que seul le Conseil régional peut assurer.

Pour le Conseil régional l'enjeu de la restauration des capacités stratégiques du pays passent par plusieurs outils :

L'élaboration par l'Etat d'un schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire.

Ce document doit fixer à horizon de six ans, les grandes orientations stratégiques de la Nation dans les domaines du développement économique, de la cohésion sociale, de la préservation de l'environnement. Il fixe les grands objectifs en matière d'investissements publics, de développement des services publics. Il fixe des règles générales en matière de politiques foncières, de vocations spatiales.

Ce schéma adopté par la loi, opposable à l'ensemble des documents de planification élaborés par les collectivités, aux différentes échelles territoriales est garant de la cohérence entre les différentes stratégies territoriales.

S'appuyer sur le concept d'intérêt régional.

La notion d'intérêt régional doit être développée pour permettre de s'accorder avec les autres collectivités sur une priorisation des objectifs des politiques publiques et d'assurer une juste répartition des rôles entre ce qui est de l'intérêt général à l'échelle régionale et ce qui ne l'est pas. Sur cette notion d'intérêt régional pourrait s'appuyer par ailleurs le concept de conditionnalité des aides, notamment en matière de critères de développement durable.

L'élaboration, dans chaque région, d'un projet stratégique de territoire

La proposition est celle d'un projet très intégré, donnant une cohérence globale à l'ensemble des exercices de planification ou programmation de la Région. Sa valeur politique résulte essentiellement de la qualité de la concertation ayant présidé à sa co-élaboration par les acteurs des territoires. La responsabilité majeure du Conseil régional est de garantir la réalité de cette co-élaboration.

Son opposabilité juridique est cantonnée à quelques enjeux limitativement énumérés et se limite au concept de compatibilité.

En tout état de cause, pour répondre à l'objection de la non-tutelle, cette opposabilité résulte d'un portage par une décision réglementaire de l'Etat. Enfin, il est suggéré que seules les Régions qui en font la demande prennent cette responsabilité.

Le « projet stratégique du territoire régional » se compose :

- D'un projet global de territoire,
- De documents stratégiques opérationnels,
- De schémas spécifiques dans les domaines où la Région exerce une compétence exclusive ou un rôle de chef de file.

1 - Le projet global de territoire, document d'orientation fruit d'une large concertation et d'une élaboration commune avec les partenaires territoriaux, définit les grands axes stratégiques retenus par le territoire régional pour son développement durable, dans une dimension prospective de court et moyen terme. Ce document exprime une vision à dix/douze ans de l'avenir du territoire en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de développement social et de valorisation environnementale. Il retient, à échéances de six ans, des objectifs, qui peuvent être chiffrés.

Ce document est régulièrement évalué dans sa mise en œuvre et mis à jour, dans le cadre des discussions intervenant au sein de la conférence régionale de l'action publique.

2 - Le projet global de territoire est décliné en documents stratégiques opérationnels dont certains ont un caractère opposable sur le territoire régional. Ces documents concernent les matières suivantes :

- Foncier : document fixant des objectifs chiffrés et cartographiés en termes de consommation foncière et de destination des espaces, un cadre s'imposant aux SCOT et à défaut aux PLU
- Climat : schéma régional climat air énergie (SRCAE)
- Biodiversité : schéma régional de cohérence écologique (SRCE)
- Déplacements et multimodalité : schéma comportant des orientations dans les domaines de l'information multimodale, de la tarification, de la cohérence des offres de transports, de la gestion de l'intermodalité, et de développement des mobilités alternatives.

Ces documents, élaborés sous la responsabilité de la Région après concertation avec les acteurs concernés, conformes aux orientations du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire, sont approuvés et rendus opposables par décret en Conseil d'Etat. Les documents de planification des autres collectivités territoriales de la région, et notamment les documents d'urbanisme doivent leur être compatibles.

3 - Le projet global de territoire est également décliné en schémas spécifiques dans les domaines où la Région exerce une compétence exclusive ou est amenée à jouer un rôle de chef de file. Ces schémas sont des documents d'orientation, fruits d'une large concertation territoriale. Ils déterminent les priorités de financement, non seulement de la Région, mais également des fonds européens et des crédits d'Etat contractualisés dans le cadre des CPER. Les actions conduites sur le territoire régional dans les domaines couverts doivent tenir compte de ces orientations.

- Développement économique et innovation, qui se décline lui-même dans la définition du régime des aides aux entreprises sur le territoire régional auquel doivent se conformer les départements et les EPCI souhaitant s'engager en ce domaine.
- CPRDF, qui se décline en schéma de l'apprentissage, des formations sanitaires et sociales et en carte des formations.
- Enseignement supérieur et recherche, par un schéma auquel les plans locaux et métropolitains de développement universitaires doivent se référer
- Tourisme, avec le schéma régional.
- Services publics, et d'intérêt public.
- Aménagement numérique, avec le SCORAN

Le Conseil régional note avec satisfaction que le projet de loi « logement urbanisme », propose la mise en place de schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire qui, pour l'essentiel, s'apparentent à la proposition qu'il fait ci-dessus.

La refondation des contrats de plan Etat-Région

Des contrats de plan Etat/Région doivent décliner sur les territoires la rencontre entre les orientations nationales et les orientations régionales. Ils doivent résulter d'une discussion entre le représentant de l'Etat en région et le Conseil régional qui assure la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux.

Les contrats de plan, élaborés en étroite articulation avec les Programmes opérationnels des fonds européens, doivent fixer pour une durée de six ans, les grands engagements partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les investissements et programmes d'action majeurs pour le développement durable du territoire régional.

Ils doivent enfin porter de manière équilibrée sur des sujets relevant des compétences de l'Etat et des compétences de collectivités territoriales.

Proposition n°3 : Vers un renforcement de la gouvernance régionale.

Ce renforcement est une des conditions de la clarification des rôles, d'une meilleure efficacité de l'action publique. La Bretagne, par la mise en place de sa conférence territoriale, puis par le fonctionnement de plusieurs instances et lieux de débat et de concertation, thématiques ou transversaux, a développé une expérience forte en ce domaine.

Prolongeant une pratique très ancrée dans la région, depuis l'époque du Celib, le B 16 a notamment permis l'approfondissement d'une réelle culture régionale de la concertation et du débat entre les grandes collectivités locales. Sur les différents grands enjeux de développement du territoire, elle a permis l'élaboration de positions communes fortes qui ont conduit, chaque fois que cela était nécessaire au plan national ou à l'échelle européenne, à présenter un front uni. Le bilan d'action de cette instance stratégique est remarquable. On peut citer quatre dossiers emblématiques :

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

Ce bilan doit être valorisé.

Cette expérience bretonne a fait l'objet d'un fort intérêt à l'extérieur de nos frontières, comme modèle de gouvernance souple et efficace, elle a inspiré les auteurs du pré-projet de loi. Pour autant, quelques années après sa mise en place et au regard des enjeux du nouvel acte de régionalisation, des améliorations peuvent être proposées selon les principes suivants :

- Elargissement à la conférence des villes bretonnes, à l'ADCF Bretagne pour les EPCI non présents actuellement et aux présidents des AMF départementales.
- Ecriture d'un règlement intérieur précisant ses modalités de fonctionnement et son rôle :
 - Instance de validation consensuelle de positions communes sur les grands dossiers et enjeux stratégiques de la Bretagne. Chaque collectivité membre demeure pleinement souveraine dans son champ de compétence, le B 16 n'étant pas un lieu de décision collégiale formel.
 - Le périmètre de compétence du B 16 couvre : les grands enjeux prospectifs et les grands schémas stratégiques de dimension régionale, les grands enjeux de contractualisation nationale et européenne, les grands enjeux liés à des domaines de compétence générale et partagés (environnement, culture, etc...), les domaines pour lesquels une collectivité est reconnue comme « chef de file ». Des sujets pourraient être inscrits à l'ordre du jour à la demande des membres s'ils ont une dimension transversale et régionale.
 - Les réunions périodiques tiennent dans des formats de deux heures sans présence des médias.
 - Les B 16 des présidents sont relayés par des B 16 thématiques qui peuvent faire remonter des saisines. Les B 16 thématiques pourraient être listés et définis dans leur périmètre et leur fonctionnement.

Le Conseil régional se félicite que le principe de mise en place de conférences territoriales, sur le modèle breton soit retenu par le pré-projet de loi. Il souhaite néanmoins souligner quelques points qui conditionnent la pertinence de la proposition :

- *La nécessité de ne pas créer, avec la conférence territoriale, une structure s'apparentant à un nouvel étage institutionnel,*
- *Le risque qu'il y aurait à faire de cette instance un lieu de vote et de décision,*
- *La nécessité de concilier représentativité des territoires et enceinte suffisamment restreinte pour permettre un réel travail collectif,*
- *La nécessité de ne pas uniformiser l'organisation de ces instances et de permettre à chaque région de l'adapter, dans sa composition, comme dans son fonctionnement, en fonction de ses spécificités.*
- *La possibilité offerte, en s'appuyant sur le principe de non tutelle, de mieux concilier*

l'organisation territoriale avec les réalités socio-économiques et sociologiques en permettant aux collectivités infrarégionales (département, intercommunalité) se situant aux marches de deux régions administratives de siéger dans les deux Conférences régionales de l'action publique concernées.

Développer les outils de gouvernance transversale ou thématique sur les grands enjeux régionaux.

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

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

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

Ces différentes instances, indépendamment de tout mouvement de décentralisation et sans même que soit reconnue au Conseil régional une responsabilité de chef de file, ont permis, dans un esprit de dialogue et de co-construction des politiques publiques, de mettre en œuvre des stratégies collectives efficaces à l'échelle régionale.

- La Conférence de l'énergie a permis l'élaboration et la mise en œuvre du pacte électrique, elle est le lieu du débat sur la transition énergétique et le suivi du SRCAE.
- La Conférence numérique a été le lieu de l'élaboration du SCORAN, de la construction du projet Bretagne très haut débit et d'un accord régional sur l'évolution du syndicat mixte Mégalis pour qu'il en porte la mise en œuvre et la dynamique.
- Le Conseil régional du sport, valorisant les spécificités bretonnes liées notamment à la création du campus d'excellence est le lieu de coordination et d'impulsion de l'ensemble des actions conduites en ce domaine.
- La Conférence mer et littoral a été le cadre de l'élaboration d'une politique innovante de gestion intégrée des zones côtières, elle a permis de faire avancer les dossiers liés au développement des énergies marines renouvelables. Reconnue par l'Etat, elle est le lieu du débat permanent sur la mise en œuvre d'une politique publique intégrée de la mer.
- La Conférence des affaires européennes est le lieu de discussion et de mobilisation des acteurs régionaux autour des enjeux liés aux politiques européennes. Le Conseil régional qui sera demain en charge de la gestion des fonds européens souhaite en faire le cadre privilégié de leur déploiement.

- Le Conseil de l'égalité est l'espace de débat et de mobilisation des acteurs autour des défis de l'égalité dans toutes ses dimensions. Il a d'ores et déjà permis de développer une forme d'exemplarité bretonne, reconnue nationalement sur le sujet.

L'ensemble de ces instances sont donc des lieux de gouvernance et d'impulsion essentiels qu'il convient de consolider.

Développer les pratiques contractuelles.

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

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

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

Entre les Régions et les autres niveaux de collectivités et de territoires, cette contractualisation est rendue nécessaire la réalité des interventions croisées. Des contrats entre la Région et ses principaux partenaires locaux pourraient être formalisés, inscrits dans la pluri-annualité et seraient la transcription opérationnelle du schéma régional stratégique. On pourrait imaginer qu'ils se déclinent ensuite dans des contrats d'organisation des services, comme le prévoit l'article 75 de la loi de décembre 2010, entre la Région et les Départements.

Le conventionnement avec les **pays** est enfin pertinent pour sécuriser les financements de ces espaces de projet, leur ouvrir des perspectives pluriannuelles, inscrire ces projets dans une cohérence globale, y compris en lien avec les contractualisations territoriales conduites par les autres collectivités, notamment départementales.

Proposition n°4 : Vers un réel droit à la différenciation.

L'enjeu du droit à la différenciation est majeur pour la Bretagne.

« Décentraliser la décentralisation », c'est admettre que, tenant compte de leurs spécificités, les collectivités et les territoires n'ont pas toutes à marcher au même pas, ou à prendre le même chemin. C'est prendre en considération que l'équité territoriale résultera de la prise en considération des diversités locales.

Non seulement les caractéristiques de la Bretagne justifient pleinement qu'elle puisse adapter, dans le cadre de la République, les politiques publiques qui y sont conduites, mais, du fait de son histoire et de son identité, son souhait de décentralisation et de reconnaissance d'une plus grande autonomie dans l'exercice de certaines compétences est naturellement plus fort que celui qu'expriment d'autres régions.

Si le nouvel acte de décentralisation est un acte de confiance, il convient de reconnaître la possibilité pour les collectivités, de faire acte de volontariat pour exercer des responsabilités particulières, adaptées à leurs spécificités.

C'est dans cet esprit que la Bretagne plaide, au-delà de l'élargissement du principe de l'expérimentation pour un réel droit à la différenciation.

Elargir et assouplir le droit à l'expérimentation.

L'expérimentation est une procédure de transfert de compétences. Il s'agit de reconnaître l'intérêt, pour des collectivités, de tester une responsabilité, dans une période déterminée, pour vérifier sa pertinence et les enjeux particuliers à son transfert, avant confirmation et éventuelle généralisation aux autres collectivités. C'est ce qui a été fait pour le transfert des TER et le dispositif s'est révélé vertueux. Cette procédure mérite d'être élargie et facilitée, aussi bien pour des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités que pour des délégations de compétences entre collectivités.

Dans ce cadre, le Conseil régional insiste notamment sur la nécessité de mettre en place des mécanismes conventionnels de suivi et d'évaluation des processus très précis, permettant de fixer clairement le cadre et les objectifs de départ, les modalités d'évaluation et d'analyse des difficultés rencontrées et d'assurer une compensation juste et adaptées des charges induites.

Développer le droit à la différenciation.

Ce droit à la différenciation devrait pouvoir prendre trois formes :

- Différenciation réglementaire avec une marge d'adaptation de la norme nationale aux réalités locales. Ce pouvoir réglementaire restant encadré par les lois de transfert des compétences, il s'exprimerait notamment dans le cadre des schémas stratégiques qui peuvent, de manière limitative, fixer des règles de droit.
- Différenciation dans les dévolutions de compétences, avec la possibilité d'organiser la répartition entre collectivités différemment selon les territoires, mais surtout la possibilité pour une collectivité, au regard de ses spécificités, de se voir reconnaître une compétence qu'elle pourrait être seule à exercer.
- Différenciation, enfin, qui pourrait porter aussi sur les modalités d'organisation et le cadre d'exercice des pouvoirs publics locaux eux-mêmes, toujours dans le cadre de la loi. Est ici ciblée la possibilité d'une organisation spécifique de la conférence territoriale de l'action publique, l'enjeu des évolutions des périmètres géographiques des collectivités, mais également la possibilité d'évolutions institutionnelles du type de celles qu'ont engagé les collectivités alsaciennes.

Le Conseil régional note que le pré projet de loi envisage la possibilité de développer des délégations de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre collectivités. Cette possibilité passe par un débat au sein des conférences de l'action publiques puis par une décision réglementaire de l'Etat validant la délégation de compétence. Le Conseil régional s'en félicite et y voit une réponse à sa demande de droit à la différenciation.

Il souligne néanmoins que les modalités de mise en œuvre restent à préciser. Quel sera le rôle de la CTAP, quelle sera l'instance décisionnelle ? Quelles seront les conditions de délégation de moyens associés ? etc... Il souligne par ailleurs que le dispositif proposé reste limité. De fait, il ne s'agit pas d'un système de transfert différencié, qui ne pourrait passer que par un acte législatif. Le système de la

délégation par décret en Conseil d'Etat a évidemment l'avantage de la simplicité et de la souplesse dans la procédure mais il signifie que la compétence déléguée resterait juridiquement de la responsabilité de la personne publique délégante.

Le Conseil régional souhaite qu'une procédure pouvant conduire à une validation législative d'une réelle compétence différenciée puisse être mise en place.

Dans ce cadre, les candidatures à des délégations de compétences devant passer en CTAP pour avis et devant sans doute recueillir le plus large assentiment pour être validées par les autorités de l'Etat, il apparaît nécessaire de préparer ces candidatures dès à présent et de susciter le consensus à leur égard.

C'est pourquoi le Conseil régional, qui a déjà publiquement fait part de ses candidatures, propose qu'un recensement complet des demandes pouvant émaner des différentes collectivités soit fait. Sur la base de cette liste, un programme de travail et de concertation entre collectivités, dans le cadre du B 16, pourrait être mis en œuvre afin d'aboutir à des propositions de candidature le plus largement partagées.

Dans ce cadre, dans la continuité de ses nombreuses prises de position depuis plusieurs années, la Région Bretagne est notamment candidate à exercer des compétences spécifiques, le cas échéant après une phase expérimentale, en matière d'organisation des politiques culturelles, de gestion de la politique de l'eau, de développement de l'audiovisuel et de promotion des langues régionales.

Les groupes de travail ont par ailleurs élaboré des propositions complémentaires pour donner de nouvelles impulsions à la gouvernance régionale dans les domaines de la mer, du sport, du patrimoine...

Ces propositions sont détaillées en annexe du présent rapport, ces documents ayant vocation à servir de base à une discussion ouverte avec l'ensemble des parties prenantes : Etat, collectivités et acteurs impliqués.

Proposition N°5 : une refonte du système de financement des Régions.

En vue d'une refondation du cadre législatif relatif à l'organisation des transferts de compétence, le Conseil régional de Bretagne propose de retenir deux objectifs.

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

Le Conseil régional propose de repenser les règles d'évaluation des charges transférées et les modalités de fonctionnement des instances destinées à les examiner (CCEC – Commission consultative d'évaluation des charges), par exemple en donnant plus d'autonomie et de capacité d'expertise aux représentants des collectivités locales.

Par ailleurs, il convient d'instaurer une règle imposant la compensation de charges par des ressources dynamiques. En effet, progressivement, l'ensemble des dotations destinées à compenser des transferts de compétence ont été gelées en valeur (et ont donc connu une baisse en termes réels).

- TICPE (ex-TIPP) liée à la compensation de la loi de 2004 : gelée de fait depuis 2005
- Dotation générale de décentralisation (DGD), DGD « Formation professionnelle », Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) : gelées depuis 2009
- DGF (qui est composée des compensations relatives aux transferts préalables à 2004) : gelée depuis 2011

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

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

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

Cette prise en compte peut prendre deux formes :

- Transférer à la Région les moyens dont dispose actuellement l'Etat (budget d'intervention, personnels, locaux) pour mettre en œuvre sur le territoire régional concerné la compétence qui fait l'objet d'un transfert expérimental.
- Envisager une fiscalité régionale additionnelle et facultative, c'est-à-dire un levier fiscal pouvant être actionné par la Région sur une assiette large, ce qui suppose un pouvoir de taux, en substitution des ressources actuelles, figées et sans dynamique.

La recomposition du cadre financier entre Etat et Régions doit permettre de retrouver une part de produit dynamique nécessaire pour assurer une autonomie financière réelle. Il serait inconcevable d'envisager le transfert aux collectivités de compétences dont la mise en œuvre serait immédiatement mise en péril par la stagnation des recettes,

Ce nouveau cadre doit également permettre de redonner aux Régions l'autonomie fiscale minimale pour leur permettre d'assurer leur rôle d'investisseurs de long terme.

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

Ces dispositions devraient permettre aux Régions de bénéficier d'au moins 30% de recettes dont elles maîtrisent elles-mêmes le taux et d'au moins 50% de recettes dont elles maîtrisent elles-mêmes le taux et/ou l'assiette. (aujourd'hui l'autonomie fiscale réelle est d'environ 12 % pour les Régions, et s'applique à des impôts dont on peut contester l'assiette : les cartes grises et la TIPCE).

Proposer un modèle global et neutre pour le contribuable de reconstitution des ressources régionales

Le Conseil régional de Bretagne souhaite proposer un cadre financier rénové et équilibré. Globalement neutre pour l'Etat et les autres collectivités, il vise à substituer aux ressources figées (dations) des

recettes fiscales potentiellement dynamiques, appuyées par la mobilisation éventuelle de taxes sur les usages.

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

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

Toutes choses égales par ailleurs, l'opération devrait être neutre pour le contribuable et le niveau des prélèvements obligatoires.

Seraient restituées à l'Etat :

- la TICPE régionale
- les compensations fiscales historiques, correspondant à des exonérations et des dégrèvements décidés par l'Etat et compensées aux régions par des dotations
- une part de la DGF, compensant également la suppression de la TH en 2001

En contrepartie, les Régions pourraient bénéficier :

- D'un ajustement des assiettes : Plusieurs propositions sont formulées pour élargir les assiettes des impositions actuelles, telles l'intégration dans les bases d'IFER (Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) d'éléments plus larges ou l'indexation annuelle des tarifs d'IFER. Une modulation des tarifs des IFER (actuellement fixés par l'Etat de manière uniforme sur le territoire) pourrait être également imaginée.
- De la **création de droits d'usage** : alors que la Région finance de nombreux équipements collectifs structurants, elle ne peut en aucun cas faire porter une part de la charge sur les usagers. Une mise à contribution des usagers, pérenne ou limitée dans le temps, pourrait s'expérimenter dans plusieurs secteurs d'intervention de la Région.
- de la **création de nouveaux leviers fiscaux**

Sur ce dernier point, le Conseil régional de Bretagne propose la **création d'une modulation additionnelle au taux de CVAE**, actuellement fixé par l'Etat. Une modulation additionnelle, affectée aux Régions (individuellement, voire collectivement, dans le cadre d'un échange au niveau national entre l'Etat et les Régions) pourrait être envisagée.

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

Enfin, la Région Bretagne propose la **création d'un impôt marginal sur le revenu des habitants** en résidence principale ou secondaire, autrement dit un supplément à la taxe d'habitation, adossé à l'évolution des revenus, dont chaque Région pourrait éventuellement moduler le taux.

Les Régions bénéficieraient ainsi du produit de l'imposition de la croissance des revenus. Si un foyer connaît une croissance de son revenu fiscal d'une année sur l'autre, la Région pourrait prélever une quote-part très faible de cette croissance.

Ce mécanisme, neutre pour les ménages la première année, permettrait en effet de faire bénéficier aux Régions d'une part de la croissance des revenus sur leur territoire.

Le taux de prélèvement pourrait avoir comme objectif de neutraliser l'abandon de compensations fiscales

transformées en dotations. Ce taux serait donc très limité mais permettrait de restituer un « effet base » au bénéfice de la Région.

Il convient de noter que ces propositions justifient la poursuite des échanges sur la notion de péréquation entre Régions dans l'optique de permettre à chaque Région de disposer des moyens nécessaires pour conduire avec efficacité les politiques publiques dont elle a la responsabilité. La démarche de renforcement de la péréquation horizontale entre les Régions que le législateur a engagée dans la loi de finances initiale 2013 doit se poursuivre.

Renforcer la capacité d'investissement des collectivités dans les grands chantiers d'avenir en favorisant l'accès à l'épargne régionale

Les collectivités territoriales, et les Régions au premier chef, sont de plus en plus sollicitées, au-delà de leurs compétences obligatoires, pour participer au financement de grands chantiers d'avenir comme la mobilité durable, le très haut débit par la fibre optique, la rénovation énergétique du bâti, les énergies renouvelables, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. De la qualité et du rythme de réalisation de ces grands chantiers dépendront l'attractivité et l'accessibilité des territoires.

Or, l'accès des collectivités aux prêts bancaires classiques, déjà contraint par la réglementation qui s'applique à la trésorerie des collectivités (dépôt obligatoire au Trésor), s'est trouvé compliqué par les conséquences de la crise financière. Il en résulte pour les collectivités des conditions d'emprunt nettement moins favorables que celles qui s'appliquent à l'Etat (à court, moyen et long terme), donc des frais financiers plus élevés. Cette situation inéquitable face au crédit tend non seulement à dégrader les comptes des collectivités mais aussi à restreindre leurs investissements qui représentaient jusqu'à présent 75% de l'investissement public en France.

Pour pallier cette difficulté, l'Etat et les collectivités ont développé de nouveaux outils de nature à faciliter l'accès de celles-ci au crédit :

- Création de la banque publique de financement des collectivités cogérée par la Banque postale et la Caisse des dépôts et consignations dont la mise en place pourrait intervenir en 2013,
- Préfiguration d'une agence de financement des collectivités
- Recours d'un certain nombre de collectivités à des financements alternatifs du type émissions d'obligations..

Par ailleurs, l'annonce du Président de la République de la mise à disposition de 20 milliards d'euros de fonds d'épargne pour le financement des investissements publics devrait contribuer à fournir des liquidités de très long terme, nécessaires au financement des infrastructures.

Pour autant, la centralisation des fonds d'épargne au niveau national peut conduire à réduire l'autonomie décisionnelle des régions sur le type d'investissement qu'il convient de financer pour assurer le développement de leur territoire. C'est pourquoi le Conseil régional propose de réfléchir à la création d'un **livret d'épargne territorial** sur le modèle du livret A et du livret de développement durable (LDD), donc non fiscalisé, qui permettrait aux épargnants d'affecter leur épargne de long terme à des investissements localisés sur leur territoire. Restant d'ampleur plus réduite que le Livret A et le LDD, ce nouveau véhicule d'épargne ne remettrait ainsi pas en cause la péréquation mise en place par la centralisation d'une partie de cette ressource au niveau national.

Proposition N°6 : pour un approfondissement de la participation démocratique

La décentralisation n'a de sens qu'au service de nos concitoyens et d'un meilleur fonctionnement de la démocratie. Cet enjeu primordial doit être souligné au terme de cette contribution bretonne.

Si l'ensemble des propositions portées par le Conseil régional visent à améliorer la lisibilité de notre système aux yeux de tous, citoyens et contribuables, l'enjeu de la participation démocratique aux processus de décision est également majeur dans une période où le doute s'installe, allant parfois jusqu'à la crise de confiance dans les mécanismes de représentation politique.

L'enjeu de la participation démocratique au niveau régional concerne d'abord la liberté qu'il convient de donner aux citoyens d'un département quant au choix de leur région administrative de rattachement, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent dans l'histoire de la république. C'est pourquoi le Conseil régional de Bretagne demande que la loi de décentralisation et de réforme de l'action publique reprenne le libellé de l'article 3 ter du projet de loi relatif à l'article 11 de la Constitution sur l'initiative référendaire tel qu'adopté par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2011. Cette proposition s'appuie sur les propos tenus devant le Sénat par le Gouvernement, le 28 février 2013

Le Bretagne s'enorgueillit à juste titre de rester une région solidaire et dans laquelle le niveau d'implication des citoyens dans la vie publique et collective reste plus forte que dans la moyenne des autres régions françaises. Nous en voulons pour preuve la dynamique associative, le taux de participation aux élections, le degré d'implication dans les actions de solidarité, le développement de l'économie sociale... Il n'en demeure pas moins que ce niveau de participation, s'il ne faiblit pas, prend de nouvelles formes, sans doute largement interrogées par le développement des nouvelles technologies comme par de nouveaux modes de vie.

L'organisation de la démocratie locale doit constamment s'y adapter. S'il convient de rester ferme sur la préservation de la responsabilité ultime de l'élu dans la décision publique, et d'éviter toute confusion des rôles, il nous faut sans doute explorer de nouvelles pistes et savoir innover. La Bretagne a de solides atouts pour cela dans la pratique très enracinée de la participation.

Cet objectif passe d'abord par la qualité de la concertation avec l'ensemble des parties prenantes des projets stratégiques des territoires et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il convient de faire partager largement des visions communes de l'avenir, des grands projets fédérateurs et de favoriser l'appropriation des politiques publiques par les intéressés. Cet enjeu est d'autant plus important dans une période où la contrainte budgétaire conduira à des priorisations parfois difficilement acceptables.

Cette concertation est institutionnellement organisée par le fonctionnement du CESER, deuxième assemblée régionale, appelé à intervenir en amont de la décision politique et, par ses auto-saisines, à éclairer l'assemblée délibérante sur les enjeux de l'avenir. Ce dialogue entre les deux assemblées, chacune dans son rôle spécifique, est un facteur d'enrichissement du processus de construction de la décision publique.

Cette concertation se déploie aussi au sein du Conseil culturel de Bretagne.

Dans les territoires, elle se poursuit par les travaux des conseils de développement, au sein des pays, dont la vitalité est une spécificité que la Bretagne entend valoriser et confirmer dans le cadre de sa nouvelle politique territoriale.

Au-delà de ces instances, la concertation doit trouver de nouveaux lieux de déploiement, permettant de toucher et de mobiliser des catégories d'acteurs particuliers. Les jeunes sont ici visés. Leur information, leur mobilisation et leur implication dans la vie collective est un enjeu majeur de la Charte adoptée par le Conseil régional. Cet objectif doit être poursuivi avec force et renouvelé en permanence.

De nouveau canaux et outils de diffusion de l'information et de débat sur les grands projets régionaux doivent être développés en s'appuyant sur le savoir faire spécifique de la Bretagne dans le domaine de l'internet.

L'expérience de débats publics autour de chantiers structurants comme celui qui a été conduit par le Conseil régional pour le port de Brest doit être développée.

Le tissu associatif doit continuer d'être soutenu, à la fois pour sa participation à la réalité quotidienne de la région, mais également en tant qu'il structure profondément aussi la vie publique et citoyenne et représente à cet égard une forte expertise sur nombre de thématiques de développement.

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

CONTRIBUTIONS THEMATIQUES DES GROUPES DE TRAVAIL

En complément de la contribution du Conseil régional, les groupes de travail ont élaboré des propositions thématiques et opérationnelles sur plusieurs enjeux.

Elles sont placées en annexes de ce document. Il s'agit de propositions destinées à être discutées avec l'ensemble des parties prenantes, certaine ayant vocation à être ultérieurement débattues devant la future conférence territoriale de l'action publique. C'est la raison pour laquelle elles ne sont pas formellement soumises à l'approbation de l'assemblée régionale.

- 1. Développement économique**
- 2. Développement des compétences**
- 3. Aménagement du territoire**
- 4. Langues de Bretagne**
- 5. Eau**
- 6. Culture**
- 7. Mer**
- 8. Sports**
- 9. Audiovisuel**
- 10. Lycées**
- 11. Foncier**
- 12. Patrimoine**

Pour une pleine responsabilité pour la coordination du développement économique.

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

- Le maintien d'une intervention et d'une présence de l'Etat sur le champ du développement économique, sans réels moyens budgétaires déconcentrés, puis une progressive montée en puissance de ce dernier avec le réinvestissement des objectifs de politique industrielle,
- Le maintien sur les territoires des actions et politiques conduites par les autres niveaux de collectivités et souvent la faiblesse de la mise en cohérence de ces actions entre elles,
- La réaffirmation des missions des acteurs consulaires, notamment au titre de leur régionalisation, suscitant parfois des concurrences entre eux et les actions de collectivités,
- La faiblesse des moyens financiers des Régions, s'additionnant à une structuration très centralisée de notre économie.

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

1 - Une compétence de coordination « systémique ».

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

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

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

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

- En aval, avec les responsabilités régionales en matière de développement des compétences humaines et notamment avec les orientations retenues dans le CPRDF,

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

2 - Un périmètre élargi au tourisme.

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

3 - L'articulation avec les stratégies et politiques de l'Etat.

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

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

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

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

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

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

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

4 - La clarification des rôles avec les autres acteurs du territoire.

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

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

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

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

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

5 - La régionalisation des outils de politique industrielle et de financement de l'économie.

Financement des entreprises.

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

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

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

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

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

Pôles de compétitivité.

Les Régions doivent être pleinement associées par l'Etat au pilotage stratégique des pôles. Elles doivent co-valider avec lui les feuilles de route stratégiques et notamment veiller à la bonne inscription des pôles dans l'écosystème régional des acteurs de l'innovation et du développement économique. La prise en compte de l'interrégionalité doit par ailleurs être traitée par la désignation d'une préfecture et d'un conseil régional chef de file pour le suivi de chaque pôle.

Financement de l'innovation.

Afin de renforcer la cohérence de l'action entre les stratégies régionales et les orientations des opérateurs, notamment en matière de soutien à l'innovation, le conventionnement de partenariats entre les Conseil régionaux et OSEO pourrait être approfondi, identifiant, en conformité avec les SRDEI, les priorités régionales en matière de soutien aux entreprises et formalisant la coordination des outils et des cofinancements en faveur des projets d'innovation.

Valorisation de la recherche.

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

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

Accompagnement à l'international.

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

Mutations industrielles.

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

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

Contribution thématique N°2

Pour une responsabilité complétée dans le développement des compétences humaines.

1 - Compléter le champ de compétences régional.

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

- La Région doit être pilote d'un service public régional de l'orientation tout au long de la vie, jusqu'aux enjeux de réorientation professionnelle des adultes en emploi ou en recherche d'emploi. Ceci passe par la coordination des multiples acteurs intervenant en ce domaine en cohérence avec les objectifs stratégiques d'élévation des compétences et de développement économique du territoire, Pôle emploi devenant, pour sa partie accompagnement des chômeurs un opérateur au service des orientations régionales.
- Elle doit être pilote de la relation emploi/formation sur le territoire, dans le cadre du CPRDFP dont elle a la responsabilité, en lien avec l'Etat, dans sa responsabilité sur l'emploi et en étroite concertation avec les partenaires sociaux, notamment pour assurer une pleine cohérence entre les actions de la responsabilité régionale et celles que financent les fonds paritaires en faveur des salariés.
- Elle demande également que sa compétence soit renforcée pour le pilotage d'un service public de la formation tout au long de la vie. Ceci induisant un renforcement de sa responsabilité quant à l'élaboration et l'adoption des cartes des formations initiales et professionnelles, en lien avec les autorités académiques.

Les Régions demandent à se voir reconnaître une responsabilité pleine pour la coordination sur leur territoire, de l'orientation, de la relation emploi formation et de la formation tout au long de la vie.

Un comité régional de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles doit être le lieu du débat pour l'élaboration, et le suivi de la stratégie régionale de développement des formations, de la responsabilité des Conseils régionaux, dont la valeur doit être opposable aux autres acteurs. Il doit être le lieu de l'organisation des interfaces entre commande publique et actions des partenaires sociaux, entre actions d'insertion et actions de formation, elle doit permettre la fluidification des actions pour une réelle logique de parcours tout au long de la vie.

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

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

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

2 - Vers un service public régional de l'orientation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Bretagne est particulièrement bien préparée à exercer une telle responsabilité

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

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

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

L'implication de la Région au sein du réseau européen Earlall (Association européenne des autorités régionales et locales pour l'apprentissage tout au long de la vie) permet de positionner la Région au niveau européen et d'intégrer les évolutions et les réflexions européennes aux travaux conduits en Bretagne.

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

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

Une co construction partenariale

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

Contribution thématique N°3

Une responsabilité de chef de file en matière d'aménagement du territoire.

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - La responsabilité pour le pilotage des fonds européens.

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

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

Elle souligne à ce titre la nécessité que l'Etat accepte une réelle régionalisation des PO, ce qui induit que les Régions soient pleinement et sans réserve autorités de gestion. Elle demande que la gestion nationale du FEAMP prévoie, a minima, de réelles délégations de gestion à la Région.

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

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

Contribution thématique N°4

Pour un environnement juridique favorable au développement des langues de Bretagne

Une population favorable à la réappropriation de ses langues

La langue bretonne reste classée par l'UNESCO comme langue « sérieusement en danger ». Plus que jamais une politique publique cohérente et volontariste en faveur de sa transmission reste une priorité absolue pour constituer un vivier de locuteurs qui permettra sa pérennité. L'aide au développement de sa présence dans la vie de tous les jours est le second axe de la stratégie de réappropriation. Il en va de même pour ce qui concerne le gallo.

Une action forte et résolue de l'Etat et des collectivités est aujourd'hui attendue par les Bretonnes et les Bretons : les différents sondages réalisés depuis 2007 montrent l'attachement croissant de la population à ce qui est une part essentielle, sinon la part la plus visible de son identité, conçue comme un outil de cohésion sociale. La demande sociale en faveur d'un enseignement bilingue français-breton, en pleine croissance malgré les obstacles qui doivent être franchis, est un signe encourageant à cet égard.

Une Région et des collectivités volontaires au-delà de leurs compétences

Le volontarisme et l'implication de la Région Bretagne en faveur de la politique linguistique depuis 2004 a permis la mise en place d'outils essentiels pour le développement de ses langues, le breton et le gallo, notamment en matière d'éducation, de formation, de médias.

Mais le champ de compétences de la Région reste limité. Ses seules politiques linguistiques ou celles des autres niveaux de collectivités, même les plus volontaristes, ne peuvent être à même de mettre en place les conditions réellement favorables à la revitalisation de ses langues. Elles sont arrivées aujourd'hui aux limites de leurs capacités d'action :

- cette compétence est non-obligatoire, donc elle ne fait pas l'objet de compensation pour les actions qui sont assurées et dont certaines viennent en remplacement d'un désengagement progressif de l'Etat ;
- certains blocages institutionnels limitent l'efficience attendue des politiques volontaristes ;
- lorsqu'il agit favorablement envers les langues régionales, l'Etat mène des politiques publiques différencierées selon les territoires ;
- sur le territoire régional, et *a fortiori* sur le territoire de la Bretagne historique, la segmentation des compétences entre collectivités génère des inégalités d'accès des citoyens aux langues. Cette segmentation se retrouve au niveau des politiques menées par l'Etat en région.

L'actualisation de la politique linguistique régionale, adoptée à l'unanimité en mars 2012, a été très bien reçue par l'ensemble du monde associatif notamment, qui travaille au jour le jour au développement du breton ou du gallo. L'engagement du Président de la République relatif à la ratification de la Charte européenne des Langues régionales et minoritaires a suscité un grand espoir en Bretagne, comme dans les autres territoires où une demande de réappropriation des langues est fortement exprimée.

Le développement des langues en Bretagne passe par deux étapes distinctes.

1 – Dans un premier temps, la reconnaissance d'une responsabilité de chef de file pour les Régions volontaires,

2 – puis, dans un second temps, permettre l'approfondissement du droit à la différenciation

Dans le cadre de la loi de décentralisation, il s'agirait d'abord de reconnaître le rôle et la responsabilité des Régions volontaires en matière de développement des langues régionales. La Région pourrait être reconnue comme chef de file en matière de langues régionales et être l'instance chargée d'élaborer un projet stratégique de développement pour ces langues.

Ce projet couvrirait un certain nombre de domaines et s'appuierait surtout sur une gouvernance partagée et renouvelée, couvrant notamment les domaines suivants :

- vie publique et usage ;
- transmission, enseignement, formation, et recherche ;
- création et pratiques artistiques et culturelles ;
- valorisation économique ;
- médias et communication.

Une gouvernance régionale

La Région souhaite agir dans le sens de la sauvegarde et du développement des langues de Bretagne, dans le respect des compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales et en tenant compte des besoins liés au développement des langues sur le territoire du département de la Loire-Atlantique.

Dans ce domaine, elle serait chef de file et organiserait les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics grâce à un schéma régional d'organisation du développement linguistique. La Région des Pays-de-la-Loire, le Département de la Loire-Atlantique, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de Loire-Atlantique seraient associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce schéma régional en fonction de leurs compétences respectives et dans les mêmes conditions et modalités que les collectivités territoriales de la région Bretagne.

Le représentant de l'Etat en région Pays-de-la-Loire participerait à la préparation et à la mise en œuvre de ce schéma dans les mêmes conditions que les représentants de l'Etat en région Bretagne et dans les départements de la région Bretagne, de même que l'ensemble des autorités académiques de la région Bretagne et de la région Pays-de-la-Loire pour ce qui concerne le département de la Loire- Atlantique.

Ce projet régional de développement des langues serait complété par des schémas spécifiques élaborés et décidés dans le cadre de cette gouvernance :

- un Schéma de développement de l'enseignement en langue bretonne et de la langue bretonne élaboré et mis en œuvre conjointement par l'Etat et la Région autour d'objectifs partagés pour la mise en œuvre du principe de généralisation progressive de l'offre non-obligatoire d'enseignement bilingue, prévoyant notamment l'établissement d'un schéma d'implantation des sites bilingues publics, privés et Diwan (qui devra faire l'objet d'une contractualisation particulière avec l'Etat) à tous les niveaux (carte scolaire de l'enseignement bilingue). Les personnels enseignants restant sous la responsabilité de l'Etat, qui devrait prendre en compte les préconisations du Plan de développement de l'enseignement en langue bretonne et de la langue bretonne. L'avis de la Région serait recueilli par l'Etat dans la détermination annuelle du nombre de postes ouverts aux concours de recrutement des enseignants bilingues des 1er et 2ème degrés, pour toutes les filières.
- un Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les langues de Bretagne, volet du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévoyant que les établissements d'enseignement supérieur contribuent au développement de l'enseignement et de la diffusion des langues, que ces établissements mettent progressivement en place des filières d'enseignement en langue bretonne et que la recherche universitaire prenne prioritairement en compte les problématiques liées aux langues, tant linguistiques que sociolinguistiques, entre l'Etat, la Région et les Universités concernées. L'Etat garantit les moyens nécessaires à la formation des enseignants à l'enseignement bilingue. Au sein de l'ESPE de l'Académie de Rennes, une gouvernance spécifique sera mise en place pour assurer une formation optimale des futurs enseignants bilingues. Elle associera l'Etat, la Région et toutes les universités concernées par un enseignement de la langue bretonne.

Le droit à la différenciation

Dans un second temps, il s'agirait d'obtenir un « paquet » législatif et réglementaire spécifique à la Bretagne qui constituerait un ensemble de mesures de différenciation prévoyant :

- la levée d'interdictions légales et réglementaires ;
- la définition de principes nouveaux de développement et d'organisation des responsabilités concernant l'ensemble des acteurs publics.

Ce cadre juridique pourrait prendre la forme d'une loi-cadre de différenciation pour les langues de Bretagne, modifiant en tant que de besoin les codes (Code général des Collectivités territoriales, Code de l'Education...) ou lois antérieures (Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision par exemple).

Ce cadre juridique pourrait être élaboré en suivant des lignes directrices fondamentales :

- il s'agirait de lever des interdictions et/ou d'autoriser certaines mesures, non de créer des obligations qui devraient être suivies par les citoyens qui ne le souhaiteraient pas ;
- il s'agirait pour les pouvoirs publics de s'engager à suivre des orientations de principe, qui répondent à la demande sociale en créant un environnement linguistique favorable sous forme de nouveaux droits ou libertés ;
- il s'agirait de lancer des démarches progressives, adaptées aux moyens disponibles, selon un principe de réponse aux besoins exprimés et, pour ce qui concerne les éléments matériels (signalétique par exemple), d'amélioration en fonction des créations, renouvellements et remplacements.

ANNEXE

Ce cadre juridique régionalisé est une illustration du principe de différenciation. **La question cruciale sera celle des moyens disponibles à mobiliser sur ces politiques.**

Il s'agirait, par exemple, de permettre une différenciation réglementaire avec une marge d'adaptation de la norme nationale aux réalités locales. Sont ici visées notamment les adaptations des actes et documents d'état civil, mais aussi de pointer les blocages administratifs qui empêchent un développement de la possibilité d'utiliser les langues de Bretagne dans les services publics.

Dans le domaine de l'enseignement, de la petite enfance, des loisirs jeunesse, les collectivités territoriales concernées devraient pouvoir organiser des activités périscolaires en langue bretonne ou en gallo ainsi que des activités de loisirs de jeunesse, du service public de l'emploi, des adaptations sont nécessaires qui sont complexes dans le cadre réglementaire national et appelleront donc une différenciation régionale.

Au-delà de ce droit à l'expérimentation, les collectivités de Bretagne et celles de Loire-Atlantique devront poursuivre leurs politiques volontaristes du développement linguistique, notamment illustré par la généralisation de la Charte Ya d'ar brezhoneg.

Dans le domaine de la vie publique, l'Etat, la Région et les Départements pourraient généraliser progressivement et systématiquement la présence de la langue bretonne, qu'il s'agisse des éléments de signalétique, de signalisation, de communication sous forme papier ou électronique, sur et dans les bâtiments publics, les infrastructures routières et voies de circulation ainsi que les infrastructures et matériels de transports de voyageurs relevant de leur compétence.

Les données relatives à la connaissance et à la pratique des langues pourraient être introduites dans les enquêtes de recensement réalisées par l'ensemble des communes pour le compte de l'INSEE.

Des modules optionnels d'apprentissage de la langue bretonne pourraient progressivement être intégrés aux dispositifs de formation initiale et continue des agents publics et futurs agents publics.

Dans le domaine de l'enseignement, l'enseignement bilingue devrait devenir un droit à tous les niveaux, de la maternelle à l'Université et sous la responsabilité de l'Etat, dès lors qu'une demande est exprimée notamment afin d'assurer la continuité du cursus des élèves bilingues. Ce droit se traduirait concrètement par l'affirmation d'un principe de généralisation progressive de l'offre non-obligatoire, à mettre en œuvre en premier lieu là où la demande s'exprime. L'enseignement de la langue bretonne selon le même principe devrait être réalisé dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles, élémentaires et secondaires et assuré par des enseignants personnels de l'Etat.

Le Plan de développement de l'enseignement en langue bretonne et de la langue bretonne concernerait également cet enseignement. Des dispositions particulières seraient prises en concertation entre l'Etat et la Région pour l'enseignement optionnel du gallo, en fonction de la demande exprimée. En aucun cas l'existence d'un enseignement de la langue bretonne dans un établissement du premier ou du second degré ne pourrait faire obstacle à la mise en place d'un enseignement de gallo et vice-versa.

Le suivi d'un enseignement optionnel de la langue bretonne et le passage de l'examen correspondant devraient être possibles pour les étudiants de l'ensemble des établissements supérieurs du territoire concerné.

L'Etat et la Région élaboreraient ensemble un plan de formation initiale et continue en langue bretonne pour les enseignants bilingues publics et les enseignants de la langue bretonne dans l'enseignement public.

Dans le domaine de la petite enfance, les autorités publiques en charge de l'accueil de la petite enfance ou de l'agrément de la garde en milieu familial favoriseraient le développement de l'utilisation de la langue bretonne, notamment en soutenant la communication à ce sujet et en facilitant la formation des personnels à la langue.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la Région pourrait développer une politique d'offre en matière d'apprentissage et de perfectionnement en langue dans le cadre de ses compétences en matière de formation professionnelle tout au long de la vie (Livre III du Code du Travail). Les formations professionnelles à la langue bretonne reconnues par la Région devraient pleinement bénéficier des dispositifs publics et paritaires de financement de la formation professionnelle.

Dans le domaine économique, l'usage des langues de Bretagne serait encouragé dans la publicité, l'étiquetage, l'emballage et les modes d'emploi des produits, les activités bancaires et de services ainsi que les produits électroniques, logiciels, œuvres numériques et sites Internet.

Dans le domaine des médias et de la communication, des dispositifs de soutien à la présence des langues de Bretagne devraient être recherchés en concertation avec l'Etat : ses aides à la presse écrite, la question des radios ou des télévisions publiques.

Dans le domaine de la création artistique et du spectacle vivant, l'usage des langues de Bretagne serait encouragé en fonction des compétences de chaque partenaire public. Dans le cadre des fonds de soutien à la création artistique dans ces différents domaines et à leur diffusion, des enveloppes pourraient être spécifiquement consacrées à la création en langues de Bretagne et à la diffusion des créations. La Région pourrait soutenir la formation initiale et continue aux métiers de la création culturelle recourant aux langues de Bretagne.

Contribution thématique N°5

Pour une expérimentation différenciée dans le domaine de l'eau

Le Conseil régional de Bretagne a formulé à plusieurs reprises une proposition d'expérimentation dans le domaine de l'eau. Suite au refus réitéré de l'Etat vis-à-vis de cette demande, l'assemblée régionale a adopté deux rapports d'orientations dans le domaine de l'eau (Octobre 2006 : le « contrat pour l'eau en Bretagne », et en Juin 2011, la « Stratégie régionale de gestion des eaux et des milieux aquatiques »). Cette proposition d'expérimentation, ainsi que ces stratégies régionales s'inscrivent dans des principes communs et des dynamiques de « partenariat » avec l'ensemble des acteurs du domaine de l'eau dans les territoires, au premier rang desquels se trouvent les départements, financeurs publics essentiels de ces politiques.

Des **enjeux majeurs** pour la Bretagne :

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

Cette demande d'expérimentation repose sur trois principes fondateurs :

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

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

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

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

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

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

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

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

Un exercice efficace de cette compétence suppose :

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

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

Le schéma breton de gestion des eaux sera en compatibilité avec le SDAGE Loire-Bretagne (il n'a pas vocation à se substituer au SDAGE Loire-Bretagne), et visera surtout à gérer l'échelle supra-SAGE, dont bien entendu l'échelle régionale, notamment sur des thématiques telles que l'alimentation en eau potable, le littoral, le développement économique, la biodiversité ... ainsi qu'à définir les modalités d'exercice des compétences respectives en cohérence et surtout en complémentarité.

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

Sur le premier point, une réflexion doit être ouverte

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

Pour une expérimentation différenciée dans le domaine culturel

La Région Bretagne, une politique culturelle affirmée et reconnue.

La Région est très fortement investie dans le domaine culturel. Elle a su, depuis de nombreuses années, prendre une place centrale dans la structuration du paysage culturel régional. Formalisé dans un texte cadre au printemps 2011, le projet « Bretagne, l'ambition culturelle », qui trace une véritable perspective culturelle régionale, tout à la fois singulière et exigeante, a été pleinement partagé par l'ensemble des acteurs de la culture en Bretagne.

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

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

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

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

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

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

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

L'expérimentation demandée

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

Cela impliquerait un double niveau de dialogue :

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

Une nouvelle relation Etat-Région

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

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

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

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

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

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

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

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

La conférence territoriale d'action culturelle publique

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

Contribution thématique N°7

Pour une gouvernance régionale renforcée dans le domaine de la Mer.

Le développement d'une politique maritime intégrée et ambitieuse est un enjeu éminemment transversal et qui implique très largement l'ensemble des acteurs institutionnels et socio professionnels bretons. La région est, à l'évidence un espace géographique pertinent pour donner les impulsions nécessaires et assurer l'indispensable coordination.

Outre la nécessité d'inscrire pleinement l'économie maritime dans toutes ses dimensions dans la responsabilité globale des Régions en ce domaine, il convient de conforter la capacité du Conseil régional à assumer ce rôle de coordination et d'impulsion sur les nombreuses dimensions des enjeux maritimes.

La responsabilité de la Région en matière de développement durable des activités maritimes implique et justifie que lui soit transférée la compétence de gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, au moins sous la forme de gestion déléguée.

Conforter la gouvernance sur la mer et le littoral

La Région Bretagne a été pilote et avangardiste sur ce sujet. Elle a proposé la création de la Conférence régionale Mer et Littoral (CRML) co-présidée par le président, le Préfet maritime de l'Atlantique et le Préfet de Région.

A l'heure où la mise en œuvre de la DCSMM montre de façon flagrante l'inadaptation des structures centralisées ou par façade, prenant difficilement en compte les enjeux territoriaux et singulièrement la dimension socio-économique des activités maritimes, il nous revient de proposer une gouvernance revisitée.

Il convient donc de faire de la CRML le lieu majeur de discussion, de concertation et d'élaboration des axes stratégiques du développement maritime et de la gestion du littoral en Bretagne, ainsi que de définition des actions structurantes. L'Etat confortant ses prérogatives et ses compétences, la concertation entre collectivités permettrait de constituer une chaîne de mise en œuvre de ces actions structurantes.

L'exemple le plus parlant est la question de la planification spatiale maritime. La CRML et non plus l'Etat seul pourrait en être le lieu de définition. Les collectivités seraient en charge de sa mise en œuvre, ayant été partie prenante des décisions stratégiques. Le rôle de la Région serait de garantir la concertation propre à faire émerger les axes stratégiques de la planification. La mise en œuvre de la Loi littoral trouverait dans ce schéma une solution partagée simplifiant à la fois la position de l'Etat et celle des maires littoraux.

Enfin, conformément au vœu adopté par le Conseil régional en mai 2011, pourrait être proposé que l'adaptation de la gouvernance des façades maritimes, avec les Conseils maritimes de façade (CMF) pour la Mer (au-delà des 12 milles) et des Conférence régional (type CRML) pour traiter des questions côtières et littorales.

Contribution thématique N°8

Pour une gouvernance régionale dans le domaine du sport

Les activités physiques et sportives, le sport et le nautisme constituent pour la Région Bretagne un secteur d'activité particulièrement important. La filière se développe et c'est un atout économique pour notre région : plus de 22.000 emplois dont le nombre progresse régulièrement.

La Bretagne est la 1^{ère} région sportive de France en terme de licenciés /nombre d'habitants, plus de 950.000 licenciés dans plus de 6.000 clubs sportifs, avec un tissu associatif particulièrement dense. Le sport en Bretagne, c'est aussi un maillage d'équipements sportifs équitablement répartis sur le territoire.

Le Conseil régional s'est engagé, de manière volontaire, dans la construction et le développement d'une politique sportive ambitieuse.

Depuis 2004 différents outils de concertation efficaces, diversifiés et reconnus ont été mis en place : le « BS 20 » (déclinaison du B16) ou les collectivités travaillent à mettre en cohérence leur action ; les assemblées générales du sport qui permettent d'être en relation permanente avec le mouvement sportif ; des structures de concertation ont aussi été mises en place avec les services de l'Etat en région et depuis cette année le nouveau Conseil du sport associe Etat, collectivités, mouvement sportif, universités.

Aujourd'hui, l'institution régionale est reconnue comme un acteur positif pour le sport en Bretagne et son rôle de « catalyseur » de l'action publique s'affirme. Ce rôle de « catalyseur » s'est d'ailleurs confirmé lors de la mise en œuvre d'un schéma des équipements sportifs dans la région et plus récemment lors de la création du Groupement d'Intérêt Public « Campus de l'excellence sportive de Bretagne » groupement qui a permis notamment la préservation des missions et des compétences du CREPS de Dinard.

Les propositions concrètes d'expérimentation

Le Conseil régional, sollicite, dans le cadre d'une expérimentation, la co-gestion de la part territoriale des crédits du Centre National de Développement du Sport (CNDS).

L'enveloppe autour de 5M€(fonctionnement) pour la Bretagne est aujourd'hui gérée par le pôle sport de la Direction Régionale de la Jeunesse, des sports et de la cohésion sociale en lien avec le Comité Régional Olympique et Sportif. Cette enveloppe pourrait être co-gérée par le Conseil régional en lien avec le CROS et les niveaux départementaux et locaux.

Plus globalement une réflexion pourrait être ouverte sur l'évolution de l'ensemble du pôle sport (11 personnes) de la DRJSCS afin d'assurer une parfaite articulation avec les actions menées par le Conseil régional.

Dans le cadre du campus d'excellence, l'action commune de la Région, de l'Etat et du monde universitaire au plan de la recherche, de l'innovation et du développement dans ce secteur doit être renforcée.

Vers une gouvernance renforcée

Les enjeux liés à l'emploi dans le domaine du sport doivent être pleinement pris en compte dans le cadre de la responsabilité confortée de la Région en matière de lien emploi-formation et de définition de la carte des formations en ce domaine.

Si une architecture nationale est nécessaire pour les très grands équipements et si les logiques et priorités fédérales doivent être entendues, des schémas régionaux sont souhaitables pour coordonner les décisions en termes d'équipements de niveau local. L'enjeu est celui d'une forte mutualisation des financements. Ce travail de mise en harmonie, de réalisation de schémas de planification devrait trouver son cadre dans le Conseil régional du sport.

Contribution thématique N°9

Pour le développement de l'audiovisuel en Bretagne

Fers de lance de « l'exception culturelle », l'audiovisuel et le cinéma français constituent au niveau international un argument de choix pour défendre la diversité culturelle face au divertissement standardisé. La contradiction est flagrante avec le centralisme qui les caractérise tout particulièrement en France. 80% de la production audiovisuelle et plus de 90% de la production cinématographique s'y effectuent en Ile-de-France, et ce malgré l'importante montée en puissance des politiques menées en faveur de cette création par les collectivités locales, en particulier les régions, depuis les années 1990.

En Bretagne, le paysage audiovisuel est dense. Les politiques publiques locales, et tout particulièrement celles de la Région, ont fortement contribué au maintien et à l'émergence d'auteurs, de réalisateurs, de producteurs, de diffuseurs télévisuels ou sur internet, de cinémas indépendants, de radios associatives, d'acteurs investis dans la formation, dans l'action culturelle, dans l'éducation à l'image, en français comme en breton. Confrontés à ce centralisme extrême, particulièrement visible en matière de télévision publique ou de production de longs-métrages, ces acteurs se sont fédérés et ont construit un paysage exceptionnellement structuré, organisé, imaginatif, enclin à la coopération.

L'ouverture d'une réflexion collective en Bretagne sur les perspectives susceptibles d'être offertes dans ces domaines par un nouvel acte de décentralisation a ainsi logiquement mobilisé les acteurs du cinéma et de l'audiovisuel. Parmi ceux-ci, les 5 diffuseurs télévisuels ou sur internet conventionnés en Bretagne par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (Armor TV, Brezhoweb, Tébéo, TVRennes 35, Ty Télé), ainsi que France 3 Ouest, la fédération de professionnels Films en Bretagne, l'association Le Groupe Ouest et ses partenaires, et un groupement d'acteurs de l'audiovisuel en langue bretonne autour de Daoulagad Breizh, Brezhoweb et Dizale, ont formulé des propositions à la Région.

Celle-ci a en effet initié un dialogue autour de quatre axes principaux, afin de dessiner un schéma global pour un audiovisuel décentralisé en Bretagne :

- la notion de service public audiovisuel : l'action publique doit ici permettre une nouvelle approche du « tout image », dans une préoccupation d'intérêt général. L'action culturelle, l'éducation à l'image, le soutien à la création artistique, l'approche critique et distanciée de l'actualité, l'expression de la diversité culturelle sont autant de priorités aujourd'hui bafouées par un paysage audiovisuel chaque jour plus marchand et soumis au règne de l'immédiateté.
- La présence du fait régional : les auditeurs, téléspectateurs et internautes intéressés par la Bretagne, dans sa globalité historique et dans sa diversité la plus large, territoriale, culturelle, sportive, environnementale, économique, linguistique, doivent bénéficier d'une offre plus importante et accessible sur leurs écrans. La présence de la langue bretonne doit, en particulier, être davantage affirmée.
- Le soutien à la filière : l'emploi, la formation, le financement de la production, la recherche de nouveaux débouchés locaux pour cette production, la consolidation des acteurs existants, sont une autre préoccupation centrale.

- La prise en compte de la convergence numérique : l'émergence récente de nouveaux usages et de nouveaux modes de diffusion liés au développement des technologies numériques n'est qu'un premier aperçu des profonds bouleversements qu'elles ne manqueront pas de provoquer dans le paysage audiovisuel. Tout en veillant à ne pas alimenter de nouvelles fractures sociétales, il s'agit ici d'intégrer d'emblée une approche prospective. On ne répondra pas aux enjeux des deux ou trois prochaines décennies par une « simple » déclinaison régionale des outils en place depuis plus d'un demi-siècle à d'autres échelles.

C'est à travers ce prisme que sont aujourd'hui analysées les premières propositions des professionnels de l'audiovisuel en Bretagne.

La grande qualité de ces propositions et les échanges auxquels ils ont donné lieu ont une nouvelle fois validé la pertinence du souhait d'expérimentation en Bretagne dans le cadre d'un nouvel acte de décentralisation, en matière audiovisuelle. Ils ont également confirmé la complexité technique, organisationnelle, financière d'une telle entreprise. La fragilité économique des différentes parties prenantes de cet écosystème particulier est également manifeste.

La Région Bretagne est convaincue de disposer, en 2013, des atouts nécessaires à l'émergence d'un nouveau modèle audiovisuel breton, adapté à ses spécificités, et susceptible de constituer un puissant levier pour une nouvelle expression citoyenne, si l'Etat et ses autres partenaires, publics et privés, conjuguent leurs efforts pour y contribuer. La question des moyens disponibles est en effet centrale. Elle soulève de nombreuses interrogations, comme celle de la juste redistribution en Bretagne des produits de la contribution nationale à l'audiovisuel public (« redevance audiovisuelle »), aujourd'hui questionnée par de nombreux professionnels.

Avant la fin de l'année 2013, il conviendra dès lors d'approfondir, avec les acteurs ayant déjà contribué à cette réflexion qui ne peut être que collective, comme avec d'autres, et notamment l'Etat, les contours de cette expérimentation : un modèle économique, des ressources, un budget, une gouvernance devront être déterminés.

Les principes suivants en sont néanmoins d'ores et déjà actés. Sans moyens nouveaux, aucune expérimentation ne sera possible. La notion de service public, qui n'exclut aucunement le recours à des partenariats privés, prime. La convergence numérique doit être pleinement intégrée dans le modèle envisagé. Sa gouvernance doit permettre à l'ensemble des producteurs et diffuseurs existants d'y prendre part.

Contribution thématique N°10

Compléter le champ de responsabilité de la Région pour la gestion des lycées.

Il est unanimement reconnu que les transferts de compétences en matière de gestion des lycées ont entraîné de grands progrès. Cependant, cette réforme est restée « au milieu du gué ». La Région emploie les agents techniques et finance l'ensemble du fonctionnement des établissements, mais sa marge de manœuvre est contrainte par le fait que le gestionnaire, qui assure la gestion financière et matérielle du lycée, n'est pas sous son autorité. Ainsi, par exemple, alors que la Région mène une politique volontariste pour le développement d'une restauration scolaire de qualité et qu'elle forme ses cuisiniers dans ce sens, la bonne application de ses orientations reste aléatoire car dépendante, en grande partie, de la bonne volonté du gestionnaire d'établissement.

La compétence régionale doit donc être complétée.

La qualité des relations de travail constantes entre la Région et le Rectorat est un atout majeur, permettant d'assurer un transfert de compétences réussi sans remettre en cause l'organisation et l'autonomie des établissements

Le dispositif de l'expérimentation pourrait être le suivant :

- Les gestionnaires le souhaitant pourraient être détachés de leur corps d'origine auprès de la Région pour une durée à déterminer, mais pouvant aller de 3 à 5 ans.
- L'État devrait transférer le cas échéant les moyens nécessaires à la Région pour le paiement des gestionnaires détachés.

Afin de ne pas remettre en cause l'autonomie pédagogique de l'établissement, le gestionnaire resterait sous la hiérarchie fonctionnelle du chef d'établissement et suivrait ses directives pour les missions concernant les activités pédagogiques. Cependant, son rattachement à la Région l'amènerait à mettre en application les politiques régionales concernant la restauration, l'hébergement et l'entretien du patrimoine immobilier et naturel du lycée, notamment en terme de politique d'achats.

Afin d'assurer le succès du transfert, le cas échéant, précédé d'une période expérimentale, une procédure impliquant l'ensemble des partenaires concernés, serait mise en œuvre.

- Un comité de pilotage associant l'ensemble des acteurs impliqués serait constitué.
- Dans l'hypothèse d'une phase expérimentale, une évaluation du dispositif serait menée en fin de période.

Contribution thématique N°11

L'enjeu foncier au sein du projet stratégique régional.

Malgré une prise de conscience généralisée, la problématique foncière demeure entière en Bretagne avec des caractéristiques spécifiques à notre région.

Bien que 1^{ère} région agricole de France, nous assistons à la disparition accélérée des terres destinées à la production. Enrayer ce déclin est l'un des enjeux stratégiques des politiques définies par l'Etat, via le PAAR, et la Région via la Nouvelle alliance agricole. La Charte foncière copilotée par l'Etat et la Région a de nouveau souligné l'importance de cet enjeu qui est en partie la conséquence d'un étalement urbain plus prononcé dans notre région qu'ailleurs en France et qu'il convient urgentement de maîtriser.

La disparition des terres au profit de la « résidentialisation » et de la tertiarisation de l'économie contribue à l'affaiblissement d'un des piliers économiques de notre région qui a pourtant conforté et façonné un aménagement du territoire original avec le maintien essentiel d'un réseau d'équilibre, celui des petites et moyennes villes. Mais les conséquences sont aussi environnementales avec en Bretagne un impact évident sur la qualité de nos eaux, sur la perte de biodiversité, sur le climat et la question hautement stratégique de l'énergie.

Le législateur a entériné les conclusions des participants du Grenelle de l'environnement avec le lancement de schémas régionaux (SRCAE, SRCE) incluant cette problématique foncière.

Les SCoT seront concernés dès 2016 par le Grenelle 2 avec des exigences environnementales renforcées. Les quatre objectifs prioritaires de l'aménagement et du développement durables des territoires devront désormais être mieux intégrés par les SCoT.

La mobilisation des territoires et de l'Etat est bien réelle mais **il manque un outil foncier de planification à l'échelle régionale** qui permette de conforter les efforts entrepris et d'apporter cohérence et efficacité à la recherche des solutions qui aideront les décideurs locaux dans l'activation des nouveaux leviers permis par le Grenelle 2.

Ce serait l'ambition générale portée par **un document de mise en cohérence foncière à l'échelle régionale, volet du projet stratégique de territoire** proposé par le Conseil régional, construit dans un esprit partenarial pour :

1. Contribuer à l'amélioration des SCoT existants et entraîner les territoires encore dépourvus à en constituer un ;
2. Favoriser les relations Inter SCoT aujourd'hui inexistantes ce qui est un point de faiblesse ;
3. Formaliser les enjeux régionaux dans les SCoT concernant les zones d'activité, les trames vertes et bleues, etc. ceci afin de limiter les coûteuses concurrences territoriales notamment sur le plan économique et de l'habitat.

Un document de ce type permettrait d'aboutir à une véritable stratégie foncière partagée dépassant clivages et concurrences qui trop souvent encore freinent les mutations nécessaires dans l'approche l'enjeu foncier.

Une dynamique d'acteurs qui va dans ce sens

La création en 2009 de l'Etablissement public d'Etat Foncier de Bretagne traduit cette préoccupation partagée par les élus bretons et l'Etat. Toutefois, bien que très utile et opérationnel, cet outil ne permet pas de répondre à un travail de planification territoriale qui n'existe pas à l'échelle de notre région alors même que les diagnostics révèlent un ensemble de problématiques et de spécificités locales.

Bien consciente de cette lacune, la Région a cherché à favoriser la montée en gamme de la qualité et de l'ambition des SCoT, au regard des enjeux bretons, et pour favoriser les interrelations. C'est l'objectif que la Région a récemment rappelé, en session de juin 2012 (*Pour une gestion durable du foncier au service du développement de la Bretagne*), en réaffirmant son implication dans les politiques foncières et en valorisant la démarche SCoT.

De même, l'Etat en région a souhaité nouer un dialogue le plus large possible avec l'ensemble des acteurs du territoire pour définir le contenu d'une charte foncière. La Région s'est associée à cette démarche.

Il existe par conséquent une dynamique autour des problématiques foncières, une direction politique régionale clairement donnée, une tradition de travail avec les acteurs des territoires et une expérience de copilotage de ces dossiers sensibles avec l'Etat qui porte ses fruits.

Ce que pourrait être le contenu de ce document stratégique

L'objectif est la montée en gamme des SCoT et d'aider ses acteurs à concrétiser des objectifs essentiels à l'échelle de leur territoire comme à l'ensemble du territoire breton. Cette démarche serait aussi l'occasion de promouvoir les collaborations inter SCoT.

- **Un copilotage Région-Etat.**
- **L'Etablissement public régional** aurait un rôle tout à fait décisif à jouer dans sa construction.
- **Concertation et co élaboration.** Le CESER, les Départements, les pays et EPCI, les parcs, les chambres consulaires seraient étroitement associés avant adoption du document par le Conseil régional.
- **Une opposabilité juridique résultant d'une validation par décret en Conseil d'Etat.**
- **La nécessaire garantie de l'Etat.** L'Etat doit rester le garant du document au travers du porté à connaissance qu'il adressera aux communes et à leurs groupements lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme locaux, de son association à ces procédures, du contrôle de légalité et de la délivrance des agréments.
- **Un document opposable.** Coproduit à l'échelle régionale, il s'imposerait aux autres documents d'urbanisme, aux plans de déplacement, aux schémas d'infrastructures et de transports sous le régime de la compatibilité.

- **Quel contenu ?** Il reprendrait les préoccupations qui animent les réflexions sur les SCoT mais à l'échelle régionale et de la cohérence : Relier et structurer, polariser et équilibrer, préserver et valoriser. L'échelle régionale permettra surtout d'éviter les « angles morts » et de donner de la consistance à des problématiques qui parfois dépassent politiquement et techniquement le niveau local. Le document pourrait définir des secteurs à fort potentiel de densification, des secteurs d'urbanisation préférentielle, des secteurs d'urbanisation conditionnelle, la prise en compte des infrastructures, la définition des espaces agricoles, naturels et boisés, la détermination de localisation préférentielle des développements urbains (densification ou extension).

Contribution thématique N°12

Pour une expérimentation bretonne dans le domaine patrimonial

La Bretagne est la 1^{ère} région de France (hors IDF) pour le nombre et la qualité de son patrimoine artistique et architectural.

Le patrimoine est un levier transversal de l'action publique qui appelle une vision stratégique de sa valorisation. Il a des impacts sur le développement économique, le tourisme, la culture et l'attractivité territoriale, l'environnement.

Le patrimoine peut être perçu en 4 temps successifs, dont les aspects complémentaires et articulés sont sous-estimés : connaissance – protection – conservation/ restauration – valorisation.

Au niveau national, la loi du 13/08/2004 – acte II- a transféré la compétence de connaissance (inventaire du patrimoine) aux Régions.

L'action de l'Etat reste fortement axée sur des fonctions régaliennes d'autorisation, contrôle... (Loi de 1913 – loi de police), de protection, et des fonctions de soutien aux travaux.

Au niveau régional, la Région Bretagne a développé une politique régionale volontariste du patrimoine basée sur les concepts articulés de connaissance et valorisation du patrimoine afin d'en faire un levier efficace pour le développement de la Bretagne : conditionnalité des aides, incitation à l'appropriation par la population, intégration des multiples dimensions d'un bien (histoire, savoir-faire...)

La Région apporte un soutien à près de 400 opérations de restauration / conservation du patrimoine en exigeant de la part du porteur de projet une démarche de valorisation économique, touristique, sociale ou environnementale.

L'affirmation d'un nouvel état d'esprit

Une autre façon de penser le patrimoine

Le patrimoine n'est plus en charge d'illustrer une « histoire officielle ». La politique du patrimoine doit donc se libérer d'une approche uniquement conservatoire des choses : le patrimoine est perçu – et sa valeur n'est jugée – qu'au travers des critères tenant à l'histoire des arts, ou une approche esthétique.

Une conception du patrimoine basée sur la valeur d'usage équilibrée du patrimoine doit être préférée et être appliquée à l'ensemble des étapes des politiques patrimoniales :

- L'inventaire (compétence régionale)
- La protection (doit prendre en compte ce regard et cette compétence)
- La conservation (indexée sur une approche de valorisation et articulée)
- La valorisation qui doit être reconnue comme une politique à part entière (sensibilisation, formation, éducation) :

Une expérimentation pourrait être proposée en Bretagne autour de deux idées :

1 - Le transfert d'une partie du pouvoir de protection

La politique de protection du patrimoine actuellement aux seuls mains de l'Etat, pourrait être en partie partagée entre l'Etat, la Région et les Communes.

- L'Etat conservant la dimension Monument historique classé (Nation)
- La Région innovant une « *protection* » / « *reconnaissance* », fruit de l'association des valeurs d'existence et d'usage, (dimension régionale identitaire et basée sur l'expertise scientifique d'inventaire transférée)
- Les Communes se voyant reconnaître la faculté d'un droit de recourir à un régime d'autorisation motivé en lieu et place d'un systématique régime déclaratif.

2 - La gestion des crédits de restauration

La gestion des crédits pourrait être envisagée à un niveau régional en prenant en compte la vision renouvelée du patrimoine évoquée au sein d'une démarche convergente des acteurs principaux que sont l'Etat, la Région et les Départements.