Une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées

Rapport

SEPTEMBRE 2023

Région BRETAGNE

Groupe de travail Autonomie

Conseil régional de Bretagne

Rapport d'étape – septembre 2023

Préambule.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une accélération souhaitée par le Président de la République ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 – L'autonomie : Pour quoi ?

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Ces objectifs fondamentaux sont les suivants :

1 – Répondre à l'attente et la demande d'une vie démocratique renouvelée, permettant à tous nos concitoyens de se réapproprier leur avenir, de participer à la vie collective et de se faire entendre en tant que communauté humaine et régionale.

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

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

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

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

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

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

L'enjeu est donc ici :

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

C'est ainsi pour répondre au défi démocratique que doit être proposé un renouvellement du dialogue avec l'Etat et des modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions, voire un statut spécifique pour la Bretagne (comme la Constitution et la loi l'autorisent déjà pour plusieurs collectivités de métropole, telles la collectivité de Corse ou la métropole de Lyon), permettant de renouer le lien entre les habitants, leurs représentants et leurs institutions. Cette aspiration démocratique devrait pouvoir trouver un large écho à travers tout le pays.

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

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

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

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

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

notamment de la fiscalité, dans un enjeu croisé de correspondance entre compétences assumées, assiette fiscale afférente et responsabilisation de la décision publique.

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

Ce contexte est aussi celui :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 – La nécessité d'une relance politique déterminée de la décentralisation.

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

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

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

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

3.1 - Quelques principes généraux :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2.1 - Des moyens financiers à la hauteur des responsabilités.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 – Propositions sur des thématiques prioritaires.

3.2.1 – Les mobilités.

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

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

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

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

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

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

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

Ce que serait Bretagne Mobilités

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

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

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

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

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

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

Les enjeux de financement

Les AOM historiques (métropoles ou grandes agglomérations) ont un modèle de financement des mobilités robuste pour développer leurs services de mobilité. Le versement mobilité offre une ressource stable et assise sur la dynamique du territoire.
Les Régions ont quant à elles pendant de nombreuses années assumé le développement des services de transport (TER depuis 2002, transports interurbains et scolaires depuis 2017) sans ressources dédiées en mobilisant des fonds propres et en arbitrant entre politiques publiques. Le succès incontestable pour le TER doit beaucoup aux investissements massifs des Régions tant pour les infrastructures, les matériels et doit aussi beaucoup à la mobilisation de fonds très importants pour payer la circulation des trains à SNCF.

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

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

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

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

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

Ceci pourrait notamment conduire :

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

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

3.2.2 – Logement-Habitat.

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

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

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

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

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

Face à ce contexte, force est de constater que

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

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

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

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

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

Cette gouvernance devrait être fondée sur plusieurs principes :

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

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

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

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

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

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

3.2.3 - Transitions écologiques.

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

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

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

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

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

Cette gouvernance spécifique pourrait reposer sur :

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

A ce titre plusieurs propositions devraient être explorées :

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

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

3.2.4 – Développement économique et emploi formation.

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

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

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

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

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

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

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

3.2.5 – Les langues de Bretagne

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

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

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

- Confier à la Région -en lien avec l'Office Public de la Langue Bretonne et l'Institut du Gallo- la conception, la conduite et la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de développement de l'enseignement immersif, bilingue et de l'enseignement optionnel de ses langues régionales, en collaboration étroite avec les Académies dans lesquelles sont dispensés les enseignements de breton et de gallo. Ce plan pluriannuel comprendra un volet RH (formation, ouverture de postes et mutations) et la définition d'une carte scolaire régionale, engageants pour l'Etat et les collectivités.

- Donner à la Région Bretagne les moyens humains, réglementaires et financiers pour mettre en place un dispositif de formation spécifique aux langues régionales, notamment pour les enseignants des établissements scolaires.

- Faire évoluer, dans le cadre juridique existant, les outils permettant de faciliter notamment la mise à disposition des locaux d'enseignement et l'ouverture de nouvelles écoles bilingues par immersion pour le réseau Diwan. Ces évolutions viendront préfigurer un statut public pour le réseau Diwan à l'échelle de la Bretagne historique, dans le respect du cadre de l'Education nationale et de son projet pédagogique, avec une dotation moyenne par élève qui devra être garantie au même niveau que la dépense moyenne par élève des écoles publiques de l'Education Nationale.

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

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

3.2.6 – La culture.

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

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

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

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

3.2.7 – Autres pistes.

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

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

3.3 – La nécessité de la différenciation.

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

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

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

3.3.1 - Différenciation des normes.

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

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

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

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

3.3.2 – Différenciation des compétences.

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

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

3.3.3 – Différenciations des organisations.

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

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

3.3.4 – Différenciation dans les pratiques « du quotidien ».

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

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

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

L'évolution des pratiques devrait toucher les points suivants :

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

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

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

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

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

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

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

Eléments de conclusion.

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

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

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

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

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

Annexes :

Le vœu d'avril 2022

Les lettres de mission du Président du Conseil régional

La composition du groupe

La feuille de route du groupe

Les dates de réunion

La liste des auditions

Les documents de référence :

- Rapport sur la différenciation
- Rapport sur la fiscalité

SESSION des 7 et 8 avril 2022

Vœu du Conseil régional de Bretagne

« Pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées »

Le 16 mars 2022, l'association Régions de France, dont la Région Bretagne est membre, publiait un communiqué de presse dans lequel elle invitait à « *créer dans la Constitution un nouvel article conférant à la Corse un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice dans la République. Ce statut serait défini par la loi organique adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, prévoyant le transfert de compétences dans certaines matières avecpouvoir normatif de nature législative ou quasi législative au bénéfice de la Collectivité de Corse, les compétences régaliennes demeurant du ressort de l'État* ».

Dans le même communiqué de presse, l'association Régions de France ajoutait : « *Les régions considèrent que l'autonomie des collectivités n'est pas contradictoire avec la République et qu'au contraire elle la renforce. Nos territoires ont une histoire, une culture et des caractéristiques sociales qui méritent, dans une démocratie moderne, de laisser aux élus locaux de vraies marges décisionnelles dans certains domaines, encadrées par une loi organique, et soumises au contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.* »

Au cours des derniers mois, en Guadeloupe comme en Corse, l'idée d'autonomie a été avancée par certains membres du gouvernement en réponse à des tensions et à des violences. Pourtant, un sujet aussi important – touchant aux relations entre les citoyens et la puissance publique, à la répartition de la faculté de légiférer et de réglementer entre l'Etat et l'échelon régional – mérite d'être examiné dans une atmosphère propice à un débat démocratique serein. L'autonomie, bien comprise, est une affaire d'efficience des politiques publiques, de capacité à mobiliser les leviers nécessaires pour répondre aux défis du siècle, et d'aptitude des élus locaux à rendre des comptes sur leur action auprès des électeurs.

Dans la mesure où la dévolution d'un statut d'autonomie suppose un partage du pouvoir, une renégociation des moyens et des responsabilités, et finalement une relation équilibrée et mature entre collectivités et pouvoir central, l'autonomie est donc avant tout le véhicule d'un projet de renouvellement démocratique fondé sur de vraies capacités à agir au plus près des citoyens et des réalités locales.

Si le mot tranche dans le débat politique français, il est pourtant banal chez nos voisins européens. Environ cent cinquante millions de citoyens vivent de nos jours dans des régions autonomes en Europe. Certaines sont de proches partenaires de la Bretagne, tel le Pays de Galles.

L'essoufflement du modèle français de décentralisation est aujourd'hui patent. Près de quarante ans après la première élection de leurs représentants au suffrage universel, les Régions ont une capacité budgétaire très limitée, qui plus est entravée par l'effacement progressif de leur autonomie fiscale depuis vingt ans, et elles ne disposent d'aucun pouvoir réglementaire dans leurs propres domaines de compétence. Elles se trouvent trop souvent réduites à demander à l'Etat d'agir pour régler des problèmes qui pourraient relever de leur responsabilité. Cet état de fait provoque des retards, des crispations, des incompréhensions et au bout du compte une érosion de la légitimité de l'action publique.

Le dossier de l'enseignement du breton est emblématique à cet égard. La nécessité de passer par le niveau national pour régler certains détails de l'enseignement du et en breton, souvent à grand renfort de

mobilisation, est une source de tension permanente. Mais bien d'autres sujets soulignent le décalage entre les attentes de la population et les moyens de la Région : sur les mobilités, le logement, l'environnement, la santé, les citoyens ont bien du mal à entendre que la Région ne dispose pas des moyens budgétaires et/ou réglementaires requis pour relever les défis en tenant compte de la situation bretonne.

La crise sanitaire a mis en lumière le manque d'autonomie et de responsabilité régionale en France. Comment s'étonner alors de la faiblesse des taux de participation aux élections régionales ? Les sondages récents confirment que les citoyens attendent plus de pouvoir pour leurs régions. De façon significative, la Région où la participation électorale a été la plus importante lors du scrutin de juin 2021 est celle, la Corse, où la collectivité dispose des possibilités d'action les plus conséquentes, ce qui confirme que nous avons là une des réponses à la crise démocratique.

Ainsi donc, dans le prolongement des propositions formulées en mars 2013 par le Président de Région Pierrick Massiot sur « l'Assemblée de Bretagne » et de la position exprimée en février 2018 par l'exécutif régional breton suite au discours du Président de la République en Corse, mais aussi en cohérence avec les recommandations endossées de manière transpartisane lors des précédents mandats régionaux sur les perspectives d'une différenciation en Bretagne (juin 2018) et sur une fiscalité locale rénovée (juin 2019) et, enfin, en tenant compte du vœu adopté à l'unanimité par le Conseil Régional de Bretagne le 15 octobre 2021, intitulé «Pour une expression citoyenne sur la question de la réunification de la Bretagne »,

Le Conseil régional de Bretagne :

1. **Rappelle au gouvernement sa demande d'engager, à l'horizon 2024, le processus législatif qui permettra une consultation sur le processus de réunification de la Bretagne.**

2. **Propose au gouvernement et au Parlement qui seront issus des scrutins du printemps 2022 :**

   - d'entamer des discussions pour la définition d'un possible modèle d'autonomie pour la Bretagne, incluant une part de pouvoir législatif et réglementaire, en identifiant les compétences à partager, celles qui resteraient de la seule responsabilité de l'État et celles qui seraient dévolues à la seule collectivité de Bretagne ;

   - de travailler dans le même temps à une redéfinition des relations budgétaires entre la Région et l'État, dans le but de garantir à la Région un panier de ressources fiscales significatif avec pouvoir de taux et de définition de l'assiette, tout en assurant saparticipation à des mécanismes de solidarité à l'échelle nationale, dans un souci de cohésion territoriale et sociale de la République.

En parallèle, afin de nourrir son travail d'élaboration et de proposition, le Conseil Régional de Bretagne s'engage à animer une série de débats publics sur l'intérêt de l'autonomie dans différents domaines de la vie collective et sur les contours institutionnels de la Bretagne de demain, tant en termes de périmètre que de prérogatives, en veillant au pluralisme des expressions à l'échelle des cinq départements bretons.

Vœu approuvé à la majorité.

Le groupe Rassemblement national vote contre.

Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-rannvro Breizh

Monsieur Michaël QUERNEZ
Vice-Président Climat, mobilités

Rennes, le 14 juin 2022

Monsieur le Vice-Président,

Lors de sa session des 7 et 8 avril derniers, le Conseil régional de Bretagne a adopté à une très large majorité un vœu « Pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées ».

Dans ce vœu, en vue de faire évoluer le cadre légal, règlementaire et financier permettant la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces pour les bretonnes et les bretons, les élu.e.s appelaient à l'ouverture de discussions avec le nouveau gouvernement pour définir les contours d'un « modèle d'autonomie pour la Bretagne ». Ils appelaient aussi au lancement d'un travail pour élaborer des propositions en ce sens en s'appuyant sur un débat élargi au-delà du seul Conseil régional.

Je souhaite désormais que, dans le prolongement de ce vœu, nous franchissions une étape plus opérationnelle par la constitution d'un groupe de travail réunissant l'ensemble des groupes politiques de l'assemblée l'ayant voté favorablement. Groupe de travail dont je vous confie l'animation et le pilotage.

Il se réunira à échéances régulières, idéalement tous les mois et, pourra notamment :

- Organiser sa réflexion au regard des évolutions législatives récentes (loi 3DS), des débats en cours ou à venir sur les collectivités locales (évolution des dotations, projet de conseiller territorial) des réalités ou perspectives budgétaires enfin (préparation du PLF en particulier).

- Elargir cette réflexion en la nourrissant, d'une part d'éclairages d'experts (constitutionnalistes, fiscalistes, juristes ou spécialistes de l'action publique), d'autre part d'exemples de pratiques ou d'expériences comparables en France ou en Europe.

- Faire le point sur l'état des travaux et de la mise en œuvre des analyses et propositions déjà formulées par la Région Bretagne (rapport sur la décentralisation, mission sur la différenciation, mission sur l'autonomie financière en 2018...) ou par le CESER de Bretagne.

- Formuler des propositions et les organiser entre pistes de court terme, pouvant être rapidement mises sur la table et nourrir immédiatement les discussions avec le gouvernement et pistes de moyen/long termes pouvant s'inscrire dans une perspective plus lointaine ; de même il pourra les organiser entre pistes pragmatiques, pouvant être mises en œuvre à cadre juridique quasi constant et pistes plus ambitieuses exigeant l'évolution du cadre constitutionnel et législatif.

RÉGION BRETAGNE
283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne | facebook.com/regionbretagne.bzh
www.bretagne.bzh

RANNVRO BREIZH
283 bali ar Jeneral Patton – CS 21101 – 35711 Roazhon cedex 7
Pgz : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne | facebook.com/regionbretagne.bzh
www.breizh.bzh

Adresser toute correspondance sous forme impersonnelle à Monsieur le Président du Conseil régional de Bretagne.
SIRET : 233 500 016 00040 • TVA intracommunautaire : FR10 233 500 016

- Proposer les modalités et définir les contours d'un élargissement de ces réflexions au-delà du seul conseil régional; et proposer des pistes pour l'ouverture de ces débats à un public plus large, au-delà des acteurs institutionnels.

Il me semble enfin essentiel d'orienter l'ensemble de vos travaux et réflexions sur le service à rendre à nos concitoyens, sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre et sur un renouveau de la démocratie locale, comme objectifs ultimes de toute réforme, qu'elle porte sur le partage des compétences, qu'elle soit fiscale ou institutionnelle.

Compte tenu de ces différentes considérations, je suggère qu'un premier rapport d'étape puisse être mis à la discussion de notre assemblée dans un délai susceptible de servir de premier cadrage à des discussions pouvant s'ouvrir avec le nouveau gouvernement et tenant compte des premières orientations du PLF. Les travaux auront alors à se poursuivre et à s'approfondir selon un calendrier dont on ne peut préjuger tant il dépendra de l'écoute dont le gouvernement pourra faire preuve.

Ce groupe de travail bénéficiera du support et de l'accompagnement de l'administration dont la coordination pour cette mission sera assurée par l'adjoint de la DGS.

Vous souhaitant des travaux et des échanges de qualité,

Je vous prie d'agréer, **Monsieur le Vice-Président**, l'expression de mes sincères salutations.

Loïg CHESNAIS-GIRARD

Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-Rannvro Breizh
Perzident du Consail Rejiona de Bertègn

Monsieur Michaël QUERNEZ
Premier Vice-président
en charge du climat et des mobilités

Rennes, le 25 AVR. 2023

Monsieur le Premier Vice-président, Cher Michaël,

Dans le cadre du groupe de travail dit « Autonomie », vous avez avancé sur plusieurs pistes, inscrites dans des calendriers différenciés : des réflexions très immédiates sur le financement des mobilités dans le contexte du futur volet mobilités du CPER ; des réflexions de court-moyen termes sur le renforcement de l'autonomie des collectivités par des évolutions concrètes de leurs champs de compétences ou des modalités de leur exercice et de leur financement ; vous avez enfin esquissé des réflexions de plus long terme sur des évolutions institutionnelles plus profondes, appelant des modifications législatives lourdes, voire une réforme constitutionnelle.

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

Il a ainsi évoqué la réouverture et l'accélération du chantier de révision constitutionnelle qui pourrait être (re)lancé dès le mois de juillet prochain.

Il a depuis complété cette annonce par un appel à une réflexion très large sur une relance de la décentralisation, intégrant des transferts de compétences et de moyens financiers et normatifs.

Quelles que soient les attentes de précisions et de confirmations, la Bretagne, fidèle à ses habitudes chaque fois qu'il s'agit de décentralisation, se doit d'être au rendez-vous et fera des propositions.

Nous entendons donc nous saisir de l'ouverture faite par le Président de la République et y répondre de manière proactive. Ceci pour deux raisons : la première est que ses déclarations font écho aux initiatives que nous avions prises en mobilisant le groupe « Autonomie », la seconde est que nos travaux passés nous permettent de pouvoir poser dans le débat des propositions très concrètes et innovantes dans un délai court, permettant de faire progresser les collectivités en autonomie sur des champs d'intervention précis et concrets.

Quant à l'hypothèse d'évolutions institutionnelles plus profondes, passant le cas échéant par le vecteur d'une modification constitutionnelle, il nous faut avoir des clarifications sur les intentions du Président de la République

et du Gouvernement afin de vérifier qu'existe réellement une fenêtre d'opportunité pouvant aussi s'ouvrir pour la Bretagne. J'entends les solliciter par un courrier spécifique.

Comme je l'ai précisé dans mon discours d'ouverture de la dernière session, je vous demande, au sein du groupe « Autonomie » de poursuivre ce travail rapidement pour être en mesure, en juillet, de proposer au Président de la République et au Gouvernement une contribution bretonne.

Je souhaite que la Bretagne finalise ses propositions en s'appuyant sur l'ensemble de ses travaux passés. Ils valoriseront notamment ceux portant sur la fiscalité et sur les deux blocs de compétences que sont les mobilités d'une part, le logement et le foncier d'autre part. Ces propositions concrètes et opérationnelles, portant sur des enjeux prioritaires pour nos concitoyens, comporteraient, autant que possible, des contenus législatifs et réglementaires permettant d'élargir les compétences, d'améliorer leur exercice, de développer le pouvoir réglementaire et d'élargir les moyens financiers mobilisables.

Les travaux déjà engagés pourraient rapidement être consolidés et partagés pour être portés, autant que possible, par l'ensemble des élus bretons, au-delà de ceux du seul Conseil régional.

Vous remerciant de votre active mobilisation, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Vice-président, l'expression de ma considération distinguée.

Bien à toi.

Loïg CHESNAIS-GIRARD

Les membres du groupe de travail :

- TRISTAN BREHIER
- GABY CADIOU
- DANIEL CUEFF
- OLIVIER DAVID
- CLAIRE DESMARES
- BENJAMIN FLOHIC
- AZILIZ GOUEZ
- CHRISTIAN GUYONVARC'H
- GLADYS GRELAUD
- ISABELLE LE CALLENNEC
- BERNARD MARBOEUF
- PAUL MOLAC
- GOULVEN OILLIC
- CHRISTINE PRIGENT
- MICHAEL QUERNEZ
- GUILLAUME ROBIC
- STEPHANE de SALLIER DUPIN
- STEPHANIE STOLL
- CHRISTIAN TROADEC

Les dates de réunions du groupe :

- 11 octobre 2022
- 30 novembre 2022
- 13 décembre 2022 (Sénat Paris)
- 27 février 2023
- 22 mai 2023
- 12 juillet 2023
- 11 septembre 2023

Les personnalités auditionnées :

- YANN LE MEUR, expert en finances publiques
- WANDA MASTOR, universitaire, constitutionaliste et experte en droit public
- Délégation de Bretagne Majeure conduite par YVES LEBAHY, géographe

Octobre 2022

Feuille de route pour le groupe de travail « Autonomie »

Cadre général de la démarche.

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

Un groupe de travail est mis en place pour en proposer la traduction en actes concrets.
Le texte du voeu est le cadre de référence du travail engagé, il en fixe les objectifs :

1. *Rappeler au gouvernement la demande du Conseil régional d'engager, à l'horizon 2024, le processus législatif qui permettra une consultation sur le processus de réunification de la Bretagne.*

2. *Proposer au gouvernement et au Parlement :*
   - d'entamer des discussions pour la définition d'un possible modèle d'autonomie pour la Bretagne, incluant une part de pouvoir législatif et réglementaire, en identifiant les compétences à partager, celles qui resteraient de la seule responsabilité de l'État et celles qui seraient dévolues à la seule collectivité de Bretagne ;
   - de travailler dans le même temps à une redéfinition des relations budgétaires entre la Région et l'État, dans le but de garantir à la Région un panier de ressources fiscales significatif avec pouvoir de taux et de définition de l'assiette, tout en assurant sa participation à des mécanismes de solidarité à l'échelle nationale, dans un souci de cohésion territoriale et sociale de la République.

En parallèle, afin de nourrir son travail d'élaboration et de proposition, animer une série de débats publics sur l'intérêt de l'autonomie dans différents domaines de la vie collective et sur les contours institutionnels de la Bretagne de demain, tant en termes de périmètre que de prérogatives, en veillant au pluralisme des expressions à l'échelle des cinq départements bretons.

Constitution du groupe et modalités de travail.

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

Il invite à participer à ses séances de travail toute personne pouvant apporter une contribution à ses réflexions et travaux.

Il se réunit sur un rythme aussi régulier que possible, à l'invitation de son président, jusqu'à remise de ses propositions finales. Le rythme d'une réunion toutes les six semaines apparaît comme souhaitable.

Les modalités d'organisation des travaux favorisent la collégialité du travail et de l'expression du groupe, ainsi que la recherche de tous les compromis transpartisans permettant de mettre en avant ce qui unit les membres du groupe.

Objectifs et temporalité des travaux.

Le groupe se fixe trois objectifs s'inscrivant dans trois temporalités complémentaires.

Le premier objectif, dans un temps court (fin d'année 2022) qui est celui de la préparation de la prochaine loi de finances et d'engagement des travaux pour le volet mobilité du CPER, est de formaliser les attentes et propositions de la Bretagne pour préserver, sinon accroître ses capacités d'action immédiates face aux défis du temps.

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

Le troisième objectif, s'inscrivant dans le temps long des grandes réformes de structure (au moins le temps du mandat), vise à formuler des propositions concrètes et ambitieuses pour obtenir des avancées importantes sur les trois enjeux connexes mais néanmoins distincts que sont :

- La réunification administrative de la Bretagne,
- Le renforcement des compétences et des moyens de l'institution régionale, en lien avec les autres niveaux de collectivités,
- Des évolutions statutaires et institutionnelles pour une Bretagne autonome, en lien également avec les autres acteurs publics.

Le groupe se fixe ainsi à la fois des objectifs opérationnels dans un esprit de pragmatisme et une ambition forte pouvant conduire à des préconisations très innovantes et structurantes, s'inscrivant dans le temps long.

Méthode générale.

1 - <u>Sur les objectifs de plus court terme</u>.

Il est proposé au groupe de travail d'élaborer et de valider deux notes.

La première portera essentiellement sur les enjeux financiers de court terme de la Région Bretagne en vue des discussions du PLF 2023, mais ne manquera pas de les inscrire dans une perspective plus large. Elle dressera la situation particulière de la Bretagne, au-delà des

problématiques propres à l'échelon régional en général. Elle soulignera ses difficultés spécifiques et son sous-financement historique, sur l'ensemble de ses champs de compétences, elle décrira la réalité de l'effet ciseaux qui la menace actuellement et les incohérences des modes de financement de l'échelon régional. Elle s'appuiera sur les éléments du rapport sur la fiscalité de 2019.

La traduction de cette note en amendements législatifs pourra être envisagée en lien avec les parlementaires bretons.

La seconde portera sur un rappel des attentes et des besoins spécifiques de la Bretagne pour un volet mobilité du CPER à la hauteur des défis. Elle s'appuiera sur les travaux d'ores et déjà présentés devant le Conseil d'Orientation pour les Infrastructures et la CTAP.

Ces projets de notes pourront être proposés à la discussion du groupe de travail dès ses réunions de septembre ou octobre. La réunion de validation pourra se faire en lien avec les parlementaires bretons et la CTAP.

2 - <u>Sur les objectifs moins immédiats.</u>

Court/moyen termes : Engager dès l'automne, en lien avec la CTAP et les diverses strates de collectivités un travail sur les compétences et leurs modalités d'exercice dans une optique pragmatique et opérationnelle.

Perspectives du « temps long » :

- La réunification administrative de la Bretagne,
- Le renforcement des compétences et des moyens de l'institution régionale, en lien avec les autres niveaux de collectivités,
- Des évolutions statutaires et institutionnelles pour une Bretagne autonome, en lien également avec les autres acteurs publics.

Si les trois sujets sont connexes, il est proposé de distinguer (pour les articuler) le suivi des démarches en vue de la réunification d'une part, et le travail sur les deux enjeux que sont les renforcements de compétences et de moyens et les évolutions statutaires et institutionnelles, d'autre part.

2.1 - <u>Sur la réunification.</u>

Le groupe suivra les discussions engagées avec le Département de Loire Atlantique, le dialogue proposé au gouvernement sur cette question, il sera associé à l'étude d'impacts envisagée avec le département 44 afin d'alimenter la réflexion sur les perspectives ouvertes.

2-2 – <u>Sur les propositions structurelles (compétences, moyens et statut)</u>

Le livrable final du groupe de travail est de mettre sur la table des préconisations et propositions opérationnelles permettant de traduire en actes les objectifs du voeu. Cela peut prendre la forme de propositions de loi ou de propositions d'évolutions réglementaires,

portant sur des évolutions institutionnelles d'une part (un statut d'autonomie pour la Bretagne) sur des évolutions dans les compétences, les moyens et l'organisation de l'action publique, pour le Conseil régional et les autres niveaux de collectivités, en lien avec l'Etat, d'autre part.

Mais compte tenu de la dimension éminemment politique et de l'enjeu démocratique majeur de la démarche, il convient de travailler avec pour boussole la seule question du « **pour quoi ?** » pour s'assurer toujours que les préconisations qui seront faites sont bien ordonnées à l'intérêt général de l'ensemble de nos concitoyens. Il s'agit de conjurer le risque de propositions hors-sol, qui pourraient être perçues comme un jeu de rôle entre acteurs politiciens ou technocratiques.

Pour cela, on propose d'engager le travail en répondant d'abord à la question : **pour quoi plus d'autonomie ?**

Il s'agit de formaliser le « bénéfice » réel qu'on en attend et de vérifier qu'il est perçu par nos concitoyens. Ce « bénéfice » peut être de mieux maîtriser notre destin, mieux répondre aux attentes de nos concitoyens sur plusieurs plans : meilleure action publique, meilleur service rendu, plus forte vitalité démocratique, capacité à parler au national voire à l'international…

En déduire le dessin d'une « Bretagne plus autonome » sur les différents plans que sont :

- L'autonomie administrative,
- L'autonomie financière,
- L'autonomie fiscale,
- L'autonomie législative et réglementaire *(critère essentiel et déterminent au plan européen pour caractériser l'autonomie locale)*.

Cette « vision idéale » d'une Bretagne plus autonome pourrait alors se traduire en deux familles de conclusions :

- La nécessité d'évolutions institutionnelles de type « statut Breton » permettant de s'organiser, de décider et dialoguer avec l'Etat de manière différenciée. Ceci pouvant se traduire par des propositions de loi constitutionnelle ou pas et ouvrant la question de la dévolution d'une part de pouvoir législatif et réglementaire.
- La nécessité d'une nouvelle organisation de l'action publique en région (pour faire mieux, plus efficace et plus efficient dans le cadre actuel) pouvant passer par des évolutions législatives et réglementaires sur les compétences, sur les moyens et sur les modalités d'exercice partagé de ces compétences. Mais ceci pouvant aussi relever de simples évolutions dans les pratiques ou les modes de coordination de l'action publique. Ce dernier point pouvant ouvrir la porte à des évolutions opérationnelles plus rapides et perceptibles du grand public.

3 - <u>Sur l'élargissement de la mobilisation.</u>

La question du dialogue démocratique avec les acteurs locaux et le grand public est essentielle et sensible, elle doit être abordée sans tarder. Elle fait l'objet d'une réflexion

spécifique de la part du groupe de travail. Elle se fait en lien avec les travaux demandés au CESER sur les enjeux de démocratie participative. Elle cherche à mobiliser les réseaux associatifs, culturel et sportif et d'éducation populaire. Une sollicitation d'artistes pourrait être envisagée.

Le lien avec les bretonnes et bretons pourrait se faire en particulier sur le : pour quoi ? et la vision de la Bretagne autonome pour vérifier leur intérêt à la démarche et leur appréhension réelle des « bénéfices attendus ». Leur information, *a minima*, ou leur consultation sur les livrables plus opérationnels en serait ensuite facilitée. Les modalités de cette participation restent à définir.

Le calendrier de travail pourrait être le suivant :

Deux grands temps :

➢**Jusqu'à la session des orientations budgétaires**, production et validation des deux notes flash sur PLF et CPER et travail en « tronc commun » sur le « Pour quoi ? » et le dessin idéal de cette « Bretagne autonome ».

➢**A partir du début 2023**, selon ce que les circonstances et les orientations du gouvernement permettront à ce moment, travail en **deux sous-groupes** : l'un sur le statut, l'autre sur l'action publique.

- **Réunion de juin** : Échange de cadrage, grandes lignes de méthode

- **20 juillet : discussion sur la feuille de route.**

- **Réunion d'octobre :**
  - Validation définitive de la feuille de route
  - Validation des notes PLF et CPER
  - Premières auditions pour alimenter la réflexion.

- **Septembre à Décembre :**
  - Bilan des préconisations issues des trois rapports de 2018-2019 (réunification, différenciation, fiscalité) et de la mise en œuvre du contrat pour l'action publique en Bretagne (février 2019)
  - Réunion spécifique sur les questions de mobilisation élargie (élus locaux, cycle de conférences, débats dans chacun des 5 départements bretons.)
  - Rencontre avec les parlementaires bretons pour les associer à la démarche.
  - Articulation avec la CTAP pour mobiliser les autres niveaux de collectivités.
  - Proposition d'une réunion de travail avec les élus de Loire-Atlantique.

- **Réunion de novembre :**

  - Première synthèse des propositions remontées par les membres sur le « pour quoi » et la vision idéale d'une Bretagne autonome.
  - Synthèses des travaux déjà produits en Bretagne sur ces questions.

    - Auditions.

- **Réunion de décembre :**
    - Validation et finalisation d'un premier rapport d'étape.
    - Ce rapport ouvre la voie du travail en deux sous-groupes, à la fois sur les questions de statut institutionnel et d'amélioration de l'action publique.

- **A partir de janvier ou février 2023, lancement des <u>deux sous-groupes</u>.**

Le premier (réflexion sur le temps long) engage un programme d'auditions et de travaux techniques sur les questions constitutionnelles, juridiques et fiscales pour faire avancer les propositions en termes de statut.

Des experts possibles sont d'ores et déjà identifiés (cf liste en fin de note)

Il se donne un an pour aboutir à des propositions écrites.

Le second (réflexion pour des évolutions de court/moyen terme) s'adosse à la CTAP (« Collectivités de Bretagne ») pour travailler sur les questions d'amélioration de l'action publique. La méthode consiste à identifier les compétences pouvant être renforcées, (mais également rendues ou réduites), les moyens nécessaires associés, ainsi que les modalités nouvelles d'organisation de cette action entre collectivités, et avec l'Etat, dans l'esprit d'une Bretagne elle-même décentralisée (par une meilleure gouvernance, une plus forte coordination, des logiques de délégation de compétences et de mutualisation de moyens).

Il se fixe pour objectif de rendre des préconisations dans un délai d'un an, mais inscrit son travail dans une durée plus longue.

Un lien avec les autres régions, via Régions de France, sera recherché.

Experts possibles :

- Yann Le Meur, expert finances locales
- Romain Pasquier, sciences politiques
- Jean-Jacques Urvoas, droit public ancien garde des Sceaux
- Wanda Mastor, droit public, université de Toulouse
- Géraldine Chevrier, droit public, spécialiste de la différenciation
- Ferdinand Mélin-Soucramanien, président de l'INSP
- Laetitia Janicot, droit public, spécialiste collectivités locales, Université de Paris 1
- Antoinette Hastings, droit public, finances publiques et collectivités, Université de Nantes
- Corinne Delon-Demoulin, droit public, Rennes 2
- Hugues Bied-Charreton, DRFIP
- Alexandre Guigue, Droit public, droit comparé GB, Université de Savoie

- Aurélien Baudu, droit public, finances publiques, université de Lille
- Matthieu Houser, droit public, finances publiques, université de Franche-Comté
- Yves Lebahy, géographe
- …

Mission de réflexion sur les perspectives d'une différenciation en Bretagne

Décentraliser vraiment, c'est différencier.

La demande d'un **droit à la différenciation** est depuis de nombreuses années exprimée par la Bretagne et portée notamment par le Conseil régional. Elle constitue la colonne vertébrale de son discours sur la décentralisation, formalisé dans sa contribution au débat national, en 2013. On le rappelle ici : la décentralisation est un **processus politique** qui vise à renforcer la capacité des acteurs locaux à concevoir et mettre en œuvre **des politiques publiques différenciées**, adaptées aux réalités et à l'identité de leur territoire. Elle ne peut se résumer pour la Bretagne à un processus technique de transfert de compétences ou de moyens.

La différenciation et la régionalisation de l'action publique sont pour la Bretagne les conditions d'une meilleure prise en compte des réalités territoriales et des attentes de nos concitoyens. Elles sont une condition de l'efficacité renforcée des politiques publiques et la garantie de leur efficience. Elles sont enfin un enjeu démocratique majeur si l'on veut rapprocher la prise de décision de ceux qui en attendent et en vivent les effets. D'autres pays européens ont depuis longtemps montré la voie de systèmes offrant une large autonomie de décision aux échelons locaux, permettant une plus forte efficacité de l'action publique, permettant souvent des économies de moyens, renforçant le lien démocratique entre les administrations et les citoyens et sans que cela nuise à l'unité du pays.

Cette nécessaire modernisation est une ardente obligation pour notre pays. La Bretagne, du fait de ses spécificités, l'attend avec encore plus de force. Une réelle différenciation pour la Bretagne est en effet la condition absolue d'un renouveau de l'action publique, permettant de mieux répondre à ses particularités. Cette différenciation est ici pleinement légitimée par ses caractéristiques : une singularité culturelle, son caractère de péninsule, pointe avancée de l'Europe, sa maritimité, son équilibre territorial et sa tradition d'une gouvernance partagée, ses urgences environnementales.

Nous le disons, la Bretagne, région à forte (s) identité (s), très enracinée et très ouverte à la fois, bretonne, française et européenne, souhaite ouvrir avec le gouvernement cette voie nouvelle de notre organisation démocratique. L'intérêt général, la simplification administrative, l'efficacité de l'action publique doivent être les seuls objectifs à atteindre ensemble, Etat et Région, en relation avec les représentants des territoires de Bretagne. **Il s'agit de poser le cadre d'un processus de différenciation gagnant-gagnant énoncé comme champ des possibles par le Président de la République.**

Des ouvertures portées au plus haut niveau.

A l'occasion de son discours devant le Congrès réuni à Versailles le 3 juillet 2017, le Président de la République a ouvert de nouvelles perspectives, évoquant les enjeux d'adaptation, les méfaits de la centralisation jacobine, proposant des pactes de confiance girondins :

*« Ne redoutons pas de nouer avec les territoires **des accords de confiance**. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là. Osons **expérimenter, déconcentrer**… ; **osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité.***

*Il ne s'agira pas uniquement d'une conférence budgétaire ou financière, mais de **trouver ensemble les moyens d'adapter nos politiques aux réalités locales** »*

Il les a précisés lors de son discours devant la conférence nationale des territoires en utilisant le terme de **différenciation** pour décrire un processus pouvant permettre de contribuer à la modernisation de la République et de son fonctionnement. Il les a renouvelés lors de son discours aux Préfets, le 5 septembre 2017 :

*"L'égalité républicaine aujourd'hui passe par **une approche différenciée**, dans les analyses et les réponses qu'il faut apporter".*

Il les a enfin confirmés lors de son discours de Bastia, tout en soulignant que si les enjeux institutionnels et juridiques ne sont pas à négliger, le cœur du sujet est celui de l'action concrète : comment la différenciation peut-elle être le cadre d'une plus grande efficacité de l'action publique et de la transformation de la vie de nos concitoyens ? En d'autres termes, le Président de la République, plus que de « théoriser » la différenciation, propose de la mettre en œuvre avec réalisme. S'il s'adressait à la Corse, son discours traçait aussi des perspectives pour les autres territoires.

Dans le prolongement de ses propositions de 2013 et en cohérence avec une position constante sur le sujet, le Conseil régional entend se saisir de cette ouverture.

Des blocages à lever.

Les délégations de gestions, uniformes sur tout le territoire national et pilotées par voie de circulaires sont des ajustements techniques, qui, pour être utiles, n'en sont pas pour autant des actes de régionalisation. Une telle uniformité, très fortement inscrite dans la longue tradition administrative française, est aujourd'hui sclérosante et facteur d'immobilisme. Elle freine les initiatives des plus volontaires qui se heurtent au « plafond de verre » imposé par les moins allants. Ainsi objecte-t-on très souvent à la Bretagne que ses propositions ne seraient pas acceptables parce que non transposables en d'autres territoires métropolitains.

Si cet immobilisme est d'abord préjudiciable aux territoires, qui se voient bridés dans leurs initiatives, c'est plus largement la modernisation du pays voulue par le gouvernement, qui se trouve freinée dans sa mise en œuvre, faute d'avoir créé localement un contexte favorable à son déploiement.

L'enjeu d'une réelle décentralisation est d'accepter le principe de la diversité. Il se traduit par le pouvoir d'exercer des compétences différentes ou d'exercer différemment de mêmes responsabilités, selon des processus décisionnels propres et avec des moyens adaptés. Il s'agit de rendre l'action publique locale plus efficace pour répondre à l'aspiration de nos concitoyens à une puissance publique qui transforme les choses et pèse sur les réalités. Ce faisant, il s'agit de contribuer à l'action de modernisation nationale.

Aussi la différenciation telle que proposée par la Bretagne s'inscrit-elle pleinement dans les principes de l'unité et de l'égalité républicaines. L'égalité réelle ne peut en effet résulter que d'une prise en compte des réalités et des différences de fait.

Les blocages face à cette nécessaire modernisation, pourtant à l'œuvre dans bien d'autres pays européens, sont de diverses natures, mais tiennent essentiellement à une tradition politique et administrative inscrite dans le temps long, dépassant les alternances politiques, les alternances de Républiques et les alternances de régimes.

- Blocage culturel lié à une vision française de l'égalité marquée par un attachement à un égalitarisme formel,
- Blocage administratif liée à une vieille tradition française de centralisation et de méfiance à l'égard de l'initiative locale,
- Blocage politique liée au fait que, invariablement, les partis politiques sont décentralisateurs dans l'opposition et plus frileux une fois au pouvoir,
- Blocages juridiques enfin au plus haut niveau de notre arsenal, inscrits dans la Constitution, les lois organiques et portés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, gardien vétilleux des principes de l'unicité et de l'égalité républicaines.

S'ajoute à cela que la période actuelle n'est pas la plus propice au progrès en ces domaines. Quelques mois après les dernières réformes territoriales, aux effets contrastés et pas encore complètement appréhendés, nos concitoyens expriment toujours plus de méfiance à l'égard des acteurs publics en appelant de leurs vœux le retour d'un Etat protecteur et parfois tutélaire. Attente potentiellement contradictoire avec celle, tout aussi forte, de plus de proximité, plus de participation et plus de responsabilisation locale.

Des avancées en matière de régionalisation ne seront ainsi possibles qu'en déverrouillant dans le même temps l'ensemble de ces points de blocage. De fait, une ouverture sur le plan juridique seule n'aboutirait à rien si l'initiative politique ne suivait pas, si le fonctionnement administratif ne s'alignait pas et si, enfin, l'opinion publique et la culture nationale n'évoluaient pas.

On ne peut que souligner, en effet, combien le droit positif actuel, sans aucune évolution, aurait déjà pu permettre de multiples avancées si des blocages administratifs et des inerties politiques ne les avaient empêchées. La Bretagne qui a connu ces dernières années les épisodes de discussion sur les délégations de compétences culture, eau ou accompagnement vers l'emploi, en a l'expérience parfois cuisante. On pointe ainsi le risque qu'un déverrouillage juridique ne soit pas suffisant pour changer les choses.

Un groupe de travail pour ouvrir des portes.

C'est pourquoi a été décidé, en vertu de l'article 16 de notre règlement intérieur, la constitution d'un groupe de travail dédié au sujet de la différenciation.

Son objet, formalisé par une lettre de mission adressée à JM Le Boulanger était d'émettre **des propositions permettant à la Bretagne de trouver toute sa place dans le processus ouvert par l'Etat**.

Il s'agissait d'abord de suivre les travaux engagés sur un plan juridique et pouvant conduire à des évolutions constitutionnelles de nature à confirmer l'ouverture faite par le Président de la République et à offrir un cadre réellement fécond pour les initiatives locales.

Ces évolutions, selon les intentions du gouvernement doivent :

- Déverrouiller l'expérimentation en retirant de la loi organique l'obligation, dans son prolongement, de la généralisation de son résultat et rendre donc permanente la possibilité de déroger, dans certaines limites, à la loi et au règlement,
- Inscrire la possibilité d'une attribution par la loi de compétences différentes à des collectivités de même catégorie,
- Rendre possibles des adaptations de la loi et du règlement au regard des spécificités locales.

Mais au-delà du travail de suivi et d'analyse juridique, il s'agit surtout de **faire émerger des propositions concrètes** de projets, d'actions ou de dispositifs pouvant être engagés ou accélérés en Bretagne dès que les ouvertures en matière de différenciations auront été confirmées.

Il s'agit pour le Conseil régional et la Bretagne de démontrer, très pragmatiquement, que si des possibilités de différenciation étaient offertes, elles permettraient d'engager des projets et des actions ambitieuses, transformantes pour le territoire régional et de nature à contribuer efficacement à la modernisation du pays.

S'inscrire dans le court et le moyen termes.

Le groupe de travail, constitué de 15 élus représentant tous les groupes du Conseil régional, à l'exception du Front national qui n'a pas voulu y contribuer, s'est réuni quatre fois. Ses premiers travaux ont permis de préciser des éléments de méthode essentiels, compte tenu de la complexité du sujet et des contraintes de calendrier.

Il a d'abord travaillé à préciser son niveau d'ambition.

Devait-il faire un choix entre projet de révolution institutionnelle et stratégie des petits pas pragmatiques ?

Devait-il faire un choix entre propositions ambitieuses, mais irréalistes et inapplicables, au moins dans l'immédiat, et risque de l'autocensure débouchant sur des micro-sujets trop peu transformants ?

Devait-il faire un choix entre propositions de court terme, utilisables dans l'immédiat et propositions de moyen terme, ouvrant des perspectives durables ou s'inscrivant dans la prospective ?

Devait-il faire un choix quant à l'acception à donner au terme « valise » de différenciation qui peut tout autant renvoyer à des enjeux de statut constitutionnel, ainsi que le revendique la Corse, comme se limiter à se différencier dans le rythme de mise en œuvre de telle ou telle action publique, sans qu'il soit nécessaire de modifier le cadre constitutionnel ou législatif ?

Ces questions se sont trouvées encore complexifiées par les contraintes de calendrier d'une part, par la question de la bonne articulation avec d'autres démarches engagées d'autre part.

La contrainte de calendrier était celle du processus de révision constitutionnelle annoncé d'abord pour l'été et désormais repoussé à l'automne. Il convenait que la Bretagne émette ses premières propositions au bon moment, d'où le souhait d'une première étape achevée dès la fin mai.

Les deux autres démarches engagées en Bretagne sont, à très court terme, celle de l'élaboration d'un projet de pacte dit girondin, proposée par le Conseil régional et validée sur le principe par le Premier ministre. Il s'agissait alors, en vue d'une possible contractualisation avant l'été, de mettre sur la table des propositions très concrètes avant la fin du printemps. Ne pas être à ce rendez-vous était prendre le risque de rater une opportunité.

La seconde démarche était celle de la Breizh COP, inscrite dans la durée et ouvrant la porte à une réflexion partagée sur le territoire pour réviser en profondeur les méthodes de mise en œuvre de l'action publique et plus largement de l'action collective. Il convenait aussi de ne pas éluder ce temps long de la réflexion, permettant alors de porter pleinement une réelle ambition transformatrice et les projets les plus innovants.

Le groupe a retenu l'option de ne pas faire de choix binaire et de s'inscrire :

- à la fois dans le temps long et le temps court
- à la fois dans la grande ambition transformatrice et dans la proposition pragmatique et des petits pas,
- à la fois en appui sur l'opportunité d'un pacte girondin, ici et maintenant, et sur les perspectives qu'ouvriront les réflexions de la Breizh COP.

Une ambition de transformation intacte.

Ainsi ne perd-il pas de vue les grandes perspectives de la régionalisation politique telles que portées il y a quelques mois par la contribution régionale au débat sur la décentralisation, celles de la réunification avec la Loire-Atlantique, qui demeure un objectif très largement partagé et en attente de circonstances favorables. Il ne perd pas non plus de vue les enjeux institutionnels que seraient ceux d'une Assemblée de Bretagne ou de nouvelles formes d'organisations permettant une réelle avancée dans l'autonomie de décision des territoires. Il ne perd pas de vue non plus la nécessité d'inventer de nouvelles manières de construire l'action publique ou la vie démocratique pouvant passer par une différenciation profonde dans les modes d'organisation des pouvoirs publics (séparation du délibératif et de l'exécutif). Il ne perd pas de vue la question de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités, qui reste un chantier inachevé et assez brouillon, quelles que soient les avancées permises par les dernières lois. Enfin, le groupe de travail rappelle le souhait énoncé par l'Assemblée régionale de voir la France ratifier la Charte européenne des langues minoritaires.

Mais il renvoie ces réflexions et leur formalisation au temps plus long et aux travaux de la Breizh COP, aux échanges ouverts entre collectivités dans des cadres adaptés dont celui, privilégié, de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Il le faut d'autant plus que ces enjeux ne pourront avancer que dans le consensus le plus large et dès lors que personne ne les percevra comme l'expression d'une volonté tutélaire du Conseil régional. A ce titre, un groupe de travail constitué de seuls conseillers régionaux n'est pas le périmètre idoine pour porter de trop fortes ambitions transformatrices du paysage institutionnel breton dans son ensemble. Il est conscient de ne pouvoir faire de justes propositions que sur le champ exclusif des compétences de l'institution régionale.

La différenciation, un concept large…

Le groupe, par souci de clarté, veut rappeler les différentes et nombreuses acceptions possibles du terme de différenciation. Il le fait en partant des versions les plus ambitieuses et transformantes pour aller vers des hypothèses beaucoup plus modestes.

1 - La première différenciation serait celle résultant d'un statut particulier, de nature constitutionnelle. C'est ce que revendique la Corse, ce qui est reconnu aux territoires d'Outre-Mer, au motif, justement, qu'ils sont des îles au sens géographique, culturel, historique, économique du terme... Un tel statut permet de mettre en œuvre des modalités d'organisations institutionnelles spécifiques, séparation de l'exécutif et du délibératif, système de responsabilité du premier devant le second… Il peut permettre aussi des compétences différentes et largement augmentées, notamment en matière fiscale. Un tel statut permet aussi le cas échéant des interventions de la collectivité dans le champ du domaine législatif (art 34 de la Constitution) ou réglementaire (art 37 de la Constitution). Cette hypothèse

n'est pas à l'ordre du jour et ne fait pas partie du périmètre de réflexion du présent groupe de travail pour la Bretagne.

2 - Le deuxième niveau de différenciation résulterait d'une modification de l'article 72 de la Constitution, permettant de déverrouiller l'expérimentation en retirant de la loi organique l'obligation de la généralisation de son résultat et rendre donc permanent la possibilité de déroger, dans certaines limites, à la loi et au règlement, d'inscrire la possibilité d'une attribution par la loi de compétences différentes à des collectivités de même catégorie, de rendre possibles des adaptations de la loi et du règlement au regard des spécificités locales. Ces évolutions, attendues depuis longtemps, sont aujourd'hui portées par le projet de réforme constitutionnelle, dans son article 15. Cette réforme ouvre potentiellement la voie à de réelles et profondes évolutions dans le périmètre et les modalités d'exercice des compétences des collectivités.

Le groupe de travail se félicite de voir avancer le projet de réforme constitutionnelle qui, à la lecture du projet de loi présenté en Conseil des ministres, répond en grande partie aux attentes formulées depuis longtemps par les Régions et singulièrement par le Conseil régional de Bretagne. Il souligne néanmoins, comme le présent rapport le rappelle plus haut, que le seul déblocage juridique, pour nécessaire qu'il soit, ne saurait suffire à faire avancer la cause de la subsidiarité et de l'autonomie locale de décision. De fait, les expérimentations comme les différenciations, si elles seront facilitées n'en resteront pas moins soumises à la décision du gouvernement ou du législateur. Leur mise en œuvre, enfin, n'en sera pas moins soumise à la bonne volonté des administrations centrales. Ceci impliquant une grande vigilance dans le déploiement de ces réformes.

Par ailleurs, la mise en œuvre des différenciations dans le cadre de cet article 72 rénové continuera de se faire sous le contrôle du Conseil constitutionnel qui vérifiera que les lois d'habilitation restent bien motivées par des enjeux d'intérêt général et qu'elles n'outrepassent pas le respect du principe d'égalité républicaine.

En tout état de cause, la mobilisation de ces dispositifs sera très encadrée et juridiquement lourde puisque résultant d'une initiative législative.

3 – Un troisième niveau de différenciation est celui permis actuellement par les lois autour de deux outils que sont les délégations de compétences de l'Etat, d'une part, les modalités d'organisation pouvant être conventionnées entre collectivités, d'autre part.

Le champ d'investigation est a priori immense puisque sur la plupart des sujets, des demandes de délégations de compétences peuvent être faites et sont de droit analysées par l'Etat. Force est néanmoins de constater qu'elles font l'objet d'une instruction au moins sourcilleuse, au pire dilatoire. Ainsi le bilan des mises en œuvre est-il très limité. La Bretagne en fait l'expérience avec la culture ou l'eau, elle témoigne de la complexité du dispositif pour des évolutions parfois homéopathiques. Il s'agit là, néanmoins, de sujets sur lesquels la collectivité régionale pourrait envisager d'avancer seule dans un dialogue spécifique avec l'Etat.

L'autre champ est celui des conventionnements entre collectivités, notamment dans le cadre de conventions d'exercice partagé des compétences (CTEC), tel que prévu par la loi Maptam. Ce dispositif, qui se déploie dans le cadre de la CTAP, était le principal vecteur de la différenciation proposée par les récentes réformes territoriales. Il est porté par une vision contractuelle des choses, les collectivités étant libres de s'organiser entre elles pour améliorer l'action publique. Là aussi, le bilan s'est révélé assez modeste, quand bien même, en Bretagne, des travaux de grande qualité ont été conduits dans le cadre des CTAP dédiées, en matière de culture, de tourisme, ou de développement économique. Il s'agit là de sujets sur lesquels il n'est pas envisageable de progresser en dehors de discussions très ouvertes et consensuelles avec l'ensemble des collectivités concernées, quel que soit le point de vue de l'Etat.

4 – La dernière acception de la différenciation est celle qui résulte, à périmètre réglementaire inchangé, et sans procédure particulière, de la volonté politique de faire plus ou différemment dans un territoire. A cet égard, le Pacte d'avenir est une modalité de différenciation, s'agissant d'un contrat qui n'a été signé qu'avec la Bretagne. Plus largement tout dispositif de simplification et de ciblage de l'action publique est un élément potentiel de différenciation.

Il s'agit là de sujets sur lesquels les avancées peuvent résulter d'une simple volonté partagée de deux acteurs, sans contraintes particulières de procédure ou de consensus.

Une méthode…

Le présent rapport du groupe de travail est un premier document d'étape. Il pose sur la table quelques règles et principes de réflexion, une méthode pour la suite et une ambition réaffirmée.

Il produit une série de fiches de propositions qui sont pour l'essentiel à ce stade des propositions d'application quasi immédiate. Elles ont pour la plupart vocation à s'inscrire dans un pacte girondin de première génération, si ce dernier devait aboutir avant l'été. Sont ainsi privilégiées des propositions de type « petit pas » même si certains, compte tenu des résistances de toutes sortes s'apparentent quelque peu à des pas de géant.

Le groupe de travail a ainsi énuméré, par thématiques ou par type de politique publique, des projets, des actions ou des dispositifs qui pourraient être lancés ou accélérés en Bretagne, au regard des priorités et des caractéristiques du territoire. Pour chacun de ces projets, il conviendra encore de préciser les impulsions, les moyens financiers, juridiques et organisationnels nécessaires. De fait, ces fiches ont des contenus et des statuts très différents les uns des autres.

- Certaines propositions sont d'application rapide et facile. Elles peuvent ne relever que d'une relation bilatérale entre l'Etat et la Région.
- D'autres peuvent aussi relever de ce dialogue mais demander des expertises et des approfondissements pour mieux en évaluer ex ante les impacts.
- D'autres propositions concernent un plus grand nombre d'acteurs, et notamment d'autres niveaux de collectivités, elles devront faire l'objet de discussions ouvertes et sans doute d'une présentation en CTAP. C'est notamment le cas pour celles d'entre elles pouvant se décliner dans des logiques de conventions d'exercice partagé des compétences entre collectivités.
- D'autres propositions enfin, s'inscrivent dans une perspective plus longue et peuvent alors demander un suivi spécifique ou la mise en place de groupes de travail dédiés pour les faire avancer.

Elles sont regroupées en quatre grandes thématiques qui font écho aux spécificités de la Bretagne évoquées plus haut et légitimant la demande de différenciation :

1. Les solidarités territoriales,
2. Les transitions énergétiques et environnementales,
3. La maritimité,
4. Les singularités culturelles.

Quelques fiches transversales comprennent enfin des propositions pour porter d'autres enjeux non approfondis ou des questions de simplification administrative.

Une première segmentation résultera naturellement des propositions qui pourraient être intégrées dans un éventuel pacte girondin et celles qui ne bénéficieraient pas de ce portage.

Le groupe entend poursuivre ses travaux, d'abord pour préciser encore la faisabilité de ses propositions. Ainsi, certaines actions demandent-elles la reconnaissance de dérogations spéciales au cadre réglementaire, d'autres demandent des délégations de compétences ou de moyens spécifiques, d'autres encore, des expérimentations innovantes. Il convient également de préciser les enjeux de moyens que posent la plupart des fiches et d'en proposer un calendrier de mise en œuvre. Le groupe souhaite ensuite poursuivre son travail dans le suivi et l'évaluation de ses propositions et de leur mise en œuvre.

Il entend surtout inscrire ses réflexions dans la durée et les poursuivre en lien avec la Breizh COP pour faire aboutir de nouvelles propositions plus ambitieuses et transformatrices en faveur du grand projet de régionalisation de la Bretagne.

Cahier de la différenciation

Les solidarités territoriales

En vert, les propositions fléchées Pacte Girondin

En orange, les premières propositions à moyen terme

Fiche n°1 LOGEMENT

CRÉER ET GÉRER UNE ENVELOPPE RÉGIONALE POUR L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

Contexte

Il existe un certain nombre de dispositifs fiscaux dont le but est de favoriser l'investissement dans le logement sur des territoires précis en fonction d'un zonage déterminé par la loi (A, B ou C). Concrètement, les territoires ne peuvent pas tous prétendre bénéficier de l'effet des "produits investisseurs" (Pinel, PLS, PTZ).

En Bretagne, dont l'armature urbaine est particulière, les villes moyennes sont exclues de la zone "éligible" qui cible en priorité les espaces dits « en forte tension », à savoir uniquement la métropole de Rennes et une partie de Saint-Malo et Dinard. A titre d'illustration, Brest est la seule métropole de France à ne pouvoir bénéficier du Pinel, et des villes moyennes dans des zones démographiquement dynamiques (ex : Ille et Vilaine, Morbihan…) ne bénéficient pas de ces outils. Si la motivation nationale est a priori entendable, elle apparaît inappropriée à l'épreuve de la réalité du marché immobilier breton. En effet, les zones où la demande en logements est forte trouvent aisément une offre correspondante. De solides politiques locales de l'habitat permettent de gérer au mieux des flux prévisibles ; le problème ne se situe par conséquent aucunement sur le plan de l'incitation fiscale.

Il n'en va pas de même pour les villes moyennes au cœur d'EPCI dynamiques en termes d'emploi et de population qui, elles, peuvent être confrontées à un déficit d'offres. Interpellé sur ce point par des élus locaux bretons, le législateur a permis la conduite en Bretagne d'une expérimentation sur la seule année 2017 qui élargissait le zonage préalable du Pinel à une quinzaine de communes situées en zone C. Piloté par le Préfet et regroupant l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le domaine du logement et de l'habitat dont la Région, le Comité Régional Habitat et Hébergement (CRHH) a démontré à cette occasion qu'il savait agir en arbitre conscient des objectifs nationaux, de la réalité du marché et de la recherche de mixité sociale.

Il est également important de souligner que dans ses attributions ordinaires et de l'avis général des acteurs, le CRHH produit des réponses cohérentes et efficaces à l'échelle de la Bretagne tendant ainsi à limiter les effets négatifs de politiques d'intervention uniformes décidées nationalement sans pour autant remettre en cause l'efficacité des lois, bien au contraire.

Proposition

En réponse à un diagnostic territorial partagé sur l'inadaptation dans le contexte breton des dispositifs d'incitations à l'investissement dans le logement et compte tenu de la qualité des échanges partenariaux au sein du CRHH sur un enjeu aussi crucial, il semble opportun d'envisager **une contractualisation régionale en lieu et place du seul pilotage national** afin justement de mieux considérer les réalités bretonnes tout en respectant l'esprit de la loi et ses objectifs, ceci à coût budgétaire et fiscal constant.

Cette contractualisation se matérialiserait par l'octroi au Préfet de Région d'une enveloppe régionale réunissant l'intégralité des moyens de soutien à l'investissement. Reviendrait au Comité Régional Habitat Hébergement le soin de définir les zones territoriales éligibles au dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement locatif privé et par conséquent d'organiser l'affectation du nombre de logements éligibles par EPCI ou regroupements d'EPCI.

Fiche n°2 LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

BÂTIR UN FONDS RÉGIONAL MUTUALISÉ DE FINANCEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX

Contexte

Les récentes décisions gouvernementales, singulièrement la baisse de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) qui agit sur les prix des loyers des logements, ont eu pour effet mécanique de diminuer les fonds propres des bailleurs sociaux. Par voie de conséquence, leur capacité à investir en construction ou en réhabilitation de logements est sérieusement rognée alors que des objectifs ambitieux sont par ailleurs affichés pour rééquilibrer l'offre et la demande en logements sociaux.

Par ces mesures, le gouvernement entend inciter les bailleurs sociaux à mobiliser leurs fonds propres pour investir ou à en reconstituer à partir des plus-values réalisées sur la vente de logements.

Or, dans le contexte breton, hormis en Bretagne-Sud, peu de bailleurs sociaux semblent être en mesure de conduire ce genre d'opérations, les logements vendus l'étant souvent à perte.

Par ailleurs, faute de bailleur social susceptible d'investir, certaines communes qui bénéficient de l'intervention de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne (EPFB) s'inquiètent d'ores-et-déjà de ne pouvoir sortir les opérations immobilières programmées en respectant le critère de 20% de Logements Locatifs Sociaux.

La logique nationale actuelle n'est par conséquent pas du tout pertinente en Bretagne. Elle est même contre-productive par rapport aux objectifs partagés de déploiement d'une offre de logements sociaux tenant compte des spécificités d'un territoire rural et côtier qui s'organise en complément des métropoles à partir d'un maillage de petites et moyennes villes.

Proposition

Il paraît opportun de réfléchir à la mise en place d'un dispositif original, multi partenarial, en phase avec la réalité de la situation bretonne et avec les objectifs partagés en matière de développement de logements sociaux.

Cette réflexion, à conduire avec l'ensemble des parties prenantes et en particulier les collectivités locales, pourrait notamment porter sur l'intérêt et la possibilité de créer un fonds régional mutualisé de financement et de solidarité entre bailleurs sociaux, le cas échéant abondé par d'autres ressources (Etat, Europe, collectivités ?...) Le Comité Régional Habitat et Hébergement (CRHH) serait très fortement mobilisé pour la gouvernance d'un tel dispositif.

Fiche n°3 HAMEAUX ET DENTS CREUSES

ADAPTER LES LOIS LITTORAL ET ALUR À LA RÉALITÉ DE L'HABITAT BRETON

Contexte

L'armature urbaine de la Bretagne présente un caractère tout à fait original dans l'ensemble national avec un réseau de villes moyennes, côtières et rurales, qui s'appuient sur un ensemble de centres-bourgs et de hameaux. Or, les lois Littoral et ALUR ignorent ces spécificités liées aux usages de l'espace notamment aux activités maritimes et agricoles. Le droit de construction dans ces lieux est devenu restrictif et dérogatoire avec en toile de fond un débat parlementaire qui se focalise de manière répétée mais sans succès à ce jour sur l'adaptation des STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) à la réalité de l'organisation de l'habitat en Bretagne, notamment son caractère dispersé.

Il ne s'agit aucunement de remettre en cause le bien-fondé des motivations de ces lois. La protection du littoral, la lutte contre la spéculation foncière, la préservation des terres agricoles, la réduction de la pression littorale et plus généralement de l'étalement urbain sont des priorités largement partagées en Bretagne et qui sont au cœur des préoccupations de nombreux dispositifs d'intervention.

Toutefois, dans la réalité bretonne et en pratique, le remplissage des dents creuses dans les hameaux, qu'ils soient littoraux ou ruraux, aurait justement pour conséquence bénéfique de limiter l'étalement urbain qui se poursuit le plus souvent sous la forme de création d'un lotissement en continuité de bourg.

Proposition

Dans le cas breton, une plus grande souplesse de la loi ou concrètement la possibilité d'intervenir de manière claire et déterminée dans le futur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité durable des territoires (SRADDET) permettrait de répondre plus efficacement aux objectifs urbanistiques, fonciers et écologiques tout en tenant compte des manières de vivre et d'habiter en Bretagne.

Cette régulation régionale apparaît par ailleurs potentiellement plus protectrice, y compris pour le littoral, que des définitions qui seraient effectuées à l'échelle de SCOT ou de commissions départementales (risque de non harmonisation entre Départements), comme envisagé pour l'heure par amendement dans le cadre du projet de loi Elan.

La possibilité d'**adapter un ensemble législatif et réglementaire à la réalité territoriale** est dans ce cas précis un levier déterminant pour atteindre des objectifs partagés.

L'autre option serait de pouvoir **apporter des définitions régionales aux "hameaux" et "dents creuses"** et ainsi sortir de l'ornière de l'arbitraire d'une gestion administrative à géométrie variable du fait d'une harmonisation nationale contre-productive.

Fiche n°4 FONCIER/LITTORAL

ÉTENDRE LE DOMAINE D'INTERVENTION DE LA SAFER

Contexte

Compte tenu de l'originalité de la géographie bretonne avec son trait de côte important, de son économie spécifique avec un secteur primaire toujours actif (agriculture, pêche, conchyliculture), la réalité des conflits d'usage concernant la destination foncière et de multiples problématiques écologiques, il paraît tout à fait pertinent que les réflexions des professionnels engagées depuis de nombreuses années sur la cohabitation des activités à terre se traduisent désormais par la création d'un outil opérationnel adapté.

Proposition

La SAFER est un outil performant dans le domaine de la gestion foncière agricole. Son périmètre d'intervention pourrait être étendu aux enjeux du foncier et du bâti, liés aux activités terrestres de la conchyliculture et de la pêche, avec un renforcement de son droit de préemption sur les zones littorales concernées.

Fiche n°5 FONCIER AGRICOLE

ADAPTATION DES REGLES EN MATIERE DE FONCIER ET DE BATIMENTS AGRICOLES

Contexte

La conciliation de la protection de l'environnement et du développement des activités agricoles est généralement problématique, tout particulièrement dans les secteurs sensibles comme les zones littorales ou les périmètres de protection des captages d'eau. Des avancées concrètes peuvent être obtenues sur trois sujets régulièrement en débat dans les territoires mais à ce jour sans réponse concrète.

Le premier sujet concerne le changement de destination des vieux bâtiments agricoles (en pierre) dans les zones rurales. Bien que leur statut diffère selon le document d'urbanisme (absence de document donc RNU, carte communale, ancien POS ou PLU), leur changement de destination reste une affaire compliquée. Pourtant, faute de rénovation, ces bâtiments sont promis à la ruine. La mise en œuvre d'opérations de rénovation permettrait de surcroît une économie de consommation de foncier.

Le second sujet est celui des friches agricoles. Dans le cadre de l'élaboration de la charte "agriculture et urbanisme" du Finistère, il avait été proposé que les EPCI via les SCOT puissent planifier la déconstruction des porcheries ou poulaillers industriels délaissés qui enlaidissent le paysage. Ces opérations délicates permettraient également une gestion écologiquement appropriée des couvertures en fibrociment amianté. L'idée était que ces surfaces déconstruites soient comptabilisées pour permettre des extensions d'activité agricole dans des secteurs en tension comme le littoral.

Le troisième sujet vise à faciliter le développement de l'agriculture biologique dans les périmètres de protection des captages d'eau. A ce jour, l'Agence Régionale de Santé y refuse toute forme agriculture, y compris biologique.

Proposition

Sur le premier sujet, une simple harmonisation des règles de construction concernant la rénovation du bâti agricole ancien serait un facteur de progrès. Elle pourrait s'envisager via un pouvoir d'adaptation consenti à l'autorité préfectorale ou en confiant cette responsabilité aux collectivités, la Région assumant un rôle de coordination, éventuellement dans le cadre du SRADDET.

Sur le second sujet, en contrepartie des surfaces déconstruites, il pourrait être envisagé un assouplissement des règles d'urbanisme pour les exploitations agricoles situées dans des communes littorales, ceci de manière concertée et raisonnée. Les demandes d'installations-extensions d'exploitations agricoles en communes littorales restent faibles, la souplesse introduite permettrait par conséquent de gérer des situations exceptionnelles qui n'en demeurent pas moins importantes si l'on vise à maintenir une activité agricole en zone littorale.

Sur le troisième et dernier sujet, un assouplissement de la règle sanitaire serait également bienvenu afin de pouvoir développer des projets raisonnés, des suivis communs de la qualité de l'eau et aboutir à une meilleure compréhension des fuites d'azote. Se profilerait à l'horizon un partenariat idéal entre nécessité de protection de la ressource, exigence de rigueur sanitaire et activité économique avec une meilleure utilisation des terres disponibles.

Fiche n°6 RÉGULATION DE L'URBANISME COMMERCIAL

EXPERIMENTER UNE MISE EN COHERENCE A L'ECHELLE REGIONALE DES DECISIONS PRISES EN MATIERE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL

Contexte

Les commissions départementales d'aménagement commercial sont des commissions administratives qui statuent sur les projets commerciaux de plus de 1 000 m². Sont soumis à autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet :

- la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000m² (construction nouvelle ou transformation d'un immeuble existant) ;
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet. Est considérée comme une extension, l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile ;
- tout changement de secteur d'activité d'un commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 2 000 m². Ce seuil est ramené à 1 000m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire ;
- la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m² ;
- l'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil de 1 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;
- la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant 3 ans (au lieu de 2 ans précédemment).

Les critères d'aménagement du territoire et de développement durables guident normalement la prise de décision. Dans les faits et depuis les assouplissements introduits par la loi de modernisation de l'économie (LME), les CDAC sont devenues des "machines à dire oui", -accélérant la dévitalisation des centres-bourgs -, du fait de la trop grande proximité (juge et partie). Quant à la Commission nationale (CNAC), elle reste trop éloignée.

Proposition

L'échelle régionale parait plus adaptée pour la régulation commerciale. En effet, les zones de chalandise potentielles de nombreux établissements dépassent souvent les limites départementales, et l'ingénierie nécessaire pour une régulation adaptée de l'urbanisme commercial nécessite une mutualisation à une échelle suffisante, cohérente avec l'échelle de planification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Une expérimentation de mise en place et de fonctionnement d'une Commission régionale de l'aménagement commercial (CRAC) en lieu en place ou en complément des CDAC pourrait représenter une véritable plus-value sur le plan de l'aménagement territorial (cohérence avec les politiques de revitalisation des centres bourgs, avec la politique de maîtrise des flux) et du développement durable (foncier préservé).

De la même manière et pour les mêmes raisons, il parait pertinent de remplacer les observatoires départementaux de l'aménagement commercial par un observatoire régional.

Fiche n°7 CONTRACTUALISATION TERRITORIALE

ALLER VERS DES CONTRATS UNIFIES OU UNIQUES

Contexte

L'État, ses agences (ANAH, ADEME, ANRU), le Conseil régional et les Départements ont mis en place des contractualisations selon des cibles territoriales, thématiques et temporalités différentes. Les lois MAPTAM, ALUR et NOTRe ont favorisé la montée en puissance des intercommunalités qui sont les acteurs principaux de la planification à travers les PLUi, PLH, PCAET et leurs compétences en matière d'urbanisme et habitat. L'État et les collectivités s'engagent ainsi à la coordination des contractualisations avec les territoires ou typologies de territoires, urbains et ruraux.

Cet effort de cohérence s'exprime pleinement dans le volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région, dans la volonté de croiser les fonds régionaux et européens sur des objectifs déterminés (programmation des crédits au sein des comités uniques de programmation (CUP)) ou encore dans la démarche récente de dynamisation des bourgs et des villes via la construction multi partenariale d'un appel à projets.

Proposition

Fort de cette expérience qui donne largement satisfaction en amont et en aval, il serait intéressant de formaliser une mutualisation pérenne, de dimension régionale, sur des engagements élargis déterminants pour l'aménagement équilibré de la Bretagne.

Une expérimentation en ce sens pourrait aboutir en 2020 à un cadre de contractualisation unifié à l'échelle des EPCI ou de groupes d'EPCI, en lien avec les communes, associant et mutualisant les financements de l'Europe, l'État, la Région et des Départements dans des logiques de guichets uniques (mise en cohérence des cahiers des charges, instructions partagées et unifiées, délégations de crédits coordonnées, instances de gouvernances unifiées).

Ces contrats unifiés/uniques pourraient concerner les sujets du logement, de la sobriété foncière, de l'accès au service public, de la mobilité durable du quotidien, de la solidarité...

Compléter par une délégation de gestion régionale à partir d'une modification des modalités nationale des délégations de crédits FNADT, FSIL, DETR, etc., ils contribueraient à renforcer l'effet levier de l'action publique sur l'ensemble du territoire breton.

Fiche n°8 INTERCOMMUNALITE

MISE EN COHERENCE A L'ECHELLE REGIONALE DES TRAVAUX DES CDCI

Contexte

Les dernières réformes institutionnelles se sont traduites par un remodelage institutionnel d'ampleur notamment concernant le périmètre des intercommunalités (loi NOTRe). La Bretagne administrative a connu un resserrement du nombre d'EPCI. Depuis le 1er janvier 2017, on en dénombre 59 au lieu de 100 précédemment soit une baisse de 41 % par rapport à 2016.

Logiquement, cet effort de concentration aboutit à un élargissement des compétences des EPCI, à une offre accrue de services, à une plus grande capacité d'ingénierie et d'investissement sur des projets leviers pour l'avenir des territoires. Les EPCI sont ainsi devenus un partenaire privilégié de la Région notamment sur le champ de l'économie, de la formation, de l'énergie et du climat.

Les communes nouvelles ont moins rencontré de succès mais des recompositions sont désormais à l'œuvre maintenant que les périmètres des nouveaux EPCI sont arrêtés. Il n'est pas dit qu'elles ne connaissent pas un essor dans le temps.

Ce genre de gymnastique institutionnelle à multiples enjeux n'est jamais simple, chaque modification provoquant inévitablement un ensemble de répercussions qui viennent perturber les équilibres en place et le regard porté sur l'avenir.

En Bretagne, la carte des EPCI semble désormais stable mais la dynamique de regroupement engagée pour garantir une action publique territoriale de qualité (augmentation des effets leviers) peut aussi entrainer une seconde vague de concentration notamment dans le Finistère où les périmètres des EPCI sont restés globalement stables.

Un autre point est à prendre en compte : les frontières administratives départementales n'interdisent pas les projets de regroupements intercommunaux (Quimperlé-Lorient par exemple).

Enfin, les démarches inter territoriales motivées parfois par un exercice de contractualisation (Europe, Etat, Région, ECPI) plus intégré et par une réciprocité plus forte entre la ville et la campagne sur de nombreux enjeux (eau, énergie, agriculture, etc.) ainsi que les rapprochements constatés via des réseaux et des alliances constituent potentiellement des mouvements de terrain qui peuvent se traduire à terme par de nouvelles recompositions des périmètres intercommunaux.

Proposition

Une mise en cohérence à l'échelle régionale des travaux des Commissions Départementales de coopération intercommunale permettrait d'être en phase avec les évolutions et dynamiques constatées sur les territoires. Dans la perspective du SRADDET, Elle pourrait favoriser l'émergence d'échelles territoriales pertinentes et cohérentes, en concertation et dans les respects des ambitions des acteurs infrarégionaux.

Fiche n°9 NUMÉRIQUE

CRÉATION D'UN GUICHET "COHÉSION NUMÉRIQUE"

Contexte

L'objectif de la Bretagne en matière d'accessibilité et de réseau numérique est très ambitieux et crucial.

Si le déploiement du très haut débit par la fibre pour tou.te.s sur tous les territoires est en cours d'accélération, des solutions d'attente semblent pertinentes afin de ne laisser personne en dehors de la transition numérique en cours. Toutefois, pour être opérationnelle, il est important qu'elle puisse être déployée de manière simple et lisible pour les citoyen.ne.s.

Proposition

La création d'un guichet "cohésion numérique" permettrait d'apporter des solutions adaptées aux territoires et à tous les habitants qui ne bénéficieront pas d'un accès au haut débit dans des délais suffisamment courts (5% de la population bretonne qui n'auraient pas accès à un débit supérieur à 8Mbs fin 2022).

Articulé à la gouvernance unique du Très haut Débit mise en place à l'échelle régionale et en lien avec le Pacte d'Accessibilité, cette option aurait le mérite de renforcer la cohérence régionale du plan breton de développement numérique.

Pour aboutir à ce dessein, les moyens financiers et humains de l'Etat voire au besoin des moyens financiers de la Région devraient être délégués au syndicat incarnant la gouvernance régionale.

Fiche n°10 ÉCONOMIE

UN DISPOSITIF RÉGIONAL POUR L'AIDE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

Contexte

Un dispositif interministériel d'assistance aux entreprises en difficulté a été mis en place il y a plus de 25 ans. Il se déploie de la manière suivante :

- un comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) piloté par le Premier ministre se concentre sur les entreprises de plus de 400 salariés ;
- Des Comités Départementaux d'Examen des Difficultés de Financement des Entreprises (CODEFI), pilotés par les Préfets, constituent les répliques locales du CIRI.

Ces comités n'intègrent pas le Conseil Régional. Sous la présidence de la République de M. Hollande, il avait été imaginé de constituer des CIRI régionaux dont l'intervention était ciblée sur les entreprises en difficulté de moins de 400 salariés. Des commissaires au redressement productif avaient été nommés dans cet esprit.

Proposition

Au regard des récentes évolutions des compétences institutionnelles (loi Maptam et NOTRe) et du poids renforcé des Régions dans le domaine économique, la création d'un dispositif de dimension régionale permettrait d'apporter des réponses circonstanciées à des crises récurrentes de filières dont on peut objectivement constater que l'impact dépasse le strict cadre local.

Afin de répondre à cet enjeu de juste périmètre d'intervention, deux options pourraient être envisagées.

Une option "light" qui verrait le remplacement des CODEFI départementaux par un CODEFI régional ouvert à la différence d'aujourd'hui aux autres acteurs en contact des entreprises, à commencer par le Conseil régional. Ce dernier pourrait le co-présider au côté des services de l'Etat. Il serait aussi judicieux d'intégrer l'agence économique régionale Bretagne Développement Innovation (BDI) comme tête de réseau des structures liées à l'innovation qui sont en contact avec les PME du territoire.

Une option plus ambitieuse qui passerait par une organisation régionale avec des missions élargies sur le plan de :

- l'intelligence économique à partir d'un plan de veille précis qui parte du travail stratégique de BDI ;
- la cartographie des PME pour simplifier et rendre opérationnel leur suivi ;
- la coordination des réseaux existants afin de renforcer et démultiplier leur efficacité.

Cette seconde option implique une gouvernance politique avec la primauté de la Région et de l'Etat.

L'organisation proposée pourrait s'appuyer sur :

- un niveau stratégique : Préfet et Conseil régional avec les élus concernés pour travailler sur le plan de veille et les orientations pour la cartographie

- un niveau opérationnel : Conseil régional, Préfecture, BDI, chambres consulaires, élargi selon les besoins.

En complément, il pourrait être étudié la possibilité pour la Région de solliciter le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) dont l'objectif est de soutenir les salariés, touchés par l'ouverture à la mondialisation, dans leurs démarches de création d'entreprise, de recherche d'emploi, de formation ou de réorientation professionnelle.

Cahier de la différenciation

Les transitions énergétiques et environnementales

En vert, les propositions fléchées Pacte Girondin

En orange, les premières propositions à moyen terme

Fiche n°11 ÉNERGIE-SOCIAL-URBANISME

METTRE EN PLACE UN VIAGER DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Contexte

La rénovation énergétique est un des grands enjeux de la transition énergétique. Le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) a fixé un cap ambitieux pour la Bretagne : 45 000 logements à rénover par an. Cet objectif, repris par le Plan Bâtiment Durable breton, épouse la dynamique nationale. Le bâtiment étant le secteur le plus consommateur d'énergie, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) de 2015 a logiquement identifié l'axe de la rénovation énergétique comme un enjeu essentiel dans l'atteinte des objectifs nationaux. De nouveaux leviers ont été mis en place pour faciliter les travaux de rénovation et ainsi capter des gisements d'efficacité énergétique tout à fait considérables : dérogations aux règles d'urbanisme, vote à majorité simple dans les copropriétés, déploiement des compteurs intelligents, plateformes de la rénovation énergétiques à l'échelle intercommunale, plan régional d'efficacité énergétique.

Malgré tout, en l'état, les objectifs fixés en terme de rénovation énergétique demeurent difficiles à atteindre. Le coût des rénovations est un premier frein important auquel s'ajoute parfois la complexité des opérations dans leur mise en œuvre, sans parler des nombreuses réticences psychologiques révélés par l'étude Vir'volt réalisée sur le Pays de Saint-Brieuc.

Un autre élément explique également la difficulté à répondre à un enjeu qui paraît pourtant évident à tous : l'âge. Le questionnement basique qui se pose quant à l'intérêt de rénover ou non un bâti ancien au regard d'une construction neuve se transforme avec l'âge en une interrogation encore plus fatale sur l'intérêt ou la possibilité d'engager des travaux d'ampleur. Ce constat est aggravé quand les propriétaires du bien ne disposent pas des fonds nécessaires à l'engagement d'un chantier de rénovation ou d'une réhabilitation encore plus lourde. Et il n'est pas non plus rare de voir des maisons délaissées parce que leur propriétaire, en perte d'autonomie, a dû se résoudre à rejoindre un établissement spécialisé. On voit alors parfois des friches apparaître dans un bourg ou une ville sans qu'il soit possible pour une collectivité d'intervenir. Par conséquent, l'impossibilité d'envisager des travaux de rénovation énergétique peut avoir une origine sociale liée à l'âge et ce problème, a priori confiné à la sphère privée, peut devenir de fil en aiguille un problème urbanistique.

Cette problématique n'est pas neutre quand on sait qu'en Bretagne le taux de propriétaires occupants de 60 ans et plus est de 50,2 % et que, comme ailleurs, la population a tendance à vieillir dans des bâtiments construits à une époque où la maîtrise énergétique était le cadet des soucis.

Proposition

Il serait par conséquent intéressant d'expérimenter un dispositif qui permette à la collectivité et/ou un bailleur social de réaliser les travaux de rénovation sur le bien d'une personne, qu'elle soit occupante ou non, avec, en contrepartie de cette intervention, l'assurance pour la collectivité de jouir du bien au moment du départ ou du décès du propriétaire.

Ce bien rénové viendrait alors compléter le parc du logement social. Il s'agirait par conséquent de **réfléchir aux contours d'une contractualisation qui s'apparenterait à un "viager" de la rénovation énergétique.**

Un dispositif original permettrait de répondre à un triple enjeu sociétal sur les plans énergétique, social et urbanistique.

Fiche n°12 LOGEMENT/ENERGIE

CRÉATION D'UN OPÉRATEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Contexte

La rénovation énergétique est un enjeu essentiel, clairement identifié dans les politiques publiques qui visent à la fois à s'inscrire dans un processus de transition énergétique et à répondre au défi climatique, tout en considérant la dimension sociale de la problématique.

Or, dans la pratique, les opérations concrètes de rénovation énergétique n'atteignent jamais leurs ambitions quantitatives. En cause, les coûts de rénovation qui sont généralement extrêmement élevés et hors de portée de porteurs de projets dont l'autofinancement est bien souvent trop réduit.

Pour lever ce frein objectif, il serait intéressant de s'inspirer du portage public qui s'exerce avec succès sur la question foncière depuis la création de l'Etablissement Public Foncier de Bretagne.

Proposition

Une réflexion conjointe avec l'Etat pourrait être engagée sur la création d'un opérateur de la rénovation énergétique en Bretagne.

Comme pour l'Etablissement Public Foncier de Bretagne, il aurait pour fonction d'accompagner les communes et intercommunalités dans leurs projets de rénovation énergétique afin de valoriser cette option plutôt que celle de la destruction-reconstruction dans les faits, moins onéreuse sur le plan du bâti mais qui pose d'autres difficultés, environnementales (gestion des déchets) et patrimoniales (disparition de bâtis anciens) par exemple.

Par conséquent, outre le résultat attendu en terme d'efficacité énergétique, cette proposition permettrait de renforcer les politiques publiques mises en œuvre pour notamment revitaliser les centres-bourgs et valoriser le patrimoine bâti breton ce qui participerait à l'objectif régional de dynamiser l'équilibre urbain spécifique de la Bretagne.

Une réflexion pourrait être engagée sur un tel dispositif, avec l’ensemble des acteurs concernés, incluant l’enjeu central des modalités de financement d’un tel dispositif.

Fiche n°13 ÉOLIENNES ET LOI LITTORAL

ADAPTER LES RÈGLES D'IMPLANTATION DES ÉOLIENNES TERRESTRES

Contexte

Les spécificités locales en matière de conditions de vent et d'accueil des éoliennes impliquent une adaptation des règles d'implantation en Bretagne. Une première adaptation pourrait concerner la mise en compatibilité entre la loi littoral et l'implantation des éoliennes dans les communes concernées.

Les schémas régionaux éoliens dans le SRADDET visent à préciser les zones favorables ou non à l'accueil d'éoliennes terrestres. Ils n'ont pas vocation à préciser des règles locales d'implantation. Pourtant, les spécificités de vent et le contexte environnemental, paysager et urbain nécessitent cette adaptation du droit.

L'article L121-12 du code de l'urbanisme, (1er janvier 2016) ouvre une fenêtre d'opportunité. Désormais, l'implantation des éoliennes n'est plus soumise aux dispositions de l'article L121-8 qui autorise l'extension de l'urbanisation dans deux cas de figure : en continuité avec les agglomérations et villages existants, ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

Proposition

En lien avec l'Etat, l'AdCF et les AMF, le groupe de travail propose qu'une réflexion soit engagée pour définir ce que pourraient être les contours et conditions d'une mise en œuvre de l'article L121-12 du code de l'urbanisme adaptée aux contextes locaux et tenant compte d'une volonté partagée de poursuivre l'installation d'éoliennes, singulièrement à proximité du littoral.

Cette réflexion pourrait être conduite dans le cadre des travaux en cours pour la relance de l'éolien en Bretagne ainsi que dans le cadre de la Breizh COP et des travaux d'élaboration du SRADDET.

FACILITER LES PROJETS
ET IDENTIFIER LES ZONES PROPICES À LA PRODUCTION

Contexte

La France accuse un retard concernant l'implantation des énergies marines renouvelables (EMR). Des projets sont en cours de réalisation notamment en Bretagne en cohérence avec son identité maritime et une forte volonté politique de répondre à la problématique spécifique d'une péninsule énergétique. Le potentiel de la Bretagne est considérable avec ses 600 km de façade maritime.

Il existe aussi une méthode bretonne de la concertation éprouvée dans le domaine des énergies marines renouvelables. Le retour d'expérience montre l'importance de la concertation amont en termes d'acceptabilité sociale et de progression des projets à l'échelle des territoires.

Proposition

La Région Bretagne a été novatrice sur le plan de la concertation et son implication est aujourd'hui fortement reconnue. Aussi, il ne serait pas illogique dans un souci d'efficacité de lui confier **la responsabilité de conduire les exercices de planification EMR.** Une simple délégation de compétence de l'Etat ferait l'affaire. La Région pourrait saisir cette occasion pour élargir la gouvernance de la Conférence régionale Mer et Littoral qui est à ce jour le lieu de concertation globale.

Dans un même souci d'efficacité, il serait intéressant de confirmer l'actuelle expérimentation décidée par le gouvernement (CIMER 2017) pour une **co-animation des débats publics sur les futures zones de projets EMR.** Elle pourrait prendre la forme d'une instance permanente de dialogue avec les acteurs territoriaux dans le cadre des débats consacrés aux énergies marines renouvelables. Déléguer à la Région la responsabilité de la gestion et de l'animation des débats publics permettrait là aussi d'élargir la base d'adhésion des acteurs régionaux.

Troisième et dernier point, il existe un certain nombre de facteurs de risques qui représentent autant de freins objectifs pour les industriels et l'atteinte des objectifs énergétiques nationaux (Programmation Pluriannuelle de l'Energie - PPE) et régionaux (Pacte électrique breton, Schéma régional Climat Air Energie, Plan régional de développement des EMR). La Région apparaît encore comme le bon niveau de collectivité pour identifier et limiter la portée de ces multiples risques.

Pour aller au bout d'une logique qui verrait la Région devenir responsable de la conduite des exercices de planification des énergies marines renouvelables et de l'animation des débats publics afin de mener un travail de « dérisquage » des projets et de définition de zones propices à la production énergétique, il serait intéressant qu'elle puisse avoir une compétence étendue dans la **définition des appels d'offres et des appels à projets EMR.**

En la dotant de **responsabilités juridiques plus fortes dans le pilotage des procédures d'appels d'offres, et notamment en matière de simplification administrative des procédures incluant la gestion des AOT correspondantes sur le Domaine Public Maritime,** la Région pourrait d'autant plus facilement procéder à une déclinaison territoriale du plan régional de développement des EMR dans un souci de cohérence avec la PPE nationale et une capacité de développer des appels d'offre régionaux répondant à des spécificités de l'approvisionnement et de la consommation régionaux.

Fiche n°15 OPEN DATA

GÉRER LES DONNÉES ÉNERGÉTIQUES POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Contexte

La gestion des données locales d'énergie est devenue indispensable à la conduite d'une transition énergétique décentralisée.

Il s'agit de collecter les données, voire d'en produire de nouvelles, de les stocker et de les traiter afin de permettre aux acteurs publics et privés de conduire leurs politiques de maîtrise et de production énergétiques ou de proposer de nouveaux services. Le Ministère de la Transition écologique et solidaire précise d'ailleurs :

> *"Les **collectivités territoriales**, en première ligne dans la lutte contre le changement climatique, jouent un rôle clef dans **la maîtrise des consommations d'énergie, la promotion des énergies renouvelables et l'amélioration de la qualité de l'air**.*
> *La mise à disposition des données d'énergie a été rendue possible grâce à la loi de transition énergétique pour la croissante verte, qui a positionné les territoires au cœur de l'action. **La connaissance des données locales énergie est donc un des maillons importants de la transition énergétique**."*

A ce stade, ce sont les GAFA (Google Amazon Facebook Apple) et les start-ups de la GreenTech qui se chargent de récupérer les données, et semble-t-il de les mettre à disposition des collectivités.

Proposition

Le lancement d'un travail partenarial entre les Autorités concédantes et Megalis pourrait préfigurer la création d'un service public de la donnée énergétique. Les données qui transitent par les réseaux publics, propriété des Autorités Organisatrices de la Distribution Electrique, devraient pouvoir être maîtrisées par un organisme public, reconnu comme tiers de confiance, et pas seulement par les gestionnaires de réseaux.

Aujourd'hui, c'est l'OREGES (Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre) qui collecte et traite la plupart des données afin d'en faire des extractions annuelles. Mais l'enjeu va désormais être de pouvoir exploiter ces données avec un pas de temps permettant de prendre des décisions en matière d'infrastructures et aussi en termes d'usages. Enedis a lancé son Open data : https://data.enedis.fr/pages/accueil/ . Tout comme GrDF : https://opendata.grdf.fr/pages/accueil/?flg=fr

Il faudrait pouvoir territorialiser ces données à l'échelle des PCAET et de la Région et imaginer les services que la collectivité pourrait proposer à ces citoyens. On en a vu une illustration dans le Mené avec l'application WattApp.

Il pourrait être confié à un GIP le soin de devenir le gestionnaire de la donnée publique locale en temps réel. Cette expérimentation d'une mise en application dans le domaine de la donnée énergétique pourrait ensuite être dupliquée sur d'autres thématiques : eau, déchets, transports...Pour être pertinent sur le plan du traitement, ce collectage de la donnée énergétique devra être croisé avec les informations sociétales recueillies par l'INSEE.

A titre expérimental, le GIP "Observatoire de l'environnement en Bretagne" pourrait accueillir ces travaux afin d'être opérationnel rapidement et de pouvoir préciser la dimension en terme de stockage et de traitement des données.

Fiche n°16 ENERGIE

UN COEFFICIENT GÉOGRAPHIQUE BONIFIÉ POUR LE PHOTOVOLTAÏQUE

Contexte

Le développement des techniques de production d'énergie photovoltaïque intéresse l'ensemble des territoires. Il est un maillon essentiel pour espérer atteindre les objectifs régionaux et nationaux en matière de production électrique d'origine renouvelable.

Toutefois, les conditions d'ensoleillement et de clarté ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre en France Métropolitaine ce qui pose la question de la rentabilité des installations photovoltaïques à partir du moment où le tarif unique de rachat de l'électricité produite ne prend pas en compte les différences de nébulosité. Ainsi, en Bretagne, la différence de rendement énergétique d'une installation est estimée plus faible de 20% que dans le sud de la France.

Aujourd'hui, les demandes principales des acteurs du photovoltaïque concernent des projets de reconversion d'anciennes décharges et carrières. Ces projets mériteraient une attention particulière et un effort d'adaptation des critères d'appréciation des offres présentées aux appels d'offres nationaux portés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Proposition

L'application d'un coefficient géographique bonifié sur des projets spécifiques (reconversion de décharges et de carrières) permettrait un essor raisonné mais déterminant de la technologique photovoltaïque en Bretagne.

Fiche n°17 TRANSITION ENERGETIQUE

MUTUALISATION ET CONVERGENCE DES MOYENS DE LA REGION ET DE L'ADEME

Contexte

La loi Maptam a désigné les Régions comme chef de file dans les domaines du climat, de l'air et de l'énergie, sans dessiner précisément les contours de ce rôle, ni attribuer des moyens associés.

Depuis 2011, en co-animant avec l'Etat la Conférence bretonne de la transition énergétique, la Région se positionne comme coordinateur de l'action énergétique des territoires et des différents acteurs de cet enjeu déterminant.

Plus spécifiquement sur le climat, elle anime également un groupe de travail des EPCI dans l'obligation, depuis le Grenelle de l'Environnement, de réaliser des Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) transformés en Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) par la loi Transition Energétique Pour la Croissance Verte (TEPCV) de 2015.

Proposition

Le renforcement nécessaire de la cohérence de l'action en ce domaine pourrait résulter :

- de la négociation et la signature d'une Convention territoriale d'exercice concerté de la compétence, impliquant l'ensemble des acteurs locaux concernés.
- d'un renforcement des marges de manœuvre de la direction régionale de l'ADEME, permettant une convergence renforcée des objectifs et des effets leviers notamment des subventions ce qui n'est pas le cas à ce jour. Les choix de la délégation régionale de l'ADEME dépendant pour partie d'orientations nationales. Ce serait par conséquent une capacité de subvention accrue et mieux adaptée sur des opérations bien déterminées en fonction d'une stratégie bretonne assumée qui concourrait, en fonction des réalités locales, à la réalisation des ambitions nationales.

Compte tenu des enjeux et de l'urgence des réponses à y apporter depuis les territoires, l'ouverture d'une réflexion partagée sur l'intérêt de la création ou de l'expérimentation d'une Agence bretonne de la Transition Energétique et Climatique pourrait être utile. Cette Agence gérerait les moyens regroupés de la délégation régionale de l'ADEME et de la politique énergie-climat de la Région, sur la base d'une stratégie partagée et de critères communs d'intervention, différenciés de ceux en vigueur au niveau national.

Fiche n°18 DECHETS

RENDRE OPERATIONNELLE LA PLANIFICATION RÉGIONALE

Contexte

La loi NOTRe a transféré aux Régions la responsabilité de planifier la gestion des déchets produit sur leur territoire, question particulièrement cruciale qui s'inscrit de manière plus large dans une réflexion sur l'économie circulaire.

Elle n'a toutefois pas accordé aux Régions les moyens correspondants aux ambitions qu'une planification régionale des déchets peut susciter, en premier lieu en terme de gouvernance. Sur ce dossier sensible, la Région travaille en étroite relation avec les collectivités infra régionales qui restent les opérateurs de proximité.

Le contexte est également très évolutif avec des entreprises privées qui offrent des prestations concurrentielles aux services rendus par les structures syndicales ou communautaires des collectivités.

Au niveau national, les éco-organismes disposent de moyens financiers conséquents dont sont dépourvues les Régions. Or, ces moyens mis à disposition d'une gestion nationale ne sont pas sans provoquer des effets à l'échelle locale. Les éco-organismes peuvent en effet opérer des choix d'implantation d'unités de traitement sans se référer à la planification régionale ce qui est en soi vecteur d'incohérence.

Dans l'exercice de sa nouvelle compétence, la Région Bretagne a très largement associé les acteurs des déchets, en premier lieu les EPCI compétents en matière de gestion des déchets. Le plan régional des déchets reflète par conséquent une vision et des orientations plus larges que ceux du seul Conseil régional de Bretagne. Il s'agit bien d'un plan breton des déchets.

Proposition

Au cours des nombreux échanges qui ont marqué la construction du plan "déchets" régional, un consensus semble avoir émergé pour reconnaître à la Région un rôle déterminant dans la réussite de la stratégie définie de manière concertée. En ce sens, octroyer des moyens et des ressources supplémentaires à la Région pour garantir le succès d'une politique concertée à l'échelle bretonne est loin d'apparaître comme un tabou.

Il conviendrait de mener une réflexion commune à l’échelle de la Bretagne sur la matérialisation concrète que pourrait prendre, sur la base d’un consensus territorial, le renforcement du rôle de la Région dans les négociations avec les Eco-organismes.

Cahier de la différenciation

La maritimité

En vert, les propositions fléchées Pacte Girondin

En orange, les premières propositions à moyen terme

Fiche n°19 PORTS DÉCENTRALISÉS

UN PLAN PARTENARIAL DE COMPETITIVITE

Contexte

Si les ports décentralisés ne représentent que 20 % du trafic marchandises, ils pèsent pour 80 % du trafic passagers et pour la quasi-totalité des activités de pêche. A titre d'exemple, les treize halles à marée bretonnes représentent près de 50 % de la production nationale commercialisée et sont le lien d'interface direct entre plus de 17 000 emplois amont et aval. Le soutien de l'activité et de la compétitivité de ces ports joue un rôle direct sur l'équilibre économique du territoire et sur la force de certaines filières. Développer les ports de proximité est une nécessité pour maintenir des unités industrielles ou logistiques qui contribuent grandement à l'aménagement du territoire et ainsi à la satisfaction des besoins en travail et en consommation des populations.

Or l'Etat n'y finance plus aucun investissement alors que le besoin pour les seuls ports de pêche est estimé à 75 M€ sur les cinq prochaines années. Seuls les fonds européens (FEDER et FEAMP) peuvent y contribuer de manière très limitée.

Si la Région propriétaire de ports a vocation à assumer seules cette responsabilité, deux enjeux nouveaux peuvent justifier une intervention de l'Etat sur certains ports décentralisés :

- la nécessité d'anticiper de nouvelles normes de sûreté maritime et de contrôle douanier dans le contexte terroriste et du Brexit ;

- l'intérêt d'anticiper l'évolution des normes réglementaires prévue par la directive 2014/94 en terme d'impact environnemental des ports et de la flotte de commerce.

Proposition

Dans un contexte perturbé par la perspective du Brexit et par le risque de voir la pêche française fragilisée en terme d'accès à la ressource, l'enjeu pour la puissance publique est de trouver des leviers pour améliorer la structuration amont/aval de la filière, dans un cadre compatible avec les règlements communautaires.

Les stratégies des criées sont marquées par une concurrence inhérente à leurs positionnements antérieurs. Cela peut induire des investissements insuffisamment coordonnés. Une échelle territoriale cohérente, par exemple régionale peut permettre de dépasser ces concurrences pour agréger les forces de ces places de marché. La loi NOTRe permet aux Régions et aux Départements de réorganiser leurs compétences en la matière et d'envisager un plan de compétitivité pertinent.

Un plan partenarial Etat/Région/FEAMP permettrait d'engager une démarche ambitieuse en faveur d'une structuration des ports de pêche à une échelle pertinente (harmonisation des pratiques de tri, des modes de commercialisation, des apports, de certains aspects de la logistique).

Un tel partenariat pourrait également emporter une révision du modèle économique des ports de pêche (recommandé par la Cour des comptes) en favorisant l'association des propriétaires des ports et des services douaniers pour améliorer la connaissance et le recouvrement des droits de ports.

Au niveau de l'activité commerciale des ports, l'Etat et la région pourraient œuvrer à la mise en place d'un plan de compétitivité portuaire pour les ports décentralisés, en associant les Grands Ports Maritimes pour certaines de leurs activités stratégiques.

Enfin, la création de dispositif *ad hoc* pour encourager l'innovation dans les domaines de la sûreté et de l'environnement pourrait être une modalité efficace d'accompagnement des ports avec :

- un appel à projet « gare maritime du futur » prévoyant l'expérimentation et le financement de dispositions spécifiques innovantes en matières de sûreté, de sécurité et de contrôle douanier ;

- la poursuite des appels à projet "Ferry/cargos propres" (GNL) et la création d'un plan d'accompagnement à la transition des ports d'accueil en finançant les études concernant l'avitaillement en GNL et l'équipement des ports en conteneurs réservoirs GNL permettant le *ship to ship* ainsi que l'équipement de l'ensemble des postes à quai des ports décentralisés hors réseau RTE T d'alimentation électrique navires.

Fiche n°20 PÊCHE

UN PLAN PARTENARIAL EN FAVEUR DU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE

Contexte

Si l'économie de la pêche se porte bien grâce à des coûts de carburants faibles, cette situation reste fragile. L'âge moyen de la flotte française est trop élevé et les navires moins productifs qu'ils ne le devraient. Ce besoin de renouvellement pèse également sur l'attractivité des métiers, sur la sécurité des marins, sur l'industrie.

Etat et Régions cherchent à mieux accompagner le renouvellement, dans un cadre réglementairement très contraint.

Par ailleurs, le Brexit peut remettre en cause l'ensemble des équilibres économiques et halieutiques qui ont cours aujourd'hui. De ce fait, une multitude d'acteurs, soucieux de garantir un accès à la ressource voire une confiscation, se positionne en acheteurs des navires français bénéficiaires de quotas de pêche.

Ce libre jeu du marché fragilise les équilibres de l'ensemble de la filière qui représentent dans certains territoires littoraux jusqu'à 40% de l'activité économique totale (Cornouaille…). Cette situation en rappelle une autre, celle qui a amené à la création des SAFER en 1961.

Proposition

Concernant le renouvellement de la flotte de pêche, un plan partenarial Etat/Région pourrait être envisagé, conçu autour du principe de l'accompagnement global :

- Recensement des besoins et des projets par les professionnels, comités régionaux des pêches et organisations de producteurs (analyse spécifique par segment) en partenariat les services de l'Etat et des collectivités ;
- Optimisation de l'offre de financement avec les acteurs bancaires (dont BPIfrance) pour essayer d'optimiser autant que possible l'éligibilité financière des dossiers ;
- Accompagnement des industriels pour renforcer la compétitivité des chantiers et des nouveaux navires (faciliter la construction de séries, amélioration des technologies).

Concernant la maîtrise du marché, une action de cadrage de leur activité permettrait de stabiliser les flux stratégiques de production des produits de la mer. Pour ce faire, il pourrait être envisagé à titre expérimental la création d'un outil de régulation.

Fiche n°21 FORMATION MARITIME

RESTRUCTURER L'OFFRE

Contexte

Le maintien d'effectifs significatifs de marins français dans la marine marchande est aujourd'hui, après les débats et les travaux conduits dans le cadre de la loi « Economie bleue », identifié comme un enjeu stratégique pour la France (maîtrise de ses approvisionnements, maintien des savoir-faire…). Alors que les deux dernières conventions de l'OMI et de l'OIT ont accru les exigences quant aux niveaux de qualification et à l'environnement présidant à l'emploi des marins, la formation des marins reste un prérequis majeur.

La France dispose d'un système de formation maritime d'excellence qui permet de proposer aux armateurs du monde entier, au premier rang duquel les français, des officiers et hommes d'équipage qualifiés et compétents.

Chacun reconnaît néanmoins que l'organisation actuelle doit être repensée pour mieux tenir compte d'une part des besoins en matière de main d'œuvre et des disponibilités budgétaires permettant de garantir à ces établissements les moyens de maintenir leur haut niveau de formation.

Par ailleurs, la formation aux métiers de la construction navale est un enjeu pour la compétitivité de cette filière et son ancrage en France. La main d'œuvre qualifiée constitue un avantage comparatif décisif compte tenu de la technicité très particulière propre aux techniques de construction navale.

Les marchés export, la croisière, les marchés souverains mais également le secteur de la pêche par exemple, ont permis de réengager un cycle de croissance des besoins de main d'œuvre qualifiée.

Dans ce contexte, l'enjeu de la formation est déterminant et doit mobiliser ensemble les pouvoirs publics, les entreprises et les opérateurs de formation.

L'initiative des régions et des industriels s'engage sur la base des objectifs suivants : identité et l'attractivité de la filière navale, vivier de compétences, alternance, gouvernance intégrée, offre adaptée aux besoins.

La filière navale est suffisamment spécifique et stratégique (pour la France, pour la Bretagne) pour que les pouvoirs publics (Etat, région), les acteurs de la formation (branches, opérateurs) et les entreprises imaginent de nouvelles modalités de coopération autour de la formation.

Proposition

Dans le cadre de la formation des marins, il pourrait être proposé un partenariat entre le gouvernement et les régions concernées pour confirmer la volonté de maintenir des structures d'enseignement à même de délivrer des diplômes des navigants à un minimum de 600 marins en formation initiale par an ainsi qu'à un minimum de 12 000 navigants en formation continue (délivrance de diplômes, revalidation de brevets).

L'Etat pourrait confirmer le positionnement des sites de Marseille et du Havre de l'école nationale supérieure maritime (ENSM) dans leurs fonctions de formations des capitaines et des chefs mécaniciens à prérogatives illimitées.

Les sites de Nantes et de Saint-Malo travailleraient en relation avec d'autres établissements d'enseignement maritimes ou supérieurs afin de développer les synergies permettant la création de pôle d'excellence de formation maritime.

Le projet "campus naval" mériterait une confirmation de la démarche d'innovation pédagogique engagée.

Fiche n°22 DOUANE

ASSOCIER LA REGION A L'ORGANISATION TERRITORIALE DES DOUANES ET DE LA DGCCRF

Contexte

L'organisation de plus en plus concentrée des services de contrôle douanier en France, combinée aux réglementations européennes, interdit dorénavant de fait l'importation de produits bio dans la quasi-totalité des ports bretons. Seul Saint-Nazaire pourrait en recevoir.

Proposition

La Région Bretagne est propriétaire des ports de commerce sur l'ensemble de son territoire. Il est proposé que l'organisation territoriale des douanes et de la DGCCRF fasse l'objet d'une concertation entre l'Etat et la Région Bretagne. L'objectif et de permettre la présence de ces services publics dans un maximum de ports bretons, si nécessaire au moins d'équipes mutualisées entre plusieurs ports.

Cahier de la différenciation

Les singularités culturelles

En vert, les propositions fléchées Pacte Girondin

En orange, les premières propositions à moyen terme

Fiche n°23 ENSEIGNEMENT

VERS LA GENERALISATION DE LA PROPOSITION DE L'ENSEIGNEMENT BILINGUE

Contexte

Le Conseil régional de Bretagne a reconnu officiellement les langues de Bretagne en 2004 et défini une véritable stratégie de développement qui a permis d'obtenir de bons résultats avec l'implication de l'Office public de la langue bretonne.

Plus récemment l'implication de l'Institut de la langue gallèse et de l'association « Cllâssiers » met à disposition des professeurs des écoles désireux d'enseigner la langue gallèse à leurs élèves une méthode d'apprentissage du gallo pouvant être inclue dans le temps de classe.

Malgré ce volontarisme, cette politique atteint ses limites face à l'enjeu que représente le renouvellement générationnel des locuteurs.

Afin d'inverser la tendance au déclin de la pratique linguistique et de s'inscrire pleinement dans l'esprit du projet plurilingue européen (charte européenne des langues régionales ou minoritaires), une organisation éducative adaptée à la situation bretonne est nécessaire.

Proposition

La voie de l'expérimentation peut être explorée pour qu'une nouvelle stratégie de développement permette le franchissement d'un nouveau palier à l'échelle des cinq départements bretons.

Elle se traduirait par :

- l'établissement de la carte scolaire de l'enseignement bilingue sur les cinq départements par l'EPCC Office public de la langue bretonne et par l'Institut de la langue gallèse ;
- une programmation État/Région des ouvertures de classes ;
- une contractualisation des nouvelles écoles associatives dès leur ouverture ;
- l'avis conforme de la Région recueilli par l'Etat sur le nombre de postes ouverts au concours des premiers et seconds degrés ;
- la révision de la maquette des concours ;
- la suppression des exéats pour les enseignants bilingues français/breton ;
- une habilitation langue vivante étendue au breton et au gallo dans le cadre du plan de formation continue Etat/Région ;
- la création d'un service public de l'enseignement immersif laïque et gratuit ;
- le renforcement de l'institut de formation Kelenn ;
- un élargissement au département de la Loire-Atlantique du territoire des enseignants bilingues avec pilotage délégué à l'académie de Rennes (attribution des postes, ouvertures/fermetures des classes, recrutements, formation des enseignants).

Fiche 24 ENSEIGNEMENT (2)

DES DOTATIONS HORAIRES POUR L'ENSEIGNEMENT DE LA MATIERE DE LA BRETAGNE

Contexte

L'histoire, la géographie et le patrimoine culturel de la Bretagne sont méconnus des jeunes scolarisés dans les cinq départements bretons.

L'Education nationale ne permet pas leur enseignement dans le cadre des programmes officiels. La seule façon permise de le faire est d'illustrer les cours avec des exemples locaux ce qui dépend grandement des choix pédagogiques personnels de l'enseignant.

Proposition

Afin de progresser sur ce sujet, le groupe de travail propose que des échanges soient engagés avec l'Education nationale.

L'objectif serait d'obtenir l'introduction de dotations horaires permettant de développer des modules clairement dédiés à l'apprentissage de l'histoire, de la géographie et du patrimoine culturel de la Bretagne. Ces dotations horaires seraient organisées par les Académies de Rennes et de Nantes.

Des contenus liés à la matière de Bretagne seraient élaborées et proposés à l'Education nationale dans le cadre d'une convention partenariale.

Fiche n°25 LANGUES DE BRETAGNE

DEVELOPPER LES LANGUES DANS LA VIE PUBLIQUE

Contexte

Le développement de la pratique des langues de Bretagne passe par leur reconnaissance dans la vie publique, culturelle, sociale et économique, souhaitée par les Bretonnes et les Bretons. Il est souhaité par les Bretonnes et les Bretons et s'inscrit dans l'esprit du projet plurilingue européen (charte des langues régionales ou minoritaires).

Plusieurs champs de l'action publique sont particulièrement concernés :

- le jalonnement routier, la signalétique des infrastructures de transport et des services publics ;
- la préservation du patrimoine toponymique de la Bretagne ;
- le recensement ;
- l'état-civil ;
- l'accueil collectif des jeunes enfants ;
- la formation professionnelle ;
- la consommation.

Proposition

Par conséquent, il s'agirait de :

- Etendre la pratique du jalonnement bilingue français-breton à la voirie nationale et favoriser l'utilisation des langues de Bretagne dans les services publics ;
- Protéger et valoriser le patrimoine toponymique de la Bretagne ;
- Autoriser les documents d'état-civil bilingues, les signes diacritiques de la langue bretonne et permettre la restitution de la forme bretonne des patronymes ;
- Introduire les données relatives à la connaissance et à la pratique des langues dans les enquêtes de recensement ;
- Favoriser le développement de l'accueil collectif bilingue des jeunes enfants ;
- Reconnaître les formations des langues de Bretagne dans le Répertoire opérationnel des Métiers et des Emplois ;
- Favoriser la présence des langues de Bretagne dans la publicité, l'étiquetage, l'emballage ;
- reconnaitre les missions d'inventaire du patrimoine toponymique de l'Office Public de Langue Bretonne.

Fiche n°26 CULTURE

UNE PLUS GRANDE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Contexte

L'État reconnaît les spécificités de la Bretagne en matière culturelle et partage les objectifs de rationalisation et de simplification administrative portés par la Région.

Proposition

Simplification administrative. En matière de simplification, l'État et la Région, en lien avec les autres collectivités bretonnes, créeront une plateforme numérique commune dédié au dépôt des dossiers de subvention.

Equité territoriale. L'État reconnaît la dynamique culturelle à l'œuvre en Bretagne. Afin de respecter l'équité territoriale entre les différentes régions de France, il s'engage à une mise à niveau des moyens déconcentrés affectés à la Drac Bretagne, aujourd'hui sous-dotée, pour le seul secteur de la création, de 3 M€ par an par rapport à la moyenne des Régions de France (euro/habitant, hors ıle de France). Cette mise à niveau sera lissée sur trois ans (2019-2021), à raison d'1M€ par an.

Délégation de compétence « livre – cinéma – pci ». La délégation de compétences dans les domaines du livre, du cinéma, effective depuis le 1/01/2016, sera renforcée à partir de 2019 par les actions encore pilotées en Drac dans ces domaines. S'agissant du patrimoine culturel immatériel, la délégation sera complétée par le transfert à la Région des crédits non déconcentrés apportés aux structures œuvrant dans ce domaine en Bretagne, à l'exemple de la Maison des cultures du monde, installée à Vitré. A son terme en 2021, cette délégation aboutira à un transfert de compétence.

Conventions entre la Région et le CNC, le CNL, le CNV et l'Institut français. L'État à travers ses opérateurs nationaux (CNC, CNV, CNL, Institut Français) est signataire de conventions de développement avec la Région Bretagne. L'État encouragera ces établissements à mieux prendre en compte les spécificités des différents éco-systèmes régionaux concernés afin de permettre leur développement optimal. A titre d'exemple, dès 2019, des amendements à la convention avec le CNC autoriseront une plus grande adaptabilité des conditions d'accompagnement de la filière cinématographique.

Spectacle vivant- arts plastiques. Dans le domaine du spectacle vivant et des arts visuels, une plus grande cohérence sera recherchée entre les politiques pilotées par l'État et la Région, en matière d'aménagement du territoire, de soutien à la création et à la diffusion. Appels à projets communs, convergence de dispositifs « scènes de territoire » (Drac) et « Production mutualisée » (Région), seront initiés afin de renforcer l'aménagement culturel du territoire et le soutien à la vitalité artistique. Un guichet unique porté par la Région sera systématiquement mis en œuvre à cet effet.

Diversité culturelle et Droits culturels. L'État partage l'attention portée par la Région aux formes artistiques issues des cultures populaires de Bretagne. Il s'engage, aux côtés de la Région, à créer les conditions pour que celles-ci puissent disposer d'une reconnaissance et d'une visibilité accrue, particulièrement au sein des établissements des réseaux labellisés, en l'inscrivant dans leur cahier des charges. Plus généralement, l'État et la Région s'engagent à revisiter, dès 2019, leurs dispositifs de politiques publiques afin de faire de la Bretagne, en 2021, une région exemplaire en matière de respect de la diversité culturelle et des droits culturels.

Education artistique et culturelle. L'État et la Région reconnaissent les enjeux essentiels d'émancipation, d'épanouissement, d'intégration et d'ouverture que représente pour les jeunes la possibilité de rencontrer des œuvres et des artistes. Ils partagent l'ambition de permettre à tous les jeunes bretonnes et bretons d'éprouver des expériences sensibles d'apprentissage et de pratique artistique. L'État et la Région, désireux de mieux coordonner l'intervention publique en ce domaine, s'engagent à initier et à mettre en œuvre une structure dédiée à l'éducation artistique, pouvant rassembler l'ensemble des collectivités infrarégionales volontaires. Cette structure, complémentaire à la création d'un Institut national supérieur de l'Education artistique et culturelle, envisagé à Guingamp par l'Etat, sera chargée de permettre l'accès à l'art et à la culture à l'école, depuis la maternelle jusqu'à l'Université.

Cinéma et audio-visuel. Dans le prolongement du Pacte d'avenir, signé le 13 décembre 2013 l'État et la Région approfondissent leur volonté commune de développer un projet audio-visuel breton, porté par tous les acteurs de la filière. A cet égard, l'État accompagnera la volonté de France Télévisions de s'engager dans une expérimentation originale en liens avec les autres diffuseurs (dont KUB) installés sur le territoire régional.

Fiche n°27 AUDIOVISUEL

CREER UN NOUVEAU MEDIA REGIONAL D'INFORMATION

Contexte

Les Bretonnes et les Bretons démontrent un intérêt inégalé en France pour l'actualité de leur territoire régional. Le succès sans équivalent de la presse quotidienne régionale en est un marqueur fort, tout comme les audiences rencontrées par les éditions locales d'information de l'audiovisuel public national. En attestent tout autant la densité et la pérennité d'acteurs de la télévision ou de la radio locale sur l'ensemble du territoire.

Cette appétence de longue date pour l'information régionale n'a jusqu'alors pas été prise en compte par une organisation spécifique du service public d'information que portent notamment France Télévisions par l'intermédiaire de France 3 ou Radio France avec France Bleu Breizh Izel et France Bleu Armorique.

Pourtant, acteurs publics et acteurs privés de l'audiovisuel ont su en Bretagne porter des projets collectifs de grande ampleur, par-delà leurs différences statutaires ou leurs positionnement spontanément concurrentiels. Le contrat d'objectifs et de moyens associant la Région Bretagne à l'ensemble des télévisions conventionnées par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sur son territoire autour d'un même projet audiovisuel régional en est une illustration éclairante.

Proposition

Dans un contexte de réinvention des modes comme des temporalités d'accès à l'information, où la fiabilité devient un enjeu démocratique tout aussi majeur que l'accès des citoyens à des espaces d'expression publique, l'Etat peut impulser en Bretagne, en dialogue avec le Conseil régional comme avec l'ensemble des parties prenantes, une solution innovante et ambitieuse, autour d'un nouveau service public régional audiovisuel de l'information.

En appui sur un dialogue associant aux pouvoirs publics les équipes de France Télévision, de Radio France, de la presse quotidienne régionale, des télévisions et des radios locales notamment, l'opportunité est réelle de pouvoir proposer **à l'échelle des cinq départements bretons** un **nouveau média régional d'information** qui donnera bonne place aux langues de Bretagne.

Répondant à cette logique de coopération entre acteurs préexistants, il s'émancipera des cloisons traditionnelles entre radio, télévision, presse écrite pour proposer une approche médiatique globale, bien plus conforme aux usages actuels des publics. En appui sur les ressources offertes par le développement des réseaux sociaux, il offrira bien davantage la parole aux personnes du territoire.

Grâce à la densité d'acteurs et à leur répartition équilibrée en Bretagne, en tirant profit des technologies qui renforcent considérablement la mobilité et la réactivité des équipes de tournage tout en abaissant les coûts de production, il permettra d'**articuler information d'hyper-proximité et regard régional sur l'actualité.** Il veillera néanmoins strictement au respect des spécificités de chaque partenaire, à la liberté éditoriale des journalistes et au maintien d'une pluralité de regards sur cette actualité.

Dans un contexte de réinvention de l'audiovisuel public régional, autour de cet enjeu spécifique de l'information, la Bretagne constitue un lieu idéal pour inventer une nouvelle approche du service public audiovisuel. En permettant une organisation différenciée des instances locales de l'audiovisuel public, en favorisant leur association avec les acteurs privés en Bretagne, en attribuant à un tel projet les moyens financiers, techniques et humains de son développement, l'Etat peut répondre de manière ambitieuse à des aspirations aussi légitimes du point de vue historique en Bretagne qu'aux enjeux contemporains majeurs qui reposent sur un traitement renouvelé de l'actualité locale.

Cahier de la différenciation

La simplification administrative

En vert, les propositions fléchées Pacte Girondin

En orange, les premières propositions à moyen terme

Fiche n°28 NORMES D'ETAT

ELARGIR A LA BRETAGNE
LE CHAMP DU DÉCRET DU 29 DÉCEMBRE 2017

Contexte

Le décret du 29 décembre 2017 autorise les préfets de certains départements ou régions à déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat sur les 7 volets thématiques de ce pacte :

- Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- Aménagement du territoire et politique de la ville ;
- Environnement, agriculture et forêts ;
- Construction, logement et urbanisme ;
- Emploi et activité économique ;
- Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;
- Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Proposition

-Etendre à la Bretagne l'expérimentation rendue possible par le décret du 29 décembre 2017.

-De la même manière, étudier les pistes d'une extension de cette expérimentation aux collectivités volontaires dans la mise en œuvre de leurs compétences.

Fiche n°29 FONDS EUROPÉENS

RENFORCER LA RÉGION COMME AUTORITÉ DE GESTION DU FEADER

Contexte

L'imparfaite régionalisation de la gestion des fonds européens a conduit à certains dysfonctionnements avec une perception éventuellement parcellaire par le bénéficiaire de l'origine des difficultés.

Les récentes évolutions en matière de gestion des fonds européens ont démontré la capacité de l'Etat, de la Région et des acteurs locaux à se fédérer pour une optimisation maximum du pilotage des fonds européens.

Pour autant, les projets de Règlement Européen publiés à ce jour laissent envisager une renationalisation complète du dispositif avec la disparition de la possibilité pour les Régions de gérer le FEADER et de mettre en place des politiques agricoles régionales cofinancées par les fonds européens. Il s'agirait à l'évidence d'un recul dans la capacité à adapter les actions aux réels besoins.

Proposition

La Région demande :

1. que le Cadre Stratégique National puisse être décliné en plusieurs Programmes Régionaux de Développement afin d'assurer a minima une prise en compte des spécificités régionales ;

2. et que dans ce cadre l'Etat propose qu'il puisse y avoir plusieurs Autorités de Gestion pour gérer le FEADER permettant au Conseil Régional de se positionner pour poursuivre le travail accompli sur l'actuelle génération.

PISTES DE TRAVAIL

Plusieurs autres sujets ont été abordés lors des réunions du groupe de travail. Ils ne font pas l'objet de fiches à ce stade, faute d'avoir pu, dans les délais, être suffisamment approfondis. Par ailleurs, au-delà de l'intuition ou de l'orientation politique qu'ils posent, ils adressent des questions d'une très grande complexité et concernant un grand nombre d'acteurs. Il n'appartient donc pas à un groupe de travail composé uniquement de conseillers régionaux d'avancer trop loin sans que ces réflexions ne soient partagées. Beaucoup d'entre elles portent sur des domaines de compétences partagés ou très imbriqués, sur lesquels des travaux sont d'ores et déjà engagés et des avancées ont été obtenues ces dernières années ou ces derniers mois. On pense notamment à la culture, au tourisme, au sport ou à la jeunesse. Elles demandent à être expertisés et éventuellement développés à l'avenir. Pour cette raison, le groupe de travail a jugé important qu'elles soient listées dans le rapport.

Tourisme, une coopération régionale renforcée

Depuis près de deux ans, les acteurs du tourisme en Bretagne ont engagé une nouvelle dynamique partenariale, dans le cadre de la CTAP, pour ce qui concerne les collectivités locales. Elles se réunissent pour discuter et bâtir des passerelles entre les politiques qu'elles mettent en place, chacun dans leur champ de compétence et à leur échelle territoriale, et ainsi renforcer l'efficacité des actions entreprises. Cette habitude de travail a permis de tisser des liens de confiance entre partenaires avec l'identification de problématiques communes. Ces rapprochements donnent par conséquent de nouvelles perspectives pour élaborer une stratégie intégrée à l'échelle de la Bretagne. Elles pourraient à court terme déboucher sur une convention régionale d'exercice partagé des compétences, permettant la mise en place d'une stratégie plus fortement partagée et cohérente.

Santé, une plus grande implication des territoires dans la décision des ARS...

Au sein de l'organisation de l'Agence Régionale de Santé, les territoires sont consultés sur les évolutions stratégiques concernant les services de santé. Ils peuvent à ce titre émettre des avis. Toutefois, compte tenu des effets des décisions prises et des nombreuses interrogations quant à la situation et à l'avenir des structures de soins en Bretagne, il pourrait être envisagé de renforcer cette association des territoires aux prises de décision, le cas échéant dans le cadre d'une instance de décision stratégique et de veille composée d'élus locaux.

…sur la problématique de l’installation des médecins…

Le risque de désertification médicale dans certains territoires demeure une véritable problématique. En association avec l’ensemble des acteurs concernés, en particulier les collectivités locales, la réflexion doit être poursuivie, tendant à proposer puis expérimenter des pistes d’action nouvelles, innovantes, mieux adaptées aux réalités locales, et le cas échéant pouvant faire appel à des dispositifs plus contraignants que ceux actuellement mis en œuvre.

Et l'expérimentation d'un régime local d'assurance maladie

La fracture en termes d'accès aux soins n'est pas seulement territoriale, elle est aussi sociale et générationnelle. Dans une perspective de solidarité accrue et d'efficacité du système, une réflexion complémentaire pourrait être engagée sur l'expérimentation en Bretagne d'un régime local d'assurance maladie, reposant sur une complémentaire santé généralisée et adossée pour sa gestion à la CPAM, sur le modèle du RLAM d'Alsace-Moselle.

Sport, jeunesse et vie associative, des sujets de mutualisation

Le sport, la jeunesse et la vie associative demeurent des compétences partagées, même quand des logiques de chef de file sont reconnues. De nombreux rapprochements permettent toutefois d'améliorer l'intervention publique et du même coup de mesurer l'intérêt des mutualisations. Cela est particulièrement vrai pour les investissements en équipements sportifs, pour l'accompagnement du haut niveau et le développement de la dimension touristique du sport. Sur ces trois points, une réflexion en faveur d'une coordination accrue des partenaires à l'échelle régionale pourrait être avantageusement engagée.

Eau, une évolution de la gouvernance

Les circonstances semblent réunies pour franchir une nouvelle étape dans l'action publique en faveur de la reconquête de la qualité des eaux. Non seulement plus représentatif des compétences des uns et des autres en la matière, la mutation de la CBEMA en Parlement régional de l'eau permettrait une plus grande transversalité et une meilleure efficacité des politiques engagées. Sa vocation serait d'assumer l'animation et la concertation de la compétence transférée au Conseil régional de Bretagne.

Une planification maritime dans la bande des douze milles

L'Etat côtier dispose de la possibilité de délimiter une mer territoriale de 12 milles depuis la ligne de base. Il s'agirait de permettre à la Région d'opérer la planification des usages dans cet espace délimité. On pense notamment au déploiement des énergies marines renouvelables.

Une réflexion à ouvrir sur le « zonage » des aides économiques

Plusieurs dispositifs de « zonage » des aides économiques existent, pour les zones rurales et les zones urbaines dans le cadre de la politique de la ville. D'autres réflexions ont pu être lancées sur d'autres types de territoires comme par exemple les espaces portuaires. Il s'agit de proposer, soit un fléchage de soutiens spécifiques, soit des adaptations fiscales ou réglementaires, au regard des spécificités de certains territoires, de leurs difficultés ou de leurs enjeux stratégiques propres.

Le Conseil régional est désormais reconnu dans sa compétence exclusive pour les aides aux entreprises et comme chef de file en matière de développement économique, en lien avec les EPCI mais également en articulation avec les politiques nationales. Afin d'assurer une plus forte cohérence des actions de soutien aux entreprises et une meilleure efficience des dispositifs reposant sur des logiques de zonage, il semblerait utile que ce type d'outils soient élaborés, gérés et mis en œuvre en pleine cohérence avec les orientations du SRDEII.

Une réflexion en ce sens est proposée, associant Etat, Région et EPCI.

Méthode

Le présent rapport du groupe de travail est un premier document d'étape. Il pose sur la table quelques règles et principes de réflexion, une méthode pour la suite et une ambition réaffirmée.

Il énumère, par thématiques ou par type de politique publique, des projets, des actions ou des dispositifs qui pourraient être lancés ou accélérés en Bretagne, au regard des priorités et des caractéristiques du territoire. Ces fiches ont des contenus et des statuts très différents les uns des autres.

- Certaines propositions sont d'application rapide et facile. Elles peuvent ne relever que d'une relation bilatérale entre l'Etat et la Région.
- D'autres peuvent aussi relever de ce dialogue mais demander des expertises et des approfondissements pour mieux en évaluer *ex ante* les impacts.
- D'autres propositions concernent un plus grand nombre d'acteurs, et notamment d'autres niveaux de collectivités, elles devront faire l'objet de discussions ouvertes et sans doute d'une présentation en CTAP. C'est notamment le cas pour celles d'entre elles pouvant se décliner dans des logiques de conventions d'exercice partagé des compétences entre collectivités.
- D'autres propositions enfin, s'inscrivent dans une perspective plus longue et peuvent alors demander un suivi spécifique ou la mise en place de groupes de travail dédiés pour les faire avancer.

Une première segmentation résultera naturellement des propositions qui pourraient être intégrées dans un éventuel pacte girondin et celles qui ne bénéficieraient pas de ce portage. Les premières feront l'objet d'une mise en œuvre et d'un suivi qui mobilisera un comité de pilotage associant l'Etat et la Région. Y seront invités, selon les sujets, les autres acteurs concernés.

Au regard de l'accueil qui sera fait à ces propositions par le Président du Conseil régional, le groupe entend poursuivre ses travaux dans trois directions :

- d'abord pour préciser encore la faisabilité de ses propositions. Ainsi, certaines actions demandent-elles la reconnaissance de dérogations spéciales au cadre réglementaire, d'autres demandent des délégations de compétences ou de moyens spécifiques, d'autres encore, des expérimentations innovantes ;
- ensuite pour préciser les enjeux de moyens que posent la plupart des fiches et d'en proposer un calendrier de mise en œuvre ;
- le groupe souhaite enfin poursuivre son travail dans le suivi et l'évaluation de ses propositions et de leur mise en œuvre.

Enfin, le groupe de travail propose l'établissement de rendez-vous réguliers entre la Région et l'Etat en Bretagne afin d'évaluer les effets des mesures de différenciation et d'en proposer de nouvelle en fonction des besoins. La création d'une commission mixte différenciation Région/Etat, avec une périodicité semestrielle, semblerait la mieux adaptée à un suivi de long terme.

Propos introductif 4

Cahier de la différenciation n°1
Les solidarités territoriales 10
Logement, une gestion régionale des dispositifs de défiscalisation et un fonds régional de financement des bailleurs sociaux – adaptation des lois Littoral et Alur à la réalité de l'habitat breton – adaptation des règles en matière de foncier et de bâtiments agricoles - régulation de l'urbanisme commercial – vers des contractualisations territoriales unifiées ou uniques– Mise en cohérence régionale des travaux des CDCI – création d'un guiche « cohésion numérique » - un dispositif régional pour l'aide aux entreprises en difficulté.

Cahier de la différenciation n°2
Les transitions énergétiques et environnementales 21
Un viager et un opérateur de la rénovation énergétique – adapter les règles d'implantation des éoliennes – faciliter les projets d'énergies marines renouvelables – gérer de la donnée énergétique – un coefficient géographique bonifié pour le photovoltaïque – convergence des moyens Région-ADEME – rendre opérationnel la planification régionale « déchets ».

Cahier de la différenciation n°3
La maritimité 30
Compétitivité des ports décentralisés - renouvellement de la flotte de pêche - offre de formation - organisation territoriale des Douanes.

Cahier de la différenciation n°4
Les singularités culturelles 35
Généralisation de la proposition de l'enseignement bilingue - dotations horaires pour l'enseignement de la matière de la Bretagne - les langues de Bretagne dans la vie publique - une plus grande rationalisation de l'action publique - un nouveau média régional d'information.

Cahier de la différenciation n°5
La simplification administrative 42
Elargir à la Bretagne le champ du décret du 29 décembre 2017 - renforcer la Région comme autorité de gestion du FEADER.

Pistes de travail 45
Tourisme, une coopération régionale renforcée - santé, une plus grande implication des territoires dans les décisions de l'ARS - sur la problématique de l'installation des médecins et l'expérimentation d'un régime local d'assurance maladie - sport, jeunesse et vie associative, des sujets de mutualisation - eaux, une évolution de la gouvernance - maritimité, une planification dans la bande des douze milles - une réflexion à ouvrir sur le « zonage » des aides économiques.

Méthode 47

Membres du groupe de travail

Gwenegan BUI, Forough SALAMI, André CROCQ, Dominique RAMARD, Delphine DAVID, Isabelle LE BAL, Anne-Maud GOUJON, Bertrand PLOUVIER, Eric BERROCHE, Gaby CADIOU, Paul MOLAC, Mona BRAS, Stéphane PERRIN, Alain LE QUELLEC.

Ce groupe de travail a été créé à la demande du Président du Conseil régional de Bretagne lors de la session de février 2018. Tous les groupes politiques du Conseil régional y sont représentés à l'exception du Front national qui n'a pas souhaité y participer.

Le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises, le 12 mars, le 9 avril, les 14 et 28 mai.

Deux organisations extérieures ont été auditionnées à leur demande par le président du Groupe de travail : l'Union Démocratique Bretonne, le 26 avril et Diwan Breizh, le 18 mai.

Vingt-neuf propositions concrètes réparties en cinq grandes thématiques sont présentées dans ce rapport. Ces cahiers de la différenciation sont complétés par un certain nombre de pistes de travail et un point de méthode.

Ce rapport a été **remis le lundi 11 juin 2018** au Président du Conseil régional de Bretagne.

Rapport au Président
du Conseil régional
de Bretagne

Expression des élus du Conseil régional de Bretagne pour une fiscalité locale rénovée

Groupe de travail sur la fiscalité locale présidé par Stéphane Perrin

JUIN 2019

Région BRETAGNE

Les membres du groupe de travail

Eric BERROCHE, Mona BRAS, André CROCQ, Delphine DAVID, Laurence FORTIN, Anne GALLO, Claire GUINEMER, Philippe HERCOUËT, Patrick LE DIFFON, Alain LE QUELLEC, Bernard MARBOEUF, Philippe MIAILHES, Paul MOLAC, Stéphane PERRIN, Bertrand PLOUVIER, Emeric SALMON.

Ce groupe de travail a été créé à la demande du Président du Conseil régional de Bretagne par l'envoi d'une lettre de mission à l'attention de M. Stéphane PERRIN, Conseiller régional Rapporteur général du Budget, le 18 février 2019. Tous les groupes politiques du Conseil régional y sont représentés dans un format représentatif de la composition de l'Assemblée régionale dont le Président de la Commission des finances qui en est membre de droit.

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises, le 18 mars, le 1er avril, le 23 avril, le 20 mai et le 3 juin 2019.

Plusieurs auditions ont été organisées:

. Gérard LAHELLEC	*(3ème vice-président chargé des transports et des mobilités en Bretagne).*
. Thierry BURLOT	*(9ème vice-président chargé de l'environnement, eau, biodiversité et climat).*
. Pierre BRETEAU	*(Conseiller régional, Président de l'AMF35).*
. Sébastien MIOSSEC	*(Président de Quimperlé Communauté, représentant de l'ADCF).*
. Christophe MARTINS	*(Vice-président du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, délégué aux Finances au Transport, Ferroviaire, cartographie des centres d'exploitation, Parc départemental, Service départemental d'incendie et de secours (Sdis), Fonds de Solidarité Territoriale (FST) et suivi des relations avec la Société d'aménagement et de développement d'Ille-et-Vilaine (Sadiv).*
. Yann LE MEUR et Bernard KERRIGUY	*(Cabinet « Ressources Consultants Finances »).*

La mesure du contexte et des enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française, des illustrations de ces enjeux, ainsi que les propositions concrètes émises par le groupe de travail en constituent son contenu.

Ce rapport a été remis le ***12 juin 2019*** au Président du Conseil régional de Bretagne.

Table des matières

Le mot du Président du groupe de travail **1**

Introduction **3**

1 Contexte et enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française **4**

1.1 Le consentement à l'impôt, un des piliers de notre démocratie depuis la Révolution, est fragilisé 4

1.2 A quoi sert l'impôt ? 4

1.2.1 Une fonction principale de l'impôt : assurer le financement des politiques publiques 4

1.2.2 Une fonction incitative ou répressive de l'impôt 6

1.2.3 Une fonction redistributive de l'impôt 6

1.3 Les enjeux actuels de la fiscalité locale pour les collectivités locales 7

1.3.1 Un enjeu de maîtrise et d'indépendance financière 7

1.3.2 Un enjeu politique 7

1.3.3 Un enjeu d'équité et d'équilibre territorial 8

1.3.4 Un enjeu de soutenabilité de la fiscalité qui impose une redéfinition de la matière imposable pour prendre en compte la nouvelle économie et s'engager résolument sur la voie de la transition écologique et environnementale 8

2 Diagnostic : une fiscalité locale déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspective de long terme **10**

2.1 La perte de sens d'un système fiscal qui ne répond plus aux enjeux contemporains 12

2.1.1 Un système fiscal complexe et illisible, bâti avec la décentralisation, constamment réformé, devenu incohérent aujourd'hui 12

2.1.2 La perte du lien entre les contribuables et leur territoire 13

2.1.3 L'inadéquation pour les collectivités entre les outils financiers à disposition et les compétences confiées freine la mise en place des politiques territoriales « sur mesure » adaptées aux enjeux et besoins du territoire 13

2.2 Origine des difficultés et horizon à dessiner 14

2.2.1 La complexité du système est le fruit d'une succession de réformes sans vision d'ensemble mais également de l'ambiguïté de l'Etat vis-à-vis de la place accordée aux collectivités/élus locaux 14

2.2.2 La distanciation du lien entre les contribuables et leur territoire trouve un écho dans le débat sur l'« autonomie » des collectivités 16

2.2.3 Les enjeux contemporains auxquels font face les collectivités sont inédits 17

3 Propositions pour rénover la fiscalité locale **19**

3.1 Les principes transversaux à respecter 19

3.1.1 L'Etat doit garantir la stabilité d'un panier de recettes et sa dynamique 19

3.1.2 Créer un vrai mécanisme de contractualisation avec l'Etat qui intègre une vision pluriannuelle des dépenses et des recettes 20

3.1.3 L'Etat doit repenser son modèle pour le rendre soutenable, en particulier à travers les bases fiscales, afin d'intégrer la nouvelle économie « ubérisée » et de répondre aux enjeux de la transition énergétique et écologique 21

3.1.4 La revendication d'un pouvoir de taux pour chaque échelon de collectivité sur un impôt à base large 22

3.2 Des propositions concrètes pour une fiscalité régionale rénovée 22

3.2.1 Un versement mobilité régional additionnel 22

3.2.2 L'Instauration d'une progressivité du taux unitaire par cheval-vapeur de la taxe sur les certificats d'immatriculation dite « taxe sur les cartes grises » 25

3.2.3 Remplacer de la TICPE régionale par de la TVA 26

3.2.4 Faire évoluer la fiscalité sur l'énergie et les déchets autour de ses deux enjeux : inciter à réduire les émissions de carbone et financer les coûts liés à la gestion des déchets et à l'accompagnement des transitions écologiques 27

3.3 Prendre en compte les contraintes des autres niveaux de collectivités notamment dans le cadre des préconisations du SRADDET 33

3.3.1 Expérimenter la constitution d'un fonds de solidarité de la région Bretagne (FSRB) 34

3.3.2 Extension des fonctions de l'EPF en termes d'affectation de la TSE (taxe spéciale d'équipement) 34

3.3.3 Transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région. 34

3.3.4 Création de taxes régionales additionnelles 35

Le mot du Président du groupe de travail

Le 18 février 2019, Loïg Chesnais-Girard, président du Conseil régional de Bretagne, a décidé de la création d'un groupe de travail consacré à la fiscalité locale, composé de représentants de l'ensemble des groupes politiques et dont il m'a confié le pilotage.

Il s'inscrit dans la tradition bretonne consistant, pour les élus locaux, à se positionner d'abord comme force de propositions en dépassant les clivages partisans avec l'objectif constant de permettre aux Bretonnes et aux Bretons de prendre leur destin en main.

C'est ainsi qu'en 2018, un groupe de travail présidé par Jean-Michel Le Boulanger, premier vice-président du Conseil régional, avait remis au président un rapport consacré à la différenciation. Celui-ci contient des propositions concrètes qui ont trouvé une première traduction dans le Contrat d'action publique pour la Bretagne signé le 8 février 2019 entre le Premier ministre et le Président du Conseil régional.

C'est dans ce même esprit que les élus régionaux membres de ce groupe de travail ont réfléchi à ce que pourrait être une fiscalité renouvelée pour la Région. Il s'agit de permettre à notre collectivité d'exercer pleinement ses compétences tout en intégrant les enjeux de solidarité sociale et territoriale ainsi que ceux de la transition énergétique et environnementale également portés dans le cadre de la BreizhCop.

Je veux saluer la qualité des échanges entre les membres du groupe de travail qui ont apporté leur connaissance du terrain et se sont pleinement mobilisés dans un esprit très constructif.

Que soient remerciés nos collègues Gérard Lahellec et Thierry Burlot, respectivement vice-président en charge des mobilités et de l'environnement pour leurs apports sur des sujets structurants pour notre réflexion.

Ces remerciements s'adressent également à Pierre Breteau, président de l'AMF35, Sébastien Miossec, représentant de l'ADCF, et Christophe Martins, vice-président du département d'Ille-et-Vilaine, qui nous ont permis de prendre en compte les aspirations des autres niveaux de collectivité.

Le groupe de travail exprime sa gratitude pour les agents de la direction du climat, de l'environnement, de l'eau et de la biodiversité et de la direction des finances et de l'évaluation qui l'ont accompagné. Leur disponibilité et leur expertise ont été précieuses.

Remis au président Chesnais-Girard le 12 juin 2019, ce rapport constitue un point d'appui dans les échanges entre le Conseil régional et l'Etat pour organiser autrement l'action publique localement.

Il constitue également une contribution au débat public sur la fiscalité locale et, plus largement, sur le nouvel acte de la décentralisation attendu par les collectivités locales. Si d'autres collectivités souhaitent s'engager dans une démarche similaire, il pourrait être une composante d'une position de la Bretagne dans ces matières.

L'impôt, parce qu'il est un élément de la citoyenneté consacrée dès la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, ne peut pas être seulement un sujet de polémiques ou de contestation.

En intégrant les enjeux sociaux et environnementaux, en le reliant aux compétences nombreuses exercées par les collectivités locales et qui font le quotidien des citoyens, il retrouvera du sens. Le consentement à l'impôt s'en trouvera renforcé.

Les propositions et recommandations du groupe de travail traduisent cette volonté.

Stéphane PERRIN
Président du groupe de travail
Conseiller régional – Rapporteur général du budget

Introduction

Par lettre du 18 février dernier, le Président de la Région Bretagne a décidé la création d'un groupe de travail sur la fiscalité locale.

La fiscalité locale a connu de profondes mutations au cours des vingt dernières années. Dans le même temps, les compétences des collectivités locales ont fortement évolué. Compte tenu de ces évolutions structurantes et dans un contexte où les citoyens s'interrogent sur les modes d'organisation et de décision de la chose publique, le Président a souhaité que différents enjeux soient analysés par le groupe de travail :

- la cohérence des ressources fiscales avec les compétences exercées ;
- le dynamisme des ressources, leur répartition entre territoires, leur caractère représentatif de l'économie d'aujourd'hui ;
- la possibilité d'utiliser la fiscalité comme un levier transformant favorisant la transition énergétique et environnementale.

Le groupe de travail, constitué d'élus représentatifs de la composition de l'assemblée régionale, s'est réuni à cinq reprises entre mars et juin 2019. L'audition de nombreux élus, représentant tous les niveaux de collectivités locales, et d'experts a permis d'enrichir sa réflexion.

Le présent rapport est une synthèse des sujets débattus lors des différentes réunions et le reflet des échanges nombreux et constructifs portés par les membres du groupe de travail.

Considérant que la fiscalité locale est déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspectives de long terme, alors que les attentes sont fortes, le groupe de travail appelle de ses vœux des ressources fiscales dynamiques, socialement et territorialement justes, au service de la transition écologique.

Dans cette optique, le groupe a retenu 17 propositions et formulé un certain nombre de recommandations qui permettent de porter la voix de la Région Bretagne dans les négociations à venir avec le gouvernement pour une fiscalité plus juste, cohérente et permettant une expérimentation régionale en matière fiscale.

1 Contexte et enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française

1.1 Le consentement à l'impôt, un des piliers de notre démocratie depuis la Révolution, est fragilisé

Comme le souligne Michel Bouvier[1] *« La fiscalité fait actuellement l'objet d'un malaise qui peut se lire dans les sondages, dans les débats politiques, économiques ou sociaux ou plus encore dans les refus exprimés au regard de la création de nouveaux impôts (par exemple la taxe carbone) ou de l'augmentation de certains autres (par exemple la contribution sociale généralisée). Cette situation peut paraître inquiétante à ceux qui considèrent que l'impôt est l'expression ainsi que la concrétisation d'un lien social, d'un autre côté elle peut paraître encourageante pour ceux qui estiment qu'il est un frein à l'investissement et plus largement au développement économique.*

Au-delà de ce malaise, cette incompréhension révèle un profond mal-être social. Ce mal-être a pour origine une transition qui s'opère entre le modèle de société de l'après Seconde Guerre mondiale et un autre modèle encore flou et instable issu d'une globalisation marquée aux coins du libéralisme économique et d'une généralisation des algorithmes remettant en cause nombre de métiers traditionnels mais aussi beaucoup d'habitudes intellectuelles ainsi que de pratiques de la vie quotidienne. Aucun bricolage de la fiscalité n'est en mesure de traiter ce mal-être ou de le faire disparaître car c'est le système fiscal qui est de fait inadapté et qui accroît la souffrance des individus les plus fragiles ou en passe de l'être. »

L'impôt est éminemment impopulaire. Il est ressenti par une partie des contribuables avant tout comme une contrainte, allant du simple désagrément à la spoliation. Consentir à l'impôt est pourtant un devoir indispensable au fonctionnement de tout Etat démocratique. L'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise en effet que « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Le pouvoir politique a toujours eu pour préoccupation de s'assurer que ses prérogatives fiscales ne fussent pas contestées. De fait, « L'impôt dont on abuse est le plus puissant des leviers révolutionnaires »[2]. La fiscalité a d'ailleurs été l'un des ferments de la révolution française. Les mouvements des gilets jaunes ou des bonnets rouges sont la manifestation récente du rejet d'une fiscalité jugée excessive et/ou inadaptée. La France semble prisonnière d'une équation qu'elle ne parvient pas à résoudre : concilier des services publics de qualité et maintenir un pouvoir d'achat des citoyens satisfaisant.

Avant d'esquisser les contours de ce que pourrait être une réforme de la fiscalité locale, il est nécessaire de revenir au sens de l'impôt qui s'exprime au travers des fonctions qui lui sont attribuées.

1.2 A quoi sert l'impôt ?

1.2.1 Une fonction principale de l'impôt : assurer le financement des politiques publiques

Dans la tradition française, la fonction première de l'impôt est le financement des services publics. L'impôt est le vecteur par lequel chacun contribue, à proportion de ses moyens, aux services publics offerts à tous.

Le constat actuel d'une crise du consentement à l'impôt associé à une demande croissante de service public accessible n'est paradoxal qu'en apparence. Marqué par la culture marchande véhiculée par une économie progressivement libéralisée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'impôt est de plus en plus considéré comme le prix d'un service rendu par l'institution qui en bénéficie, plutôt que comme l'expression d'un devoir citoyen. Or le financement des services publics intervient par deux vecteurs : l'impôt et la tarification. Ces deux modes de financement fonctionnent en vases communicants : la part du financement par l'impôt (financement par tous les contribuables) est fonction de celle des recettes tarifaires (financement par les seuls usagers du service).

---

[1] Editorial du Numéro 145 de la Revue Française des Finances Publiques – Février 2019 « Société sans impôt, société sans État ? »

2 Citation de Émile de Girardin ; Les pensées et maximes (1867)

La déception s'exprime d'autant plus que l'utilité des services publics est revendiquée et que les attentes sont fortes à son égard tant en terme de qualité que d'accessibilité (physique, territoriale, financière).

Définition de l'impôt

Selon Gaston Jèze, « *l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques.* ».

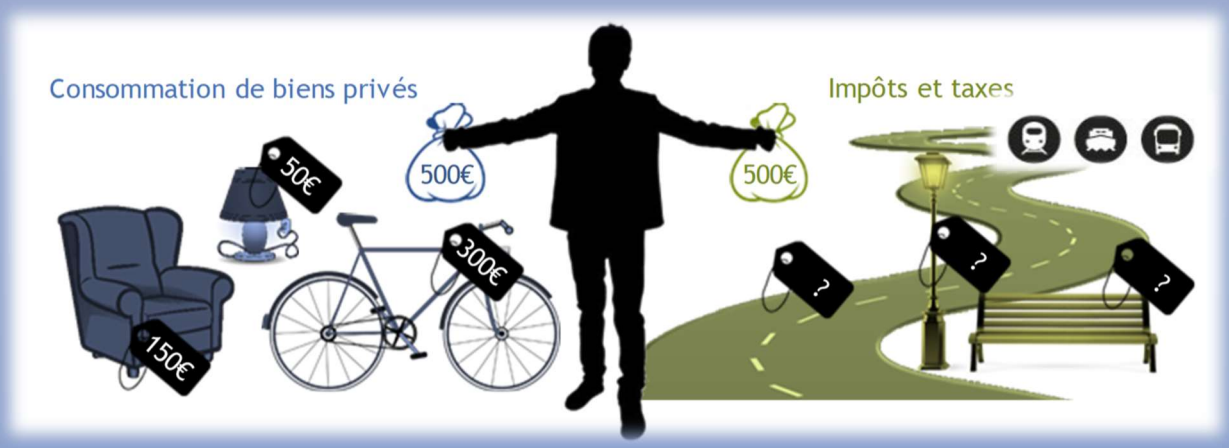
L'impôt est ainsi :

- Un **prélèvement pécuniaire**.
- Un **prélèvement obligatoire** effectué par voie d'autorité par l'Administration sur le fondement de ses prérogatives de puissance publique, ce qui implique que le contribuable ne peut ni se soustraire à ses obligations fiscales, ni négocier le montant de son impôt.
- Un **prélèvement effectué à titre définitif**, ce qui le distingue de l'emprunt qui, lui, doit être restitué.
- Un **prélèvement sans contrepartie immédiate** qui permet d'assurer indifféremment le financement de toutes les charges publiques, ce qui a, notamment, pour conséquence que le contribuable ne peut exiger que l'impôt qu'il paie soit affecté au financement d'un service public déterminé.

L'impôt est donc la contrepartie de toute dépense publique et n'est normalement pas affecté à la couverture d'une dépense particulière. L'impôt dessine la frontière entre l'économie administrée et l'économie de marché dont le tracé est variable selon les pays et les époques.

L'absence de contrepartie apparente, plus que le caractère obligatoire, est la caractéristique fondamentale de l'impôt et en même temps son défaut le plus important.

Chaque citoyen a en effet une conscience aigüe des impôts qu'il paye mais ignore en revanche l'importance des services ou prestations dont il bénéficie gratuitement. Si tout le monde s'accorde sur le principe des services publics, le dosage des différents services rendus par l'administration et corrélativement, le niveau des impôts nécessaires pour assurer leur financement, ne cesse de faire débat. En d'autres termes, l'impôt mesure le niveau de confiance qu'ont les citoyens envers leur Etat.



Le manque de lisibilité sur la fonction de l'impôt, liée également à l'extrême complexité des dispositifs fiscaux en vigueur, participe à la défiance qui s'exprime aujourd'hui dans le pays.

Le souhait de rendre plus lisibles et donc mieux acceptés les impôts a conduit le législateur à davantage affecter les ressources fiscales à des dépenses spécifiques, et ce faisant à contrevenir au principe de l'universalité budgétaire de l'impôt en France qui dispose que les recettes fiscales ne sont pas affectées à des dépenses particulières. Corrélativement, en rendant lisible l'intention sous-tendue par la mise en place de telle ou telle imposition, il a multiplié et empilé les impôts et taxes, contribuant à l'illisibilité du système dans son ensemble et nourrissant le sentiment de rejet de la population à l'égard de l'impôt.

Les formes d'impôt

Les impôts forment, avec les cotisations sociales, les « prélèvements obligatoires ». Cette distinction est juridiquement importante : l'impôt fait l'objet d'une loi votée par le Parlement alors que les cotisations sociales sont fixées par décret du gouvernement.

Le vocabulaire employé pour désigner les différentes formes d'impôt n'est pas toujours approprié. L'impôt n'est pas affecté à la couverture d'une dépense particulière (ex : Impôt sur le revenu). La taxe, est, elle affectée à la couverture d'un service publique mais son montant n'est pas la contrepartie directe du service rendu (ex : la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères doit être payée par tous les contribuables de la commune, même s'ils n'utilisent pas effectivement le service). Par ailleurs, l'équivalence entre service rendu et prix à payer n'est pas exigée. La redevance est elle aussi affectée à un service public mais son mode de calcul dépend du montant du service rendu (ex : redevance d'assainissement). Elle ne constitue pas un prélèvement obligatoire, mais correspondent au prix payé par l'usager d'un service public ou d'un ouvrage public en contrepartie de l'usage de ce service ou de cet ouvrage.

Prélèvements obligatoires			
Cotisations sociales	Impôts	Taxes	Redevances
	Financement du service public		

1.2.2 Une fonction incitative ou répressive de l'impôt

La fonction secondaire de l'impôt est de nature politique. Il s'agit d'utiliser l'impôt pour modifier les comportements économiques et/ou sociaux. La réglementation fiscale vise alors à encourager ou décourager la consommation de certains biens ou services en instaurant une fiscalité différenciée. Cette action sélective ne peut être que marginale et temporaire, le temps que les modifications impulsées soient « digérées » et qu'un nouvel équilibre se mette en place.

Les détracteurs de ce mode d'intervention dénoncent le risque de fraude (ex : alcool, tabac) et militent pour l'utilisation de moyens non fiscaux pour orienter les choix de manière plus directe.

1.2.3 Une fonction redistributive de l'impôt

Au-delà d'un simple instrument de financement des politiques publiques la fiscalité peut être une politique publique à part entière. La fiscalité peut avoir une fonction sociale lorsqu'elle est utilisée comme un instrument de redistribution des richesses, de réduction des inégalités, autrement dit de solidarité. Les objectifs d'équité entre les contribuables et entre les territoires constituent d'ailleurs un réel enjeu démocratique.

Deux grand principes déterminent conjointement les objectifs poursuivis par tout système fiscal à l'égard des contribuables : **« *Egalité devant l'impôt et égalité par l'impôt* ».**

Le principe d'équité horizontale vise à assurer l'égalité devant l'impôt. Les contribuables ayant la même capacité de paiement doivent être imposés au même niveau sans discrimination. Le principe d'équité verticale vise quant à lui à tenir compte des situations particulières et tend à une égalité par l'impôt. Dans ce cas, la charge que représente l'impôt pour deux contribuables n'ayant pas la même capacité contributive doit être équivalent. Ainsi, le concept d'équité verticale repose sur l'idée selon laquelle les personnes disposant des revenus les plus élevés doivent supporter une charge fiscale plus importante.

L'impôt progressif est l'instrument de cette redistribution en ce qu'il permet de réduire les écarts de richesse entre les contribuables. A l'inverse d'un impôt proportionnel, son taux s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé. En d'autres termes, plus la valeur de l'élément sur lequel est assis l'impôt est importante, plus le taux appliqué à cette valeur pour calculer l'impôt est important.

1.3 Les enjeux actuels de la fiscalité locale pour les collectivités locales[3]

1.3.1 Un enjeu de maîtrise et d'indépendance financière

Le premier enjeu est d'assurer un financement pérenne et dynamique des collectivités locales, confrontées à des dépenses constantes et souvent croissantes qu'il leur est demandé de financer avec des ressources aléatoires au fil des réformes fiscales.

Comme le soulignent A. Richard et D. Bur, « la refonte de la fiscalité locale doit permettre de définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivité en tenant compte des compétences exercées, de la dynamique de la dépense locale, de l'ampleur objective des besoins de la population et du degré de proximité du service public rendu ».

Les Régions et les Départements ne bénéficient plus de la clause de compétence générale : les premières exercent principalement des compétences de développement local et d'aménagement au sens large, tandis que les seconds exercent essentiellement des compétences sociales et des missions territoriales spécifiques (routes, collèges, aide aux communes). Ce mouvement de spécialisation rend légitime l'objectif de cohérence entre le type d'imposition et le champ des compétences à financer, les impôts économiques ayant par exemple vocation à financer des compétences économiques, dans une logique « d'intéressement » des collectivités et intercommunalités aux politiques publiques qu'elles mènent.

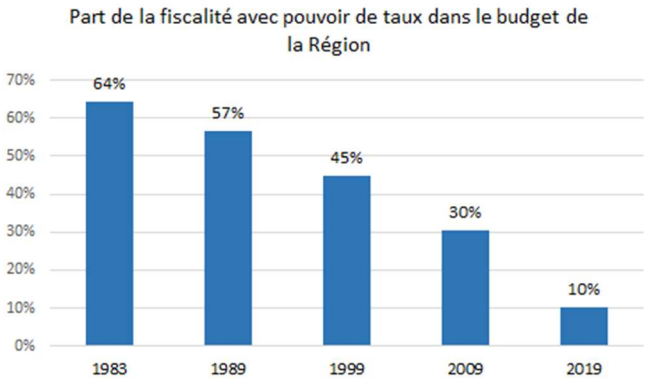
La recherche de cohérence entre la dynamique des recettes fiscales et celle de la dépense locale est un autre paramètre indispensable. Certaines compétences, telles que le RSA pour les Départements, entraînent des dépenses pro-cycliques, la dégradation de la conjoncture provoquant une hausse du nombre d'allocataires (sans par ailleurs que les améliorations de conjoncture n'aient entraîné, jusqu'à présent, de baisse du nombre des bénéficiaires et donc du coût supporté). Il apparaît contradictoire de financer des dépenses pro-cycliques au moyen d'une ressource fiscale elle-même pro-cyclique, comme le sont les droits de mutations à titre onéreux, qui dépendent fortement de la conjoncture dans la mesure où les transactions immobilières sont moins dynamiques en période de contraction. Le financement d'une compétence pro-cyclique doit être assuré par une recette fiscale. Les Régions sont elles aussi confrontées à des contradictions : développer le transport ferroviaire en s'appuyant sur des ressources, cartes grises et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, dépendantes du transport automobile, mode de transport que les Régions visent précisément à limiter en offrant d'autres alternatives de mobilité.

1.3.2 Un enjeu politique

Au-delà de la cohérence et de la dynamique des ressources, la fiscalité revêt un enjeu politique ; cela fait dire à Michel Bouvier que « avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur. L'impôt est source et symbole du pouvoir ».

L'exercice de ce pouvoir exige d'abord de simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local aux yeux du contribuable-citoyen. L'imbrication des financements qui conduit à ne plus savoir « qui paie quoi » rend l'action moins lisible tant pour les citoyens que pour les élus qui doivent en rendre compte.

En dépit de la garantie constitutionnelle d'autonomie financière des collectivités territoriales, le pouvoir fiscal des élus est parfois ténu. Pour les Régions, les recettes fiscales « avec pouvoir de taux » n'ont cessé de décroître depuis les lois Deferre de 1982 pour représenter à peine 10% des ressources aujourd'hui. L'absence de pouvoir fiscal place les collectivités dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'évolution des bases fiscales. A l'inverse, la capacité de moduler les taux sur un panier de ressources « avec pouvoir de taux » plus large offrirait une sécurité financière.



[3] Cite à plusieurs reprises le rapport sur la refonte de la fiscalité locale de la mission « finances locales » co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, mai 2018.

Cependant, les avis des élus sont partagés sur l'autonomie fiscale des collectivités. Certains préfèrent éviter de supporter l'impopularité liée à la hausse des impôts, d'autant plus quand celle-ci s'exerce sur des impôts aux bases obsolètes ou inadaptées génératrices d'iniquité fiscale. Ils redoutent, en outre, les effets de distorsions que peut générer la concurrence fiscale entre territoires. D'autres, en revanche, soulignent la nécessité de l'existence d'un lien fiscal entre le citoyen et son territoire.

1.3.3 Un enjeu d'équité et d'équilibre territorial

La question des inégalités territoriales est liée à celle des ressources locales, en particulier à la question du pouvoir des élus de fixer les taux des impôts locaux. En effet, les territoires dont la base est dynamique n'auront pas besoin de fixer des taux élevés, à l'inverse des territoires moins favorisés. Une ressource conditionnée en partie par un taux fixé localement peut donc contribuer à accentuer les inégalités existantes. L'autonomie fiscale peut donc conduire au développement des disparités territoriales dès lors qu'elle s'exerce sur des bases fiscales inégalement réparties sur le territoire. L'enjeu est donc, dans un tel système, de mettre en place des dispositifs forts de péréquation permettant de garantir une équité territoriale. Que ce soit par de la péréquation horizontale (au sein d'une catégorie de collectivités territoriales) ou verticale (de l'Etat vers les collectivités, via les dotations), le système français ambitionne de réduire les fractures territoriales.

Cependant, si les mécanismes de péréquation verticale et horizontale ont pour vocation de corriger ces déséquilibres, toute réflexion sur la refonte de la fiscalité doit intégrer cette exigence d'équité a priori, car il n'est pas satisfaisant de s'en remettre aux seuls mécanismes correctifs a posteriori.

La refonte de la fiscalité locale doit permettre d'atténuer les inégalités territoriales, la richesse fiscale étant très inégalement répartie sur le territoire national. Elle doit également prendre en compte les inégalités entre les différentes bases taxables : dans le système actuel, la fiscalité locale pèse davantage sur les stocks (propriété foncière assise sur les valeurs locatives des locaux d'habitation, des locaux professionnels et des locaux industriels) que sur les flux (valeur ajoutée des entreprises, revenus, consommations diverses).

La refonte de la fiscalité locale doit donc viser à mettre en œuvre une fiscalité plus juste a priori, afin d'éviter de mettre en œuvre des mécanismes péréquateurs lourds et complexes qui rectifient, a posteriori et de manière imparfaite, la diversité des situations ainsi que les disparités sociales et territoriales. Cet objectif de redistribution juste du produit de l'impôt est d'autant plus nécessaire que les critères actuels de répartition des dotations figent parfois les inégalités territoriales (une DGF par habitant en Bretagne inférieure à la moyenne nationale) ou que par exemple les crédits d'intervention de certains ministères sont très concentrés en Ile de France[4].

1.3.4 Un enjeu de soutenabilité de la fiscalité qui impose une redéfinition de la matière imposable pour prendre en compte la nouvelle économie et s'engager résolument sur la voie de la transition écologique et environnementale

L'absence de révisions, au cours des quarante dernières années, des valeurs locatives cadastrales, qui servent au calcul des principaux impôts locaux, témoigne de la difficulté d'adapter les bases d'imposition à la réalité économique. Les bases fiscales, rendues obsolètes, ne sont plus le reflet satisfaisant de l'économie réelle et sont de ce fait facteur d'inégalité. La refonte de la fiscalité doit poursuivre deux objectifs. Elle doit permettre la fiscalisation de la nouvelle économie « uberisée » largement épargnée par les dispositifs fiscaux actuels qui peinent à fiscaliser ces nouveaux flux économiques. Elle doit également rendre les ressources fiscales cohérentes avec les enjeux de développement durable. En d'autres termes, rendre la politique fiscale soutenable en taxant les externalités négatives. Les dispositifs fiscaux actuels encouragent l'artificialisation des sols quand il faut au contraire récompenser la sobriété foncière.

Il nous faut donc repenser les fondamentaux de la fiscalité à l'aune du défi écologique et environnementale que nous devons collectivement relever.

---

[4] Selon un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) « Analyse des interventions financières et les politiques culturelles en région », d'avril 2014 l'Île-de-France a reçu, en 2013, 66 % des crédits d'intervention du ministère de la culture et de la communication (pour 18 % de la population) tandis que la région Bretagne n'a reçu que 2 % de ces crédits (pour 5 % de la population).

Pionnière en la matière, la Région Bretagne est candidate à la différenciation et à l'expérimentation. Le contrat pour l'action publique en Bretagne indique « Les subventions aux actions en faveur de la biodiversité ne pouvant plus être le seul vecteur d'action, ainsi que le propose le Comité national pour la biodiversité, des expérimentations seront conduites en Bretagne pour proposer des modalités favorisant le développement d'outils, y compris financiers, pour l'intégration d'objectifs de biodiversité dans les stratégies d'investissement privées, des réductions fiscales pour la protection des milieux naturels et les travaux de génie écologique, l'exclusion des espaces protégés de l'impôt sur la fortune immobilière (ISI), ou la taxation d'activités impactantes sur les milieux naturels (artificialisation des sols, apports d'azote, ...). »

2 Diagnostic : une fiscalité locale déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspective de long terme

La fiscalité locale constitue un ensemble composite d'impôts directs et indirects, obligatoires ou facultatifs[5], dont bon nombre sont aujourd'hui partagés par les différents échelons de collectivités (parmi les 16 principales taxes, 10 sont partagées par au moins deux échelons de collectivités), mais pour lesquels les collectivités ne peuvent que rarement modifier la base ou le taux.

A l'origine, les « quatre vieilles ».

Principales réformes :

Ordonnance du 7 janvier 1959 définit les principes et l'architecture d'ensemble du système fiscal local : elle marque le coup d'envoi d'un processus quasi permanent de réforme fiscale

Loi du 31 décembre 1973 sur la taxe d'habitation et les taxes foncières

Loi du 29 juillet 1975 portant création de la taxe professionnelle

Loi de finances pour 2010 : Réforme marquée par un début de spécialisation de l'impôt avec la TH et TFNB revenant au seul bloc communal, et par la suppression de tout lien fiscal direct entre la Région et ses électeurs.

La fiscalité directe représente une part prépondérante (mais inégale entre échelons) des recettes de fonctionnement des collectivités.

Les quatre principales taxes directes locales sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la contribution économique territoriale (CET).

Elles reposent sur un élément commun : la **valeur locative cadastrale**[6] : cette notion est utilisée seule ou avec d'autres éléments pour le calcul de la base des impôts directs locaux.

La CET en constitue la composante la plus récente, issue de la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010. Elle se compose de la Contribution foncière sur les entreprises (CFE) et sur de la Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Si les bases sont territorialisées, à la différence des trois autres taxes les collectivités ne peuvent en définir le taux, fixé par la loi pour l'ensemble du territoire. De même à la différence des autres taxes, la CET est auto liquidée.

Ces impôts directs sont répartis entre les **ménages** et les **agents économiques** implantés localement (les propriétaires d'immeubles pouvant être des ménages ou des agents économiques).

La fiscalité indirecte est très hétérogène. Elle touche la consommation de biens (TICPE…) ou de services, l'acquisition d'un bien meuble (taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules) ou immeuble (droits de mutation…) ou son aménagement foncier (taxe d'aménagement), l'occupation du domaine privé (taxe de séjour) ou public, la compensation de nuisances (taxe locale sur la publicité extérieure…).

Son poids dans les budgets locaux varie d'un échelon à l'autre. En 2017, elle représente 42% des ressources régionales (TICPE, Taxe sur les cartes grises), 39% des ressources départementales, 18% des ressources intercommunales et 8% des ressources communales.

---

[5] Un impôt *direct* est un impôt pour lequel il y a identité entre l'assujetti (celui qui doit d'après les textes s'acquitter de l'impôt) et le redevable (celui qui est en dette par rapport au fisc et qui supporte le coût du paiement). L'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés en sont l'exemple type.

La fiscalité indirecte : s'agissant de la TVA ou des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, dus à raison de l'acquisition d'un immeuble par exemple), l'assujetti (commerçant ou notaire) n'est que le redevable légal, le redevable effectif qui supporte la charge de l'impôt étant une tierce personne (le client ou l'acquéreur de l'immeuble) : ce sont des impôts indirects.

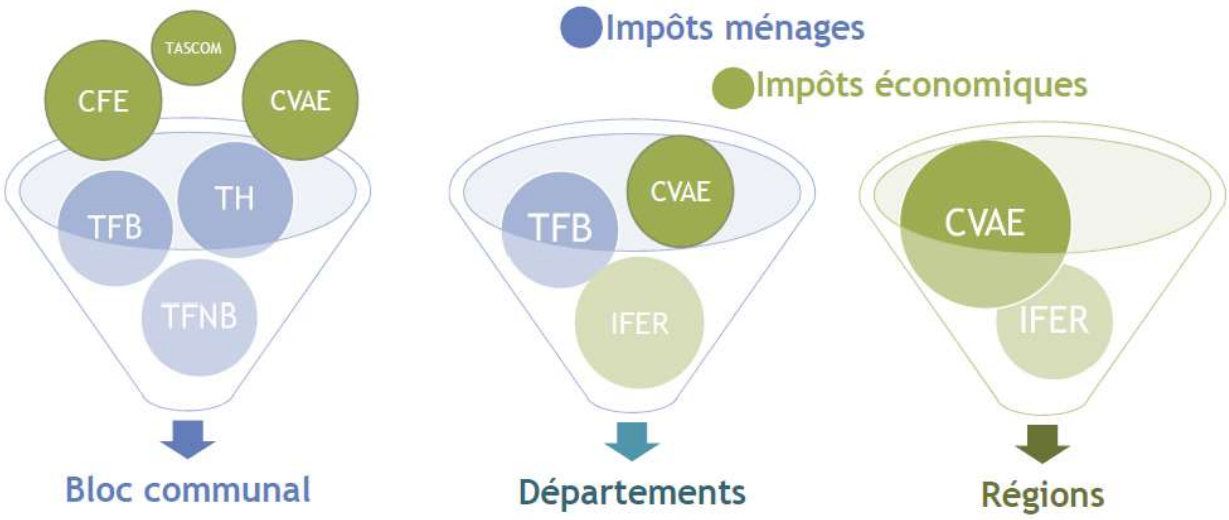
Les taxes obligatoires sont, par définition, imposées par la loi et ne peuvent être supprimées par la collectivité qui en bénéficie.

Les taxes facultatives limitativement prévues par la loi peuvent être instaurées sur délibération de la collectivité et en fonction des compétences qui leur sont attribuées.

[6] La *valeur locative cadastrale* représente le loyer théorique annuel que l'immeuble serait susceptible de produire, dans des conditions normales, à une date de référence. Elle est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Afin de tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, cette valeur locative est revalorisée chaque année par des coefficients d'actualisation. Depuis 2017 ces coefficients évoluent en fonction de l'évolution de l'indice des prix.

Une répartition inégale des impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités tant en volume qu'en proportion des recettes

Répartition des impôts directs locaux entre les différents échelons et part dans les recettes réelles de fonctionnement (RRF) *Données DGCL 2017*



57% RRF des communes

38% des RRF des intercommunalités

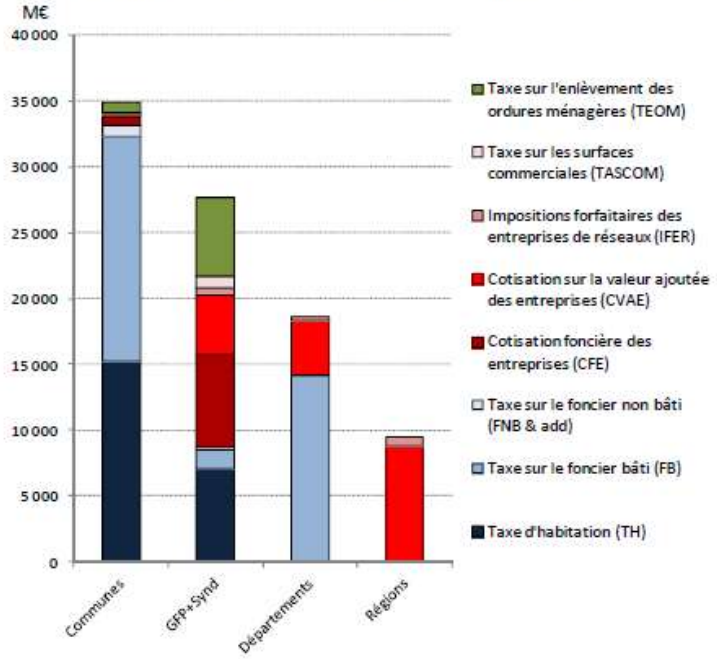
32% des RRF

27% des RRF

Volume des recettes fiscales directes 2017, en millions d'euros

Extrait du *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2017*, DGCL

Graphique 6 - Répartition en 2017 des recettes fiscales directes des différents niveaux de collectivités selon les différents composantes de la fiscalité directe locale



Source : DGFiP, REI ; calculs DGCL.

2.1 La perte de sens d'un système fiscal qui ne répond plus aux enjeux contemporains

La demande de sens du citoyen se lit à travers la contestation de l'impôt.

La fiscalité locale, complexe et illisible pour les citoyens, est aujourd'hui de nature à nourrir la défiance envers les institutions et l'impôt. Par ailleurs, reposant majoritairement sur la taxation du foncier, la fiscalité locale ne prend pas suffisamment en compte la capacité financière du contribuable, ce qui peut nourrir chez les citoyens le sentiment d'injustice fiscale.

La demande de sens des territoires s'exprime de façon moins médiatique mais néanmoins constante (vague de démission des maires ruraux…).

2.1.1 Un système fiscal complexe et illisible, bâti avec la décentralisation, constamment réformé, devenu incohérent aujourd'hui

Le système fiscal local est le produit d'une époque révolue, celle des Trente Glorieuses. L'économie se portait bien, les comptes publics étaient à l'équilibre, la richesse et la population étaient globalement harmonieusement répartie sur le territoire.

Selon Charles Guéné, *« La fiscalité locale reposait alors sur la territorialisation d'une ressource bien répartie dans l'Hexagone, corrélée à un aménagement du territoire efficace, doublée d'une péréquation verticale bien nourrie, et de services publics omniprésents »*[7].

Depuis, dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges, de chômage et de montée des déficits publics, les réformes touchant les finances locales se sont succédées au gré des réglementations et des évolutions de compétences, sans jamais refondre le système en profondeur.

L'agrégation (certains parlent de « sédimentation ») des mesures successives ainsi que le partage de certaines impositions entre les différents niveaux de collectivités, voire entre les collectivités et l'Etat, nourrissent la complexité et nuisent à l'efficacité du système.

La multiplicité des taxes et, pour certaines, leur partage entre plusieurs niveaux de collectivités conduit certains observateurs à parler de « mille-feuille fiscal ».

Répartition des impôts et taxes perçues par les collectivités en 2016, Données DGCL, citées par CESE :

	Montant (milliards d'euros)	En %			
		Secteur communal	Départements	Régions	Total
Contributions directes (1)	**81**	**67**	**27**	**6**	**100**
Total Taxe ménages	55	75	25		100
Taxe d'habitation (TH)	22	100			100
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	32	57	43		100
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	1	100			100
Total Impôts économiques (entreprises)	27	50	32	18	100
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7	100			100
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	17	27	49	25	100
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	2	40	20	47	100
Taxes sur les surfaces commerciales	1	100			100
Autres contributions (2)	**52**	**35**	**46**	**19**	**100**
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7	100			100
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	11	21	79		100
Taxe intérieure de consommation sur les pts énergétiques (TICPE)	12	1	54	45	100
Versements destinés aux transports en commun	4	100			100
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	7	1	100	0	100
Taxe sur les cartes grises	2			100	100
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	2	68	32		100
Impôts et taxes d'Outre-mer	2	56	13	31	100
Taxe d'apprentissage	1			100	100
Autres taxes	4				100
Ensemble (1)+(2)	**133**	**54**	**35**	**11**	**100**

Source : DGCL

Depuis 2017, la part régionale est de 50%, celle du département est de 23,5%

[7] Charles Guéné, *Repenser les fondamentaux de la fiscalité locale pour réduire la fracture territoriale*, dans La Gazette des communes, mars 2019

L'absence de vision de long terme peut par ailleurs générer des effets contre productifs. Ainsi le système fiscal français institue des dispositifs fiscaux à court terme (exonérations fiscales en particulier), mais dont les conséquences à long terme ne sont pas toujours anticipées et ne sont parfois pas tenables.

De la même façon les dispositifs peuvent obéir à des objectifs précis et donc être utiles au moment de leur mise en place, mais cette utilité peut disparaître avec le temps ; il faudrait avoir la capacité d'abandonner des dispositifs. Le questionnement régulier des dispositifs sur leurs objectifs, leurs impacts à court et long terme, et le « toilettage » continu de la législation serait de nature à clarifier les intentions du système dans son ensemble.

2.1.2 La perte du lien entre les contribuables et leur territoire

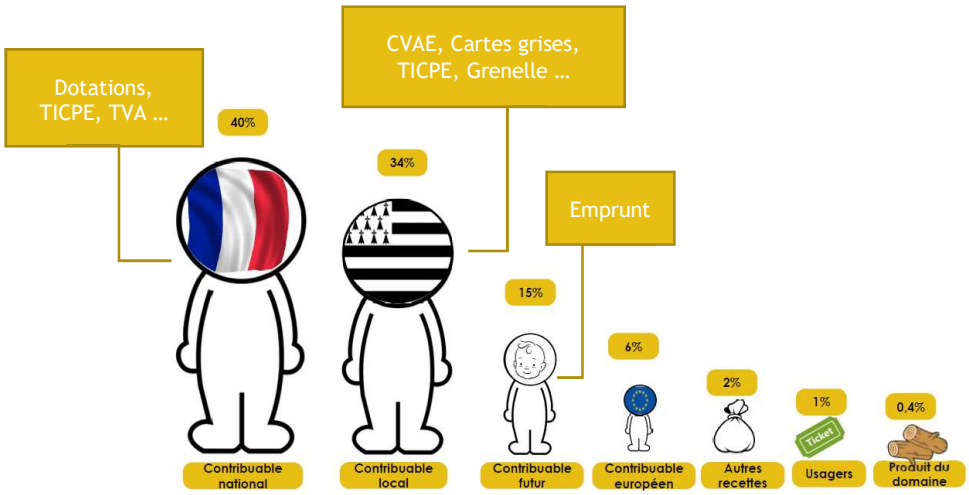
Le lien fiscal direct entre les contribuables et les collectivités de leur territoire, ainsi que le pouvoir pour les élus locaux de fixer ou moduler les taux de leur imposition constituent les fondements du système fiscal local institué après-guerre ; or ces deux liens ne cessent de se distendre.

Le cas des Régions est extrême puisqu'il n'existe plus de lien fiscal direct entre elles et le citoyen-contribuable ; ce qui contribue à la rendre invisible aux yeux de nombreux concitoyens. Les parts d'impôts qui lui sont attribuées (CVAE, IFER) sont auto liquidés par les entreprises.

La suppression à venir de la taxe d'habitation (TH) revêt le même enjeu pour les communes, qui perdent ainsi la seule taxe applicable à l'ensemble des résidents sur leur périmètre d'action (propriétaires occupant ou locataires).

S'ajoute à cela le fait que les communes pouvaient faire évoluer le taux de la TH, donnant ainsi aux élus une capacité de modulation sur une part importante de leurs ressources.

Cette réforme va donc dans le sens d'un mouvement de recentralisation de l'impôt, qui s'observe depuis le début des années 2000 ; en privilégiant l'affectation d'une part de TICPE en compensation des compétences transférées, l'Etat initiait alors un mouvement qui s'accentue depuis : le financement local par l'impôt national territorialisé puis péréqué.



Les contribuables des ressources régionales au BP 2019 Région Bretagne

2.1.3 L'inadéquation pour les collectivités entre les outils financiers à disposition et les compétences confiées freine la mise en place des politiques territoriales « sur mesure » adaptées aux enjeux et besoins du territoire

Les réformes fiscales successives, retirant du pouvoir fiscal aux élus locaux, conjuguées aux nombreuses réformes sur les compétences, brouillent la vision du partage des compétences d'une part, de leur financement d'autre part. L'imbrication des financements conduit à ne plus savoir « qui paie quoi » et rend l'action moins lisible, tant pour les citoyens, que pour les élus qui doivent en rendre compte.

Pour les collectivités ces évolutions aboutissent aujourd'hui à l'exercice de compétences parfois sans aucune capacité d'en maîtriser l'évolution, ni de disposer de marge de décision (par exemple, les prestations sociales) à financer par des ressources peu modulables. Les transferts de compétence de l'Etat étant compensés par des dotations ou fractions d'impôts nationaux.

L'extension du champ d'intervention des collectivités ne s'est pas accompagné de l'extension de leurs outils de financement, en particulier fiscaux. Pire, l'Etat a dans certains cas conservé le produit d'une fiscalité affectée à des compétences qu'il a transférées aux collectivités (c'est le cas, par exemple, de la Taxe générale sur les activités polluantes - TGAP).

Pour de nombreuses collectivités, la situation résultant de ces évolutions est aujourd'hui insatisfaisante, marquée sur le plan financier par un effet ciseaux, lié à un écart dans la dynamique des dépenses et des recettes. Pour d'autres, l'impossibilité de piloter des ressources reposant sur des bases dont le développement est contraire aux objectifs des politiques publiques menées (par exemple le carburant pour la TICPE dont la consommation veut être maîtrisée par le développement des transports en commun), génère sur le plan financier et politique une difficulté particulière.

2.2 Origine des difficultés et horizon à dessiner

Un consensus se dégage aujourd'hui sur le constat d'un système qui n'est plus adapté aux réalités locales, et qui, trop complexe, nourrit la défiance des citoyens, des entreprises, tandis qu'il ne permet pas vraiment aux élus de faire face aux défis qui les attendent.

Les rapports sur la nécessaire évolution du système ont été nombreux[8]. Le dernier en date, le rapport sur la refonte de la fiscalité locale des sénateurs Alain Richard et du préfet Dominique Bur, présenté en mai 2018, répond, dans un cadre de gestion et institutionnel contraint, à un double objectif : pourvoir à la suppression intégrale de la taxe d'habitation annoncée par le Président de la République et proposer des mesures de nature à rendre la fiscalité locale plus simple et efficace tout en garantissant aux collectivités des ressources prévisibles et dynamiques, cohérentes avec leurs compétences, dans le respect de leur autonomie financière. Ce rapport n'envisage cependant pas une refonte du système en profondeur ; il répond dans les faits avant tout à la question de la suppression de la taxe d'habitation.

Extrait de l'Editorial de Michel Bouvier dans le **Numéro 145 de la Revue Française des Finances Publiques – Février 2019**

« À la différence des années de reconstruction et de développement de l'économie qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, nul ne propose ou ne formalise aujourd'hui un grand projet de restructuration de l'État et de l'économie. Pas plus la classe politique que le mouvement social ou les intellectuels. Il en découle un enfermement dans des problématiques éclatées et limitées à des enjeux particuliers et cantonnés à des négociations relatives à des baisses de taux ou de bases en dehors de toute cohérence d'ensemble. Les corporatismes, l'urgence de répondre à un besoin, ou le retrait de mesures trop impopulaires dominent dans les décisions. Les acteurs de l'impôt sont d'une certaine manière décontenancés.

Les responsables politiques sont confrontés à des questions de plus en plus complexes auxquelles ils n'ont jamais eu à faire, des questions qui ne peuvent trouver de solutions par des réponses qui ont pu être efficaces autrefois. Les experts sur lesquels ils s'appuient tiennent des discours contradictoires.

Finalement, les hésitations et le trouble que l'on peut constater en fiscalité sont le produit de la transformation d'un ordre économique et social mondial en pleine métamorphose. Compte tenu de la multitude d'acteurs et de facteurs concernés par un tel chambardement un réel vertige s'installe au sein du système fiscal d'autant que cette situation favorise une évasion fiscale nationale et internationale d'ampleur. Il faut dire que dans le contexte mondialisé et interconnecté d'aujourd'hui, l'évitement de l'impôt est le signe d'une mutation profonde du modèle économique et politique qui s'est installé pendant les « Trente Glorieuses ». »

2.2.1 La complexité du système est le fruit d'une succession de réformes sans vision d'ensemble mais également de l'ambiguïté de l'Etat vis-à-vis de la place accordée aux collectivités/élus locaux

La réduction de la sphère d'exercice du pouvoir fiscal local est l'une des caractéristiques majeures de l'évolution du système fiscal local contemporain. Elle résulte du recul de la capacité à fixer les taux d'imposition des

[8] Rapport Feuilloley-Raynaud en 1986 ; rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales dit « rapport Balladur » en 2009 ; rapport sur les finances publiques locales de la Cour des comptes en 2013

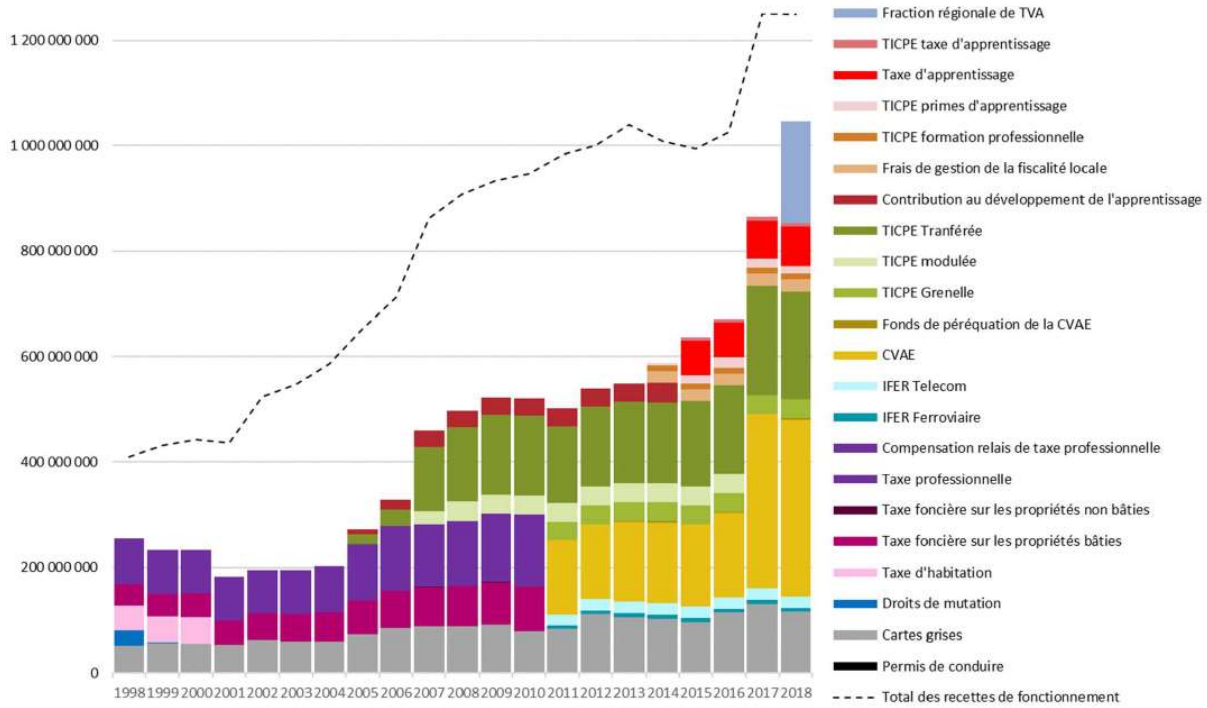
principaux impôts directs locaux que la loi de 1980 avait conféré à toutes les collectivités, les dotant ainsi la capacité à mettre en œuvre des choix de politique fiscale.

Cette situation résulte d'une part de la progression de la fiscalité transférée sans pouvoir de fixer le taux, d'autre part de la refonte en 2010 de la fiscalité assortie d'un pouvoir de taux.

La progression de la fiscalité transférée est amorcée dès le début de la décentralisation (transfert des DMTO , mais avec pouvoir de taux ; puis compensation d'exonérations de fiscalité ou dégrèvement), mais elle a connu une étape importante en 2004 et 2005 avec le transfert aux Départements et Régions d'une partie du produit de la TIPP (aujourd'hui TICPE) et de la TSCA au titre de la compensation des transferts de l'acte II de la décentralisation et de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA.

Dans la période récente la fiscalité transférée a pris une place prépondérante dans les budgets des Régions, et dans une moindre mesure des Départements. L'affectation du produit de CVAE et de l'IFER, en remplacement de la suppression de la taxe professionnelle, ainsi que la suppression de la DGF des Régions en 2018 et son remplacement par des recettes de TVA, fait passer les ressources fiscales sans pouvoir de taux à la première place des recettes de fonctionnement des Régions.

Illustration de la complexité : Evolution de la fiscalité régionale entre 1998 et 2018



Cette évolution trouve sa source dans le renforcement du pilotage du système public par l'Etat, rendu nécessaire par l'objectif de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, des déficits et dettes publics du pays.

L'impératif de pilotage des finances publiques dans leurs différentes composantes (administrations centrales, de sécurité sociale, locales) se heurte dans les faits à une construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres objectifs.

Ce débat pose la question de l'autonomie financière et fiscale des collectivités.

Cela fait dire à Michel Bouvier qu'une réflexion politique au sens fort est nécessaire « en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers, non seulement entre les collectivités et l'Etat, mais entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit, autrement dit, de refonder l'autonomie financière locale dans un contexte national et international globalisé. »

2.2.2 La distanciation du lien entre les contribuables et leur territoire trouve un écho dans le débat sur l'« autonomie » des collectivités

L'autonomie financière des collectivités, corollaire et moteur de la décentralisation, ne peut se comprendre qu'à travers le prisme des finances publiques générales. De fait, elle fluctue depuis quarante ans au gré des difficultés rencontrées par les finances publiques.

C'est la raison pour laquelle le concept « d'autonomie financière » des collectivités ne fait pas l'objet d'une définition unanime. Il est cependant possible de distinguer les deux notions que sont l'autonomie financière et l'autonomie fiscale.

- L'autonomie financière s'entend comme la liberté dans les choix de gestion (affectation des ressources) qui suppose également de disposer de ressources suffisantes pour couvrir les charges à assumer.
- L'autonomie fiscale correspond à la capacité à mobiliser le levier fiscal en déterminant l'assiette de l'impôt et/ou son taux, les allègements éventuels.

Aujourd'hui, dans le droit français, **l'autonomie fiscale** n'est pas reconnue aux collectivités, à l'inverse de **l'autonomie financière**, qui est garantie par la Constitution.

La garantie constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités

Afin de préserver la libre administration des collectivités territoriales, le législateur a introduit l'article 72-2 de la Constitution (Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 – art. 7) qui précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités :

"Les collectivités territoriales bénéficient de **ressources dont elles peuvent disposer librement** dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

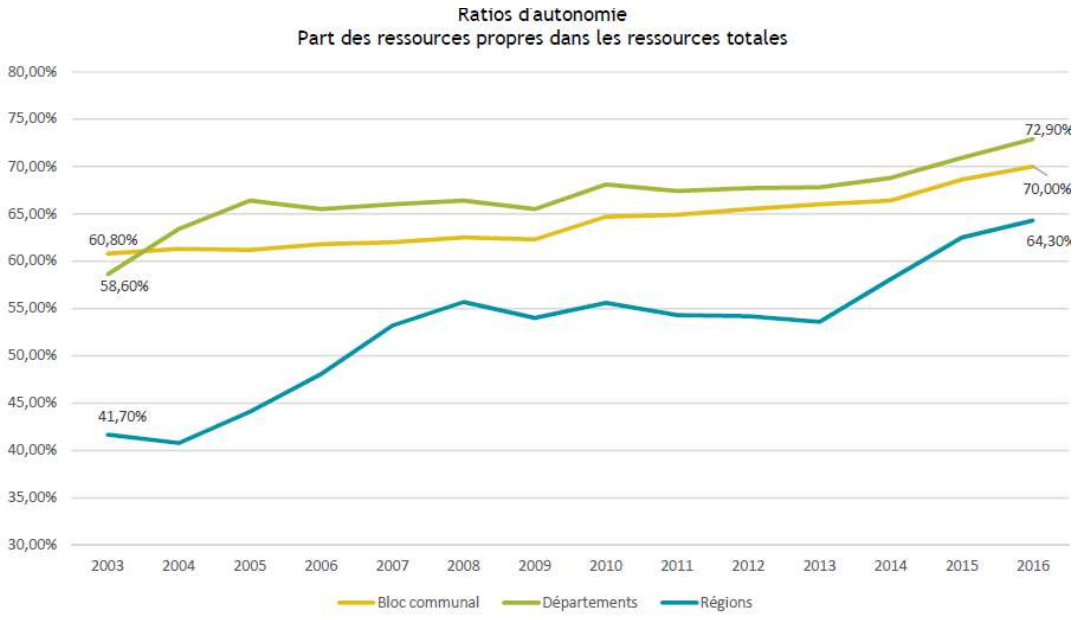
Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales."

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit les ressources fiscales et autres ressources intégrées dans les ressources propres devant représenter une part prépondérante de l'ensemble des ressources perçues à distinguer des dotations versées par l'État, des subventions de l'État, des avances, des emprunts, des revenus du patrimoine et des services rendus.

La notion de « ressources propres » est donc très large et englobe non seulement les recettes que les collectivités sont en mesure de se procurer par elles-mêmes (fiscales et non fiscales) mais également le produit des impôts transférés lorsque les collectivités en sont, de par la loi, attributaires d'une part d'assiette.

Compte-tenu des réformes fiscales intervenues depuis 2004, préférant aux impôts locaux l'attribution aux collectivités de parts d'impôts nationaux (TICPE depuis 2005, CVAE depuis 2012, TVA en 2018 pour les Régions), cette approche a pour conséquence que le ratio d'autonomie financière par niveau de collectivité enregistre une progression constante.



Pour autant, l'autonomie fiscale est très limitée, en particulier pour les Régions et Départements, qui ne disposent presque plus de capacité à fixer les taux.

Ainsi les réformes de 2003-2004 ont en réalité confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 poursuivant cette tendance.

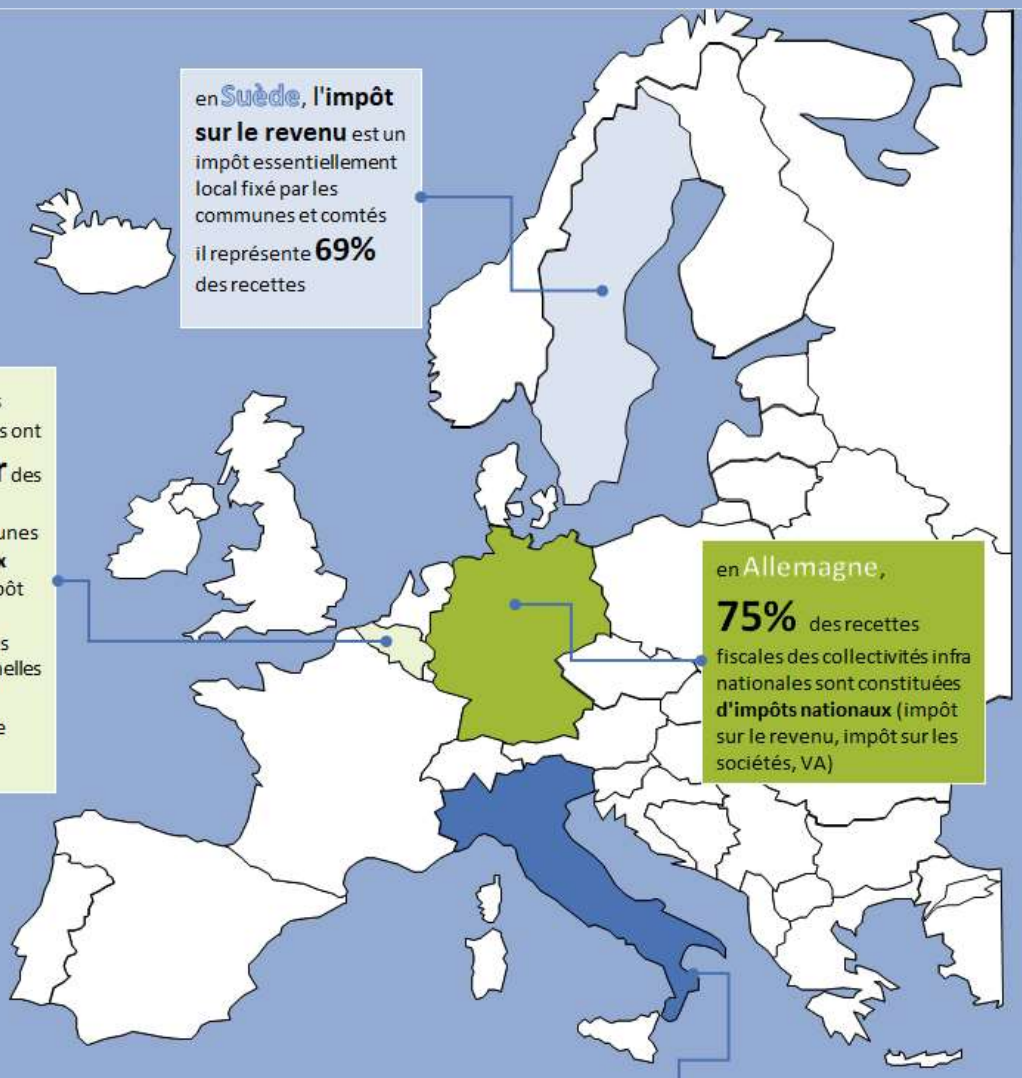
2.2.3 Les enjeux contemporains auxquels font face les collectivités sont inédits

Depuis les premières lois de décentralisation, les transferts de responsabilités aux collectivités, sinon de compétences, ont été continus. Les cadres réglementaires applicables à l'exercice de ces compétences se sont complexifiés. Les charges pesant sur les collectivités sont donc considérables, à proportion de leurs compétences, dont certaines entièrement contraintes. Les attentes des usagers en terme de service public sont constantes. A cela s'ajoute la contrainte financière imposée par l'Etat.

Les collectivités font ainsi face à un enjeu majeur de pilotage financier et de soutenabilité de leur action. Le financement des collectivités, en l'état, ne répond pas à ces enjeux. Mouvant, instable, il ne procure pas assez d'outils et de marge de manœuvre aux différents échelons.

Par ailleurs, l'enjeu inédit de la transition écologique et environnementale percute le système fiscal établi. Comment prôner la sobriété foncière lorsque la base fiscale des principaux impôts locaux repose sur la valeur locative du foncier ? L'enjeu est bien, aujourd'hui, de faire de la fiscalité un outil au service de politiques publiques encourageant les transitions.

Quelques points de comparaison en Europe



en **Suède**, **l'impôt sur le revenu** est un impôt essentiellement local fixé par les communes et comtés il représente **69%** des recettes

en **Belgique**, les Régions et Communes ont la faculté de **créer** des taxes.
Les Régions et communes peuvent fixer un **taux additionnel** sur l'impôt sur le revenu.
Les taxes communales (propres ou additionnelles aux impôts d'Etat) représentent **40%** de leurs ressources

en **Allemagne**, **75%** des recettes fiscales des collectivités infra nationales sont constituées **d'impôts nationaux** (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, VA)

en **Italie**, les ressources fiscales sont conservées à **80%** par l'Etat central

Les Régions et communes peuvent fixer un **taux additionnel** sur l'impôt sur le revenu (plafonné)

3 Propositions pour rénover la fiscalité locale

Afin de rendre la fiscalité locale plus lisible et moins pesante pour les citoyens, afin de permettre une meilleure visibilité pluriannuelle des ressources locales et à chacun de financer les compétences qui lui sont confiées, le Conseil régional de Bretagne formule ci-après les principes transversaux qui doivent sous-tendre la réforme annoncée pour une fiscalité locale rénovée, cohérente entre les différents niveaux de collectivités et acceptable pour les citoyens.

Dans le même temps, le Conseil régional entend se saisir pleinement des enjeux locaux liés à la transition énergétique et environnementale et dans ce chantier souhaite que la fiscalité locale soit adaptée, d'une part pour constituer un levier incitatif ou dissuasif permettant d'accompagner les changements, d'autre part pour assurer aux collectivités des moyens financiers qui ne seraient pas fondés sur la consommation de ressources naturelles à préserver. C'est le sens des propositions formulées ci-après.

3.1 Les principes transversaux à respecter

3.1.1 L'Etat doit garantir la stabilité d'un panier de recettes et sa dynamique

3.1.1.1 Les contraintes financières imposées par l'Etat aux collectivités

Contraint par ses déficits budgétaires cumulés et ses difficultés à réguler ses propres dépenses, l'Etat est de plus en plus exigeant vis-à-vis des collectivités, lesquelles sont, depuis 2011, activement mises à contribution de la réduction des déficits publics.

Après une stabilisation, puis une réduction des concours de l'Etat aux collectivités, entre 2011 et 2017, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 procède à un changement de méthode. C'est désormais par la maîtrise directe de l'évolution des dépenses de fonctionnement locales que l'Etat entend limiter les dépenses et le déficit public. La loi instaure un mécanisme contractuel « obligatoire » entre l'Etat et les 322 principales collectivités par lequel chacune s'engage sur un objectif chiffré de maîtrise de l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement de +1,2% (avec modulation possible de +/-0.45 points selon des critères de démographie notamment) en valeur et à périmètre constant.

Ainsi par la loi, l'Etat impose aux collectivités territoriales une réduction des dépenses de fonctionnement qu'il ne s'impose pas à lui-même, comme le traduit le tableau ci-dessous, issu de l'article 8 de la LPFP susmentionnée.

Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt et transferts, corrigées des changements de périmètre

(En %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
Dont :						
– administrations publiques centrales	1,0	0,3	0,8	1,2	0,7	0,2
– administrations publiques locales	1,7	0,2	0,9	– 0,4	– 1,6	– 0,6
– administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	1,0	1,0	0,5	– 1,2	0,1	0,1
Dont administrations publiques centrales	1,0	1,4	0,3	– 3,2	0,3	0,2

3.1.1.2 Pour répondre aux contraintes de l'Etat, tout en assumant des compétences toujours accrues, les collectivités doivent bénéficier d'un panier de recettes garanti

Parallèlement à ces contraintes, les transferts de compétences de l'Etat sont continus depuis 1982/1983. Le budget régional a ainsi triplé depuis 2004 sous l'effet des lois successives de décentralisation.

En conséquence, les collectivités doivent bénéficier d'un panier stable de ressources suffisantes en cohérence avec les compétences qui leur sont confiées, et dans un cadre juridique stable à l'instar des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour les Régions, conserver dans ce panier de recettes la CVAE et la TVA présente un double intérêt : ces ressources sont en cohérence avec leur compétence économie et le développement de leur base n'est pas en contradiction avec les objectifs de développement durable. Le groupe de travail considère à cet égard qu'il faut cependant être vigilant sur les critères de territorialisation de l'assiette de la CVAE.

Mais l'affectation de parts de ces impôts nationaux, sans pouvoir de taux pour les collectivités, signifie également que l'Etat s'engage à reverser leur dynamique. Un point d'attention mérite d'être souligné ici, l'affectation d'une part d'impôt national n'a de sens que si la dynamique de la ressource est effectivement au bénéfice des collectivités. Si l'affectation est plafonnée dans son montant, on bascule dans une ressource qui relève de la dotation et on perd l'intérêt de la ressource fiscale.

Proposition n°1 :

Garantir aux collectivités un panier stable de ressources dynamiques

La Région souhaite que l'Etat s'engage à attribuer aux collectivités un panier de ressources stable, comprenant pour les Régions de la TVA et de la CVAE, en lien avec leur compétence économie. L'Etat doit cependant garantir le versement intégral des parts d'impôts attribués, sans tenter de les plafonner au gré de ses besoins de financement. Ainsi l'Etat doit s'engager à ne plus proposer en loi de finances l'intégration de la fraction régionale de TVA dans l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités.

Proposition n°2 :

Créer un cadre juridique stable et les conditions d'un débat démocratique en instaurant des lois de financement des collectivités locales.

3.1.2 Créer un vrai mécanisme de contractualisation avec l'Etat qui intègre une vision pluriannuelle des dépenses et des recettes

3.1.2.1 Etat des lieux

La contractualisation de contrainte mise en œuvre dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, portant sur les seules dépenses, n'est ni respectueuse des collectivités, ni sensée en terme de gestion.

Le défi qui est posé à l'Etat est celui du pilotage des comptes publics. Or ces comptes intègrent ceux des administrations locales dont la Constitution garantie la libre administration. La décentralisation n'a pas été conçue dans un contexte d'encadrement des comptes publics. L'enjeu aujourd'hui est donc bien de concilier ces deux exigences.

L'approche retenue par le Gouvernement, contraignante, répond à sa propre obligation de maîtrise des déficits. Cette préoccupation est légitime. Mais l'approche n'est pas respectueuse des collectivités.

3.1.2.2 Intégrer dans la contractualisation financière des engagements de l'Etat sur les recettes

La proposition qui est faite est de concilier le nécessaire pilotage consolidé des comptes publics, qui relève de l'Etat, dans le respect de l'autonomie de gestion des collectivités, qui seule peut leur permettre d'exercer convenablement les compétences que l'Etat leur confie par ailleurs.

Les contraintes financières imposées par l'Etat obligent les collectivités à améliorer leur pilotage financier. Or aucun pilotage sérieux n'est possible sans visibilité sur les charges à assurer et recettes disponibles. Ainsi à défaut de pouvoir maîtriser les bases et taux de leurs impositions, les collectivités doivent être assurées de bénéficier d'une stabilité dans le temps de leur panier de recettes leur permettant une visibilité pluriannuelle sur leurs finances.

Pour ce faire, il est proposé d'intégrer les recettes dans l'exercice de contractualisation financière avec l'Etat.

Par ailleurs, dans une optique de saine gestion et de respect de l'autonomie de gestion des collectivités, le contrat financier avec l'Etat devrait porter sur les soldes financiers et non sur les dépenses seules.

<u>Proposition n°3</u> :

Intégrer dans le contrat financier signé avec l'Etat des engagements pluriannuels sur les recettes

Convertir les engagements financiers de maîtrise financière en soldes et non en dépenses brutes.

3.1.3 L'Etat doit repenser son modèle pour le rendre soutenable, en particulier à travers les bases fiscales, afin d'intégrer la nouvelle économie « ubérisée » et de répondre aux enjeux de la transition énergétique et écologique

3.1.3.1 Privilégier les bases fiscales compatibles avec la préservation des ressources naturelles et foncières

Concernant les impôts dont l'objectif est de financer la sphère publique (et non les dispositifs seulement incitatifs qui peuvent avoir un rendement nul), l'enjeu est que la base taxable soit choisie de façon à pouvoir être développée sans nuire à l'environnement.

Or les outils fiscaux actuels, ainsi que les critères de répartition de certaines dotations de l'Etat, favorisent plutôt le processus de développement, indépendamment de toute démarche vertueuse de préservation des ressources naturelles et foncières.

Ainsi les taxes foncières, la TICPE ou la taxe sur les cartes grises reposent sur des bases que les collectivités ont pour objectif de limiter. Il convient au contraire de privilégier les ressources assises par exemple sur la valeur ajoutée, telles la TVA et la CVAE, qui ne sont pas, par nature, fragilisées par les politiques d'accompagnement des transitions.

<u>Proposition n°4</u> :

Repenser les bases fiscales et les critères de répartition des dotations de l'Etat de manière à privilégier les démarches vertueuses allant dans le sens de la préservation des ressources naturelles et foncières, par exemple celles privilégiant la reconstruction de la ville sur elle-même.

3.1.3.2 Identifier les bases permettant de faire contribuer la nouvelle économie

Les bases doivent permettre la contribution de la nouvelle économie « ubérisée » au financement des services publics. Les bases fiscales actuelles, assises sur des principes issus du 19e siècle, ne permettent pas de taxer les usages du 21e siècle.

Les entreprises telles que Airbnb, Amazon, et plus globalement les nouveaux services reposant sur le numérique s'affranchissent des modèles économiques traditionnels et interrogent sur la localisation des bases fiscales qui ne correspondent majoritairement pas à la localisation des services rendus. La question se pose d'autant plus que le processus s'industrialise (professionnalisation des locations Airbnb...).

Il est ainsi proposé d'intégrer la notion de points de délivrance du service pour territorialiser davantage l'activité – et la fiscalité – de ces nouveaux services, et lutter contre les effets d'optimisation fiscale.

Il faut toutefois être prudent, il y a aussi des entreprises en France qui se développent avec la vente en ligne, ce n'est pas qu'une question de commerce international.

<u>Proposition n°5</u> :

Réviser les bases fiscales pour mieux territorialiser les services offerts par la nouvelle économie numérique, par exemple en identifiant les points de délivrance des services.

3.1.4 La revendication d'un pouvoir de taux pour chaque échelon de collectivité sur un impôt à base large

Réconcilier les Français avec leur fiscalité n'est plus seulement souhaitable c'est désormais indispensable. Le seul moyen de faire adhérer le citoyen au système fiscal est de le rendre cohérent et lisible. Le bon impôt doit avoir une assiette large, peu d'exceptions et des taux faibles ; c'est ce que préconisent tous les spécialistes.

Alors qu'une base d'imposition étroite exige des taux d'imposition élevés pour obtenir les recettes nécessaires au financement des administrations publiques, une base large permet d'abaisser le taux d'imposition. Un taux bas sur une assiette large, c'est l'optimum fiscal, celui où la fraude est la plus faible et le rendement le meilleur. L'existence de niches fiscales et autres exemptions détournent une partie des recettes fiscales attendues au profit d'intérêts privés qui nourrissent le sentiment d'iniquité de l'impôt. Dans un système fiscal optimal, les exemptions fiscales doivent être ainsi limitées.

Quelle base : la consommation ou le revenu ? Les avis sont partagés. Selon certains économistes, la consommation traduit au final les avantages dont bénéficie le citoyen tandis qu'une imposition sur le revenu peut avoir un effet désincitatif sur le travail. Or, il faut éviter de taxer ce qui est souhaitable, en particulier le travail, et au contraire taxer ce que l'on entend décourager, la consommation d'essence, la pollution. D'autres considèrent au contraire que le coût marginal d'un impôt sur la consommation pèse plus fortement sur les plus modestes dont l'essentiel des revenus est consacré à la consommation. Les travaux du groupe n'ont pas permis de trancher cette question. Par ailleurs, la question d'asseoir la fiscalité sur des stocks (propriétés foncières) ou des flux économiques (revenus, consommation), sujets aux variations du cycle économique quand les politiques financées doivent avoir un effet contracyclique (formation en période de chômage par exemple) doit elle aussi être arbitrée.

En tout état de cause, les élus, quel que soit l'échelon auquel ils appartiennent, témoignent de la nécessité d'un levier fiscal à leur disposition pour ajuster leurs recettes à leurs dépenses, l'accroissement des dépenses d'action sociale des Départements est un des exemples les plus frappant tant la rigidité des dépenses à financer tranche avec la volatilité des recettes (DMTO) sur lesquelles les Départements s'appuient pour les financer. Les élus, de par leur proximité avec les habitants des territoires qu'ils dirigent, revendiquent un pouvoir de taux sur des bases rénovées justes et lisibles à large assiette.

Proposition n°6 :

Asseoir le financement des collectivités sur une base fiscale large unique pour tous les échelons de collectivités, avec pouvoir de modulation.

3.2 Des propositions concrètes pour une fiscalité régionale rénovée

3.2.1 Un versement mobilité régional additionnel

3.2.1.1 Fondement et définition

Les déplacements des salariés pour se rendre sur leur lieu de travail génèrent pour les collectivités organisatrices de transports publics des charges significatives. Afin de permettre à ces collectivités d'y faire face, il a été institué dès 1971, pour les communes et les groupements responsables de l'organisation du transport urbain, une contribution destinée à financer les transports en commun. La création de cette recette affectée était fondée sur une justification économique et sociale :

- le constat de l'impossibilité de faire payer la totalité du service à l'usager ;
- la volonté de faire participer les employeurs privés et publics aux bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transport collectif pour les trajets domicile - travail ;
- le souhait de développer les transports publics en utilisant cette recette pour leur financement.

Le versement transport est dû par tout employeur public ou privé dont l'effectif est de plus de 11 salariés (contre 9 salariés jusqu'au 31 décembre 2015) et dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain (désormais nommé ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité) :

- En région parisienne,
- Dans une commune ou communauté de commune de plus de 10 000 habitants ou touristique,
- Dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbain (AOT).

Il est assis sur la masse salariale et recouvré par l'URSSAF au titre des cotisations sociales pour être reversé aux autorités organisatrices de transports. Les entreprises dont l'effectif atteint ce seuil bénéficient d'un assujettissement progressif étalé sur 6 ans.

Le taux du versement transport est fixé par décision de l'organe délibérant dans des limites tenant compte de la population et des infrastructures en cours de réalisation. Il existe en outre en région parisienne un mécanisme permettant de moduler le taux par zone.

3.2.1.2 Une ressource pour les Régions ?

Les compétences des Régions en matière de mobilités ont été largement renforcées ces dernières années.

En effet, depuis le 1er janvier 2002, conformément aux dispositions de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU), les Régions assument la responsabilité de l'organisation et du financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional. Elles ont ainsi la charge de définir le contenu du service public de transport régional, et notamment, les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information des usagers.

Dans le domaine de la mobilité, les Régions sont aussi depuis le 1er janvier 2017 compétentes pour l'organisation des services de transport non urbains, réguliers ou à la demande, et depuis le 1er septembre 2017 des transports scolaires. La Région assure également la desserte des îles depuis le 1er janvier 2017 ou encore la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs.

Elles financent également les infrastructures ferroviaires et routières, les ports et aéroports.

La Région : un acteur incontournable de la mobilité en Bretagne

BreizhGo : un réseau régional unifié de transport public qui transporte 150.000 voyageurs quotidiens, dont 112.000 scolaires et assure pas moins de 60 millions de voyages annuels.

La Région Ile-de-France bénéficie de ce mode de financement des transports publics de longue date. Le syndicat des transports d'Ile-de-France, devenu Ile-de-France Mobilités en 2017, établissement public administratif

territorial placé sous la gouvernance majoritaire de la Région Ile-de-France, est ainsi financé à 60% par le versement transport.

La loi sur la réforme ferroviaire du 4 août 2014 avait d'ailleurs reconnu l'engagement des Régions en faveur de la mobilité en instaurant un versement transport interstitiel (VTI), collecté uniquement en zone rurale, une disposition qui n'a jamais été appliquée car abrogée quelques semaines plus tard par la loi de finances pour 2015.

Trente-six ans après la Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), dernière grande loi sur les transports, le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) engage une transformation profonde des politiques publiques de mobilités, au service d'un objectif : améliorer concrètement la mobilité au quotidien de tous les Français et dans tous les territoires. Présenté en conseil des ministres le 26 novembre 2018, le texte adopté par le Sénat le 2 avril 2019, en première lecture après engagement de la procédure accélérée, comporte plusieurs avancées. La première est le principe d'une couverture complète du territoire par des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM), afin que, demain, plus aucun Français ne soit laissé sans solution. La seconde concerne l'extension de la possibilité de percevoir du versement transport, rebaptisé versement mobilité, pour les AOM qui n'organisent pas de transports de manière régulière, dans la limite de 0,3% des salaires. Il est par ailleurs prévu qu'au 1er juillet 2021, la Région exerce de droit, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur les territoires des communautés de communes lorsque des services ne sont pas déjà organisés ou en voie de l'être.

Il ressort comme constante dans l'évolution du paysage institutionnel que les Régions et les Intercommunalités sont renforcées dans leurs compétences pour porter les politiques de mobilités et ainsi invitées à articuler leurs politiques.

3.2.1.3 La proposition du groupe de travail

Un versement transport régional additionnel légitimé par la politique régionale de mobilité…

Le considérable développement l'offre de transport conduit par les Régions ces dernières années rend légitime, selon le groupe de travail, l'attribution d'un versement transport à leur profit. Il s'agit en effet d'un impôt localisé et totalement en phase avec leurs compétences et nécessaire au développement des politiques de mobilités insuffisamment financées au niveau régional.

…prélevé partout sur le territoire régional

La Loi LOM en cours de discussion, dans son souhait de supprimer les zones blanches de la mobilité, fait de la Région l'AOM de dernier ressort dans tous les territoires. En ce sens, elle reconnait la légitimité de la Région en tant qu'AOM partout sur son territoire. Cette position conforte l'idée du groupe de travail d'un versement transport additionnel régional « socle » étendu à tout le territoire régional y compris dans les zones non desservies actuellement pour permettre de constituer une offre universelle de transport multimodale à l'avenir et ainsi participer à améliorer l'attractivité du territoire.

…mais à des taux différenciés par zone pour tenir compte de l'offre effective de service

Le groupe de travail, enrichi des réflexions des intervenants audités, propose que ce versement transport additionnel socle bénéficie de taux différenciés par zone, à l'instar de ce qui se pratique en région parisienne, pour tenir compte du différentiel de niveau de services existant entre des zones rurales non desservies et des zones urbaines bénéficiant d'un haut niveau de service. En effet, comme le mettait en exergue le vice-président chargé des transports et des mobilités Gérard Lahellec, l'acceptabilité pour les entreprises à contribuer au système de financement des mobilités doit s'apprécier au regard des facilités et bénéfices en terme d'attractivité offerts par les services de transports publics. Exiger un versement transport partout alors qu'il n'existe pas de services de transports organisés est difficile à justifier.

Proposition n°7

Instaurer un versement mobilité régional additionnel prélevé partout sur le territoire régional selon des taux différenciés par zone pour tenir compte de l'offre effective de transport public

Dans le cadre de la loi LOM (actuellement en discussion au Parlement) et de la prochaine loi de finances, il est souhaité faire de la Région l'AOM de premier ressort sur le territoire régional, pilote des politiques de mobilité sur son territoire, en complémentarité et concertation avec les EPCI, et dotée de la faculté de percevoir un versement mobilité socle disposant d'un mécanisme de zonage.

3.2.2 L'Instauration d'une progressivité du taux unitaire par cheval-vapeur de la taxe sur les certificats d'immatriculation dite « taxe sur les cartes grises »

3.2.2.1 Définition

La taxe sur les certificats d'immatriculation (ou « taxe sur les cartes grises ») est un impôt indirect, institué au profit des Régions (article 1599 quindecies du code général des impôts). Elle est affectée à la Région dans laquelle se situe le domicile du propriétaire du véhicule, ou l'établissement principal s'il s'agit d'une personne morale, pour lequel l'immatriculation est demandée.

La taxe est proportionnelle à la puissance des véhicules, évaluée en « cheval-vapeur » (CV).

Il revient aux conseils régionaux de décider, chaque année, par délibération, du taux unitaire par cheval-vapeur applicable dans leur ressort territorial. Cette taxe est la seule dont les Régions puissent fixer le tarif librement.

Les véhicules d'occasion de plus de 10 ans bénéficient d'une réduction de moitié de la taxe sur les certificats d'immatriculations. Il en est de même pour les véhicules utilitaires d'un poids total autorisé en charge de plus de 3,5 tonnes.

En outre, les régions peuvent exonérer de taxe en totalité ou de moitié les véhicules dits « propres ». La Région Bretagne applique ainsi une exonération de moitié aux véhicules non polluants depuis 1999.

Plusieurs taxes additionnelles à la taxe régionale sont prélevées par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation.

- Une taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation (4€) affectées au financement de l'agence national des titres sécurisés (ANTS) chargée de délivrer les certificats ;
- Une redevance couvrant les frais d'acheminement des certificats, désormais envoyés par courrier, sous pli sécurisé, au domicile des propriétaires de véhicules (2,49€).
- Des écotaxes qui sanctionnent financièrement l'achat ou la location de certains véhicules particulièrement polluants :
  - Pour les véhicules neufs, le malus écologique est une taxe additionnelle qui s'échelonne de 50 € à 10 500 €, perçue en une fois, au moment de l'immatriculation des véhicules dont les émissions en dioxyde de carbone dépassent 120 g de CO_2/km, (le taux d'émission de dioxyde de carbone du véhicule est diminué de 20 grammes par kilomètre par enfant pour les familles nombreuses).
  - La taxe CO_2, applicable aux véhicules d'occasion, est une taxe additionnelle sur le certificat d'immatriculation, qui varie de 100 à 1 000 euros selon la puissance du véhicule à partir de 10 chevaux-vapeur.
  - Une taxe sur les voitures de tourisme de forte puissance, introduite en 2018 prévoit un prélèvement supplémentaire de 500 € par chevaux-vapeur à partir du 36ème. Le montant du prélèvement supplémentaire est plafonné à 8000 €. Les propriétaires de véhicules d'époque, détenteurs de la carte grise « collection », en sont exemptés.
  - Une taxe annuelle de 160 € est due pour la détention des véhicules les plus polluants.
  - Il existe également une taxe pour les véhicules de société dont le montant pour chaque véhicule est calculé sur la base de deux composantes : un tarif qui dépend soit du taux d'émission de CO_2, soit de la puissance fiscale (selon la date de mise en circulation du véhicule) et un tarif basé sur les émissions de polluants atmosphériques.

3.2.2.2 Instaurer un mécanisme de progressivité pour favoriser les modes de transport plus respectueux de l'environnement

Le souhait de favoriser l'acquisition de véhicules peu polluants a donné lieu à la mise en place par l'Etat ces dernières années de nombreux dispositifs destinés à orienter les consommateurs vers les modèles de véhicules plus propres en s'appuyant sur la taxe régionale sur la carte grise.

Cette idée n'est pas nouvelle. A l'occasion du vote de taux de la carte grise pour 2012, lors de la session des 15 et 16 décembre 2011, le groupe UDB, autonomie et écologie du conseil régional avait déposé un amendement visant à introduire une progressivité dans l'augmentation de la taxe régionale sur les cartes grises en proposant une augmentation différenciée du tarif en fonction de la puissance fiscale des véhicules afin que l'augmentation de

la taxe régionale pèse moins sur les acquéreurs de véhicules de moins de 5 chevaux-fiscaux et plus sur les acquéreurs de véhicules plus puissants.

Si l'amendement n'avait pas été adopté faute de dispositions légales l'autorisant, la proposition avait cependant reçu un écho favorable sur les bancs de l'assemblée régionale et conduit l'exécutif à solliciter officiellement, sans succès, le Ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat de l'époque, en la personne de Monsieur François BAROIN, pour qu'il prenne l'initiative de proposer les modifications législatives permettant une telle différenciation.

Considérant l'action affirmée de la Région en faveur des modes de transport plus respectueux de l'environnement et afin d'encourager les comportements écologiquement vertueux de nos concitoyens, le groupe de travail propose de reprendre cette idée de progressivité de la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur en fonction de la puissance fiscale des véhicules. Cette mesure permettrait en outre d'alléger la charge que représente la taxe sur les cartes grises pour les propriétaires de véhicules moins puissants, souvent issus de foyers plus modestes.

Proposition n°8

Dans un double objectif environnemental et social, il est proposé **d'instaurer une progressivité du taux unitaire des taxes sur les certificats d'immatriculation** qui consisterait à appliquer un taux unitaire différencié en fonction de la puissance fiscale des véhicules. Le taux unitaire voté par le conseil régional serait ainsi assorti un coefficient de minoration ou de majoration du taux unitaire en fonction de la tranche de puissance fiscale du véhicule.

Cette pratique, largement développée par l'Etat ces dernières années, fait de la taxe sur les cartes grise une fiscalité de plus en plus punitive qui, si elle parvient à ses fins, est donc vouée à moyen terme à se réduire. Il faudra alors trouver des modes de financements alternatifs pour les Régions.

3.2.3 Remplacer de la TICPE régionale par de la TVA

3.2.3.1 Fondement et définition

La Région perçoit depuis 2005, au titre des charges décentralisées, une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) collectée par l'Etat sur le supercarburant sans plomb et le gazole. Son montant, issu d'une base et d'un tarif, est calibré chaque année pour correspondre à l'estimation des charges transférées à la Région par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et celle du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Par ailleurs, entre 2007 et 2016, les Régions ont pu bénéficier d'un produit complémentaire correspondant à une modulation marginale de TICPE, sur délibération de l'assemblée régionale, dans la limite de 1,77 centimes par litre de super et de 1,15 centimes par litre de gazole. L'ensemble des Régions ayant adopté cette modulation, celle-ci a été supprimée par la loi de finances rectificative pour 2016 et remplacée par une fraction de tarif transférée, à même hauteur. Les Régions n'ont donc plus la possibilité de modifier ce taux.

Enfin, depuis 2011, une faculté de majoration du tarif de TICPE est ouverte pour les Régions, pour financer les infrastructures de transport durable prévues par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009. Cette loi cite explicitement la ligne à grande vitesse « Bretagne-Pays de la Loire » partie intégrante du projet Bretagne Grande Vitesse. Dans ce cadre l'assemblée régionale reconduit tous les ans cette majoration, dans la limite autorisée de 0,73 centimes par litre de super et de 1,35 centimes par litre de gazole.

Si la Région bénéficie d'une garantie de perception de la TICPE transférée au titre des transferts de compétence, les recettes issues de l'ancienne modulation et de la majoration Grenelle sont directement corrélées à la consommation de carburant sur le territoire breton.

3.2.3.2 *Intégrer des bases fiscales pérennes en lien avec les compétences de la Région en remplaçant une fraction de TICPE par de la TVA*

Cf. objectif Breizh COP :

La Région Bretagne est compétente en matière de transport collectif de voyageurs (transports scolaires, interurbains, maritimes, TER) et s'inscrit dans une démarche de transition qui se donne pour objectif la réduction du recours aux transports routiers individuels sur le territoire breton, et donc de la consommation de carburant.

La fiscalité sur le carburant crée un mécanisme de type incitatif/punitif visant à encourager le recours aux modes de transports alternatifs plus sobres en énergie.

Son objectif est d'encourager les comportements, et non de générer de la ressource pour la collectivité (voir Partie 1). En effet elle ne constitue pas, par définition, une ressource pérenne pour la collectivité qui verra les recettes encaissées diminuer au fur et à mesure que sa politique de mobilité produira les effets escomptés.

Les élus régionaux affirment leur souhait d'adapter les bases fiscales à une économie de la transition afin que leurs ressources ne dépendent pas du développement de bases fiscales qui seraient contraires aux objectifs de préservation des ressources et de lutte contre le changement climatique.

Ainsi, il est proposé de renoncer à une ou plusieurs fractions de TICPE et de les remplacer par une fraction de TVA dont la base, en lien avec l'activité économique du pays n'est en contradiction ni avec les objectifs de développement durable ni avec les compétences régionales.

Proposition n°9

Dans un double objectif environnemental et financier, il est proposé **de remplacer une fraction de TICPE par une fraction de TVA** davantage en lien avec les compétences économiques de la Région et assurant le financement pérenne en particulier des actions favorisant la mobilité durable au détriment du recours à la voiture individuelle à moteur thermique.

3.2.4 Faire évoluer la fiscalité sur l'énergie et les déchets autour de ses deux enjeux : inciter à réduire les émissions de carbone et financer les coûts liés à la gestion des déchets et à l'accompagnement des transitions écologiques

Dans l'esprit de la « Breizh COP », le conseil régional insiste sur la nécessité d'adapter la fiscalité liée à la transition environnementale, écologique et énergétique aux réalités locales (TGAP/ CCE/Eco-contribution).

La question de la disparité sur le territoire de la gestion de l'eau et des déchets doit être traitée (par exemple sur la mise au norme des centres d'incinération): comment différencier la fiscalité sur le territoire pour récompenser ceux qui ont fait de réels efforts ?

Le niveau régional de fiscalité présente un intérêt car la compétence en matière de planification s'exerce à cette échelle et permet de différencier les territoires sans créer de concurrence.

3.2.4.1 *La contribution climat énergie (CCE)*

Une composante carbone, aussi dénommée Contribution Climat-Energie (CCE) ou taxe carbone, a été intégrée à la fiscalité énergétique (loi de finances 2014, article 32). Cette taxe carbone est une composante de la Taxe Intérieure de Consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue sur les produits pétroliers, le gaz naturel, le charbon et ses dérivés. Le taux de taxe carbone est unique. Il vient renchérir le coût des énergies

fossiles en fonction de leur contenu en équivalent carbone, selon le principe de « pollueur-payeur » : plus une énergie émet de gaz à effet de serre et plus elle est taxée. Ce signal-prix est un instrument efficace en vue d'orienter l'économie sur une trajectoire durable. En effet, la taxe nuit à la rentabilité des activités utilisant des énergies fossiles, ce qui permet le développement économique d'alternatives décarbonées et favorise les comportements respectueux de l'environnement.

Le taux de taxe carbone s'élevait à 7 €/tCO2 en 2014, 44,6€/tCO2 en 2018. La loi de finances pour 2018 prévoyait initialement qu'il augmente régulièrement à 65,4€/tCO2en 2020 ; 86,2€/tCO2 en 2022 et 100€/tCO2 en 2030. Les taux des taxes intérieures de consommation(TIC) ont été modifiés en conséquence (art. 265 et suivants du code des douanes). Cependant, la de Loi de Finances pour 2019 a abrogé l'augmentation du taux prévue par la loi de finances de 2018. En l'absence de nouvelle mesure, il serait donc gelé à 44,6€/tCO2 jusqu'en 2022. Cela représente entre 12,5 et 14 centimes d'euro par litre de carburant. Les recettes de la composante carbone devraient s'élever à environ 8,9 milliards d'euros en 2019. Le poids de la taxe repose essentiellement sur les ménages et le tertiaire (transports inclus, même si des exonérations et réductions existent pour les transports de marchandises et de voyageurs).

Problématique

Si une partie de cette recette peut légitimement contribuer à l'équilibre budgétaire de l'État et surtout aux actions qu'il entreprend pour engager la transition énergétique à son niveau, il est absolument essentiel qu'une part significative soit utilisée pour l'accompagnement de la transition énergétique dans les territoires. C'est la raison pour laquelle les différentes associations d'élus et de collectivités (dont Régions de France et Amorce) demandent l'affectation de 15 euros par habitant de la recette de Contribution Climat Énergie aux collectivités en charge de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique. Cette dotation pourrait donner droit à un versement de 10 euros par habitant aux EPCI ayant adopté un plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET), ou de 5 euros par habitant aux Régions ayant adopté un schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) ou un schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

L'enjeu est de taille : cette mesure représenterait 16,4 M€ pour la Région Bretagne et environ 31,2 M€ pour l'ensemble des EPCI bretons concernés. A l'heure où l'Etat ne finance plus directement les Territoires à Energies Positives pour la Croissance Verte, cette nouvelle autonomie fiscale permettrait d'accélérer l'effort de transition énergétique dans les territoires.

Enjeux (leviers/freins)

L'ADEME souligne que la contribution Climat-Energie dite « taxe carbone » est un outil efficace pour la transition écologique. L'enjeu est de définir ses modalités pour qu'elle contribue à la justice fiscale. L'ADEME recommande qu'elle soit intégralement redistribuée aux ménages, aux collectivités territoriales et aux entreprises. La redistribution aux ménages doit cibler prioritairement les ménages modestes, et prendre en compte leur situation (niveau de vie, localisation géographique, type d'équipements, etc.), pour à la fois assurer l'acceptabilité de la mesure, soutenir l'activité économique, créer des emplois et réduire les inégalités sociales Ce type de redistribution fonctionne en Suède par exemple. L'ADEME recommande de moduler l'augmentation de la taxe en fonction de l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre (introduction d'un mécanisme de taxe flottante). Ses simulations, ainsi que des exemples internationaux, montrent que, avec des redistributions ciblées et sans augmentation globale du montant des prélèvements obligatoires, les effets sont positifs pour l'ensemble de l'économie (ménages et entreprises).

Le gel de la taxe carbone fragilise encore davantage l'ambition de la politique climatique française. En effet, la trajectoire de la taxe prévue par la loi de finance pour 2019 n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs climatiques et les engagements internationaux de la France.

L'absence de trajectoire actualisée pour la Contribution climat énergie (CCE) dans les projets de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) pour 2019-2033 et de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour 2019-2028 rend peu crédible de nombreux aspects de cette programmation du fait du caractère très structurant du prix du carbone pour atteindre les objectifs visés.

Accord/convergence

Accord de l'ensemble des associations d'élus et soutien des associations environnementales.

<u>Proposition n°10</u>

Allouer une dotation climat énergie aux Régions financée par la contribution climat énergie

- Établir sans délai une nouvelle trajectoire de la Contribution Climat énergie pour financer les politiques liées à la transition et renforcer la justice sociale ;
- Affecter une part plus importante des recettes tirées de la Contribution Climat Energie aux plus vulnérables et aux territoires via une dotation climat-énergie pérenne pour les Régions (5€/habitant) et les EPCI (10€/habitant) ;
- Exclure les dépenses relatives à la transition énergétique des règles fixées par l'État pour l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

3.2.4.2 La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)

Aujourd'hui, la TGAP conditionne la dimension de la politique d'enfouissement des déchets. Un tiers de cette recette alimente le budget de l'Etat (le reste étant reversé à l'ADEME).

La question de l'affectation de cette recette se pose : aujourd'hui ce n'est pas l'Etat qui exerce les compétences liées à la gestion des déchets. Par ailleurs, le groupe de travail considère que, dans la mesure où les Régions disposent de compétence en matière de planification des déchets, elles sont légitimes à disposer d'une part de recettes liée à cette compétence.

La TGAP a été instituée par la Loi de finance 1999 et est entrée en application le 1er janvier 2000. Elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activité et de produit.

À chaque composante de TGAP correspond une assiette et un taux modifié chaque année. Pour la TGAP sur les déchets, l'assiette de la taxe est basée sur le poids en tonnes (ou en kg) des déchets réceptionnés dans une installation (installation de stockage ou de traitement thermique). Chaque composante de TGAP constituant une taxe à part entière, le redevable peut être assujetti à plusieurs composantes de TGAP. Chaque année, l'entreprise doit déclarer les activités réalisées l'année précédente avant le 31 mai.

Problématique

A l'heure actuelle, la mise en décharge et l'incinération coûtent moins cher que le recyclage et la prévention des déchets (pointé par une étude de l'Ademe de 2017). La TGAP constitue l'outil fondamental pour inverser cet état de fait.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des centres d'enfouissement versent une redevance (en plus de la TGAP) à (aux) commune(s) limitrophe(s) des sites en guise de dédommagement; Néanmoins, cela ne constitue pas une ressource pour limiter la nécessité de cet enfouissement, mais uniquement une compensation.

Enjeux (leviers/freins)

Cette taxe sur les activités polluantes doit permettre de mieux appliquer le principe pollueur-payeur. En effet, elle conduit à différencier, dans le montant de la taxe, les ressources nécessaires pour financer les dommages causés à l'environnement par une activité polluante. Le système de taxe précédent se contentait de dégager des ressources financières. La TGAP émet un signal-prix qui doit dissuader les pratiques polluantes.

Pour 2019, les recettes attendues s'élèvent à 700 M€, dont 449 M€ sont reversés à l'Ademe (le budget total de cette agence est de 761 M€) et 251 M€ destinés à l'Etat.

Dans la loi de finance pour 2019, il est proposé une hausse crantée du coût de la mise en décharge et de l'incinération, en 2021 d'abord, puis progressivement jusqu'en 2025. Le signal envoyé aux collectivités locales, aux entreprises productrices de déchets et aux exploitants de décharges et d'incinérateurs est très clair : il est temps d'investir dans les solutions permettant la réduction des déchets à la source, le tri et le recyclage.

Par ailleurs, pour réduire les charges des collectivités locales qui développent la prévention et la valorisation des déchets, les prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets ménagers verront leur taux de TVA réduit de 10% à 5,5%. Cet abaissement du taux de TVA devrait alléger le coût supporté par les collectivités locales de l'ordre de 80 millions d'euros par an à partir de 2021. Les frais de gestion perçus par l'Etat pour le recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) seront en outre réduits de 3% pour les collectivités qui choisiront de l'instaurer sur leur territoire.

Controverse

Les acteurs ont peur que le coût de la fiscalité n'augmente plus vite que leur capacité à réduire les déchets et l'enfouissement. Certains craignent que l'action soit plus portée vers l'incinération que la prévention des déchets ou que certains types de modèles vertueux (ex : consignes) ne remettent à mal l'économie du recyclage.

Accord/convergence

L'ensemble des acteurs convergent sur la nécessité d'envoyer des signaux prix cohérents avec la hiérarchie du traitement des déchets.

Proposition n°11

Réviser la TGAP pour mieux accompagner la gestion des déchets notamment dans le cadre des compétences régionales de planification

Taxer l'enfouissement pour le rendre moins compétitif et affecter cette taxe aux collectivités qui agissent sur la filière déchets (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

- La totalité du montant de la TGAP collecté sur le volet déchets doit revenir à l'amélioration de la gestion des déchets et ne pas abonder le budget général de l'Etat.

- Concernant la redevance d'enfouissement versée aux communes limitrophes, pourquoi ne pas la flécher plutôt en redevance au titre du PRGPD pour travailler sur la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage, le développement de la valorisation énergétique.

- Le coût moyen de la gestion des DMA (déchets ménagers et assimilés) est de 81 € H (chiffres OEB 2016). Une contribution régionale dans le cadre d'une sorte de "Plan Marshall du déchet" pourrait apporter des fonds complémentaires pour soutenir les gros investissements de dimension régionale.

3.2.4.3 Le financement des éco organismes

Un éco-organisme est une société de droit privé investie par les pouvoirs publics de la mission d'intérêt général de prendre en charge, dans le cadre de la Responsabilité Elargie des Producteurs (REP), la fin de vie des équipements qu'ils mettent sur le marché. La REP et les éco-organismes sont nés en réponse au besoin des États membres de l'UE de gérer leurs déchets, d'une part pour limiter leur pollution et d'autre part pour éviter le gaspillage des ressources naturelles. En France les éco-organismes sont agréés pour six ans au maximum (renouvelables), s'ils disposent des capacités techniques et financières leur permettant de répondre aux exigences d'un cahier des charges imposé (fixé par arrêté interministériel, après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière).
L'éco-contribution ou éco-participation est un « coût » ajouté au prix de vente des appareils électriques ou électroniques ou à des éléments d'ameublement vendus en France. Il doit compenser le coût de la collecte et du traitement des déchets électriques et électroniques, ou des éléments d'ameublement en fin de vie, et est entièrement reversé aux éco-organismes réalisant ces tâches.
En moyenne, l'éco-participation est d'environ 0,52 euro/kg. Ce coût est réparti de la manière suivante : 74 % pour le traitement, 14 % pour le transport et 12 % pour les frais d'administration et d'information.

Problématique

Dans un rapport de 2016, la Cour des Comptes met en lumière le budget géré par les éco organismes, qui représentent 1,2 milliard d'euros (données 2013), dont 91% pour la collecte, 5,5% pour les frais de gestion et 3,5% pour la communication. Elle souligne une « sous-utilisation des ressources financières dont disposent les éco-organismes » et moins de 2% du chiffre d'affaires consacré à l'écoconception (R&D…). La ministre avait alors répondu qu'il convenait en effet de renforcer l'effort, mais privilégiait l'exemption d'éco-contribution.

La Cour des Comptes notait également des trésoreries trop importantes, les éco-organismes devenant des gestionnaires de fonds, et des provisions pour charges également trop élevées. Elle notait aussi que si les

résultats, notamment en Bretagne, sont globalement satisfaisants quand les objectifs sont fixés de manière réaliste, les campagnes de promotion sont trop centrées sur l'autopromotion des éco-organismes et pas suffisamment sur le geste de tri.

L'enjeu pour la Bretagne est majeur puisque l'agro-alimentaire représente 60% des emballages par exemple. Avec une performance d'un peu plus de 70 kg/habitant d'emballages ménagers collectés et triés de manière sélective, les ménages bretons sont les « champions du tri » des déchets en France, fruit des efforts consentis par l'ensemble des collectivités de Bretagne et symbole d'une prise de conscience précoce des enjeux environnementaux dans cette région. Pour autant, beaucoup reste à faire pour mieux limiter en amont la production des déchets par la prévention, la consommation responsable et l'écoconception, et pour mieux valoriser en aval les ressources qui peuvent et doivent l'être. L'objectif est de tendre d'abord vers le zéro enfouissement (trajectoire 2030), puis de viser le zéro déchet à horizon 2040, conformément à l'objectif 24 de la Breizh COP adopté en décembre 2018.

Le budget global des éco-organismes en Bretagne est d'environ 100 M€/an, dont 40 M€/an pour le principal d'entre eux, Citéo, qui travaille sur les emballages, verres et papiers ménagers.

S'ils consacraient 1% de ce budget à la recherche et développement (R&D) sur l'écoconception, cela représenterait un doublement de l'effort de R&D et une concentration de cet effort sur l'amont plutôt que sur l'aval – financement des expérimentations d'apport volontaire qui constitue l'essentiel des dépenses de R&D actuelles).

Cet effort des éco-organismes pourrait être contractualisé avec les Régions au titre de leur compétence de développement économique, de leur engagement sur l'ESR et de leur compétence de planification relative à la gestion des déchets et à l'économie circulaire.

Pour la Bretagne, cela représenterait un contrat de 1M€ par an. Il serait cohérent avec son Plan Déchets d'en attribuer :

- 500 K€ sur la recherche de nouveaux emballages et des modes de conditionnement en lien avec les biomatériaux/biomimétisme

- 350 K€ sur les filières et équipements de réparation/réemploi type Repair Café / Ressourceries / Objèteries …

- 150 K€ sur la sensibilisation des citoyens / usagers / consommateurs (familles Zéro déchets, …).

Par ailleurs, cette fraction affectée à la R&D devrait être complétée d'une capacité à accompagner les projets structurants liés au schéma régional ; 10% du budget global des éco organisme pourraient ainsi être attribués à la Région.

Difficultés

Les éco-organismes rechignent à décliner par région leurs objectifs imposés au niveau national.
Il ne faudrait pas que l'effort de RD se traduise par un moindre soutien aux collectivités qui collectent, trient et valorisent les déchets avant que l'effort de prévention à la source ne commence à produire ses effets.

Proposition n°12

Un pouvoir de décision des Régions sur 10% du budget des éco-organismes pour développer l'éco-conception et la prévention des déchets et accompagner les projets structurants liés au schéma régional

Au minimum 10% du budget des éco-organismes devra être contractualisé avec les Régions et fléché
- sur l'éco-conception et la prévention des déchets et notamment :
  > la recherche de nouveaux emballages et conditionnement, biomatériaux, biomimétisme
  > les filières et équipements de réparation/réemploi type Repair Cafés, ressourceries, objeteries (à construire avec les EPCI)
  > la sensibilisation citoyenne, usagers, consommateurs (familles zéro déchets) également en lien avec les territoires
- sur le financement d'équipements de tri et de valorisation structurants et innovants à l'échelle régionale (ex: hauts pouvoir calorifique, Combustibles Solides de Récupération…)

3.2.4.4 Engager une réflexion pour une solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l'eau

Les propositions fiscales sur la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité nécessitent un travail approfondi en raison de leurs nombreuses implications dans les différents champs d'activité (agriculture, tourisme, aménagement) mais également du fait de la multiplicité des acteurs concernés. Néanmoins, dans la continuité des travaux identifiés dans le contrat d'action publique pour la Bretagne signé par le Premier Ministre en février 2019, le groupe de travail prône la structuration d'une réflexion globale et partenariale compte tenu de la sensibilité des enjeux de qualité de l'eau, de préservation de la biodiversité et de solidarité territoriale autour des enjeux notamment du financement du grand cycle de l'eau.

Il paraîtrait intéressant d'analyser toutes les activités qui nuisent à la biodiversité et de proposer une taxe biodiversité/environnementale qui porterait par exemple sur les produits phytosanitaires ou ménagers les plus néfastes à la biodiversité.

Extrait du contrat pour l'action publique en Bretagne :

« L'eau, enjeu transversal et partagé de tout le territoire

L'engagement de la Région Bretagne dans la politique de l'eau est concomitant de la prise de conscience collective de la société bretonne, dès les années 1980, des impacts des pollutions diffuses sur la qualité de l'eau. La qualité des eaux en Bretagne s'est aujourd'hui considérablement améliorée, grâce à la mobilisation conjointe des milieux professionnels et associatifs, de l'État et des collectivités locales, notamment dans le cadre de la conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques (CBEMA). Le Conseil régional s'est vu confier par décret, en 2017, les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Dans ce cadre, il est proposé de faire évoluer la conférence bretonne des milieux aquatiques en « parlement régional de l'eau », instance d'animation et de concertation élargie aux établissements publics intercommunaux désormais pleinement compétents en matière de gestion de l'eau.

Dans le cadre d'interventions partenariales prévues par le plan breton pour l'eau et étant donné la redondance des comitologies bretonne et de bassin Loire-Bretagne, l'État et la Région s'engagent à rapprocher les instances techniques de gouvernance locale dans le domaine de l'eau (secrétariat technique Vilaine et côtiers bretons et comité de direction de l'eau). Ces instances garantissent le cadre d'intervention partenarial et permettent au Conseil régional d'avoir toute l'information sur la politique de l'eau à l'échelle du bassin.

La CBEMA est transformée en « parlement de l'eau » présidé par le Conseil régional. La Préfète de région est consultée sur les modalités de son organisation. L'État s'engage à intervenir en tant qu'expert devant le « parlement de l'eau » pour éclairer les décisions de cette instance. Le « parlement de l'eau » sera consulté par les instances de bassin, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes de mesures (PDM). »

Proposition n°13

Engager une réflexion collective pour une solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l'eau

3.4 Prendre en compte les contraintes des autres niveaux de collectivités notamment dans le cadre des préconisations du SRADDET

Une réflexion nationale doit permettre de faire émerger des nouvelles ressources, en particulier communales, compatibles avec les objectifs de préservation de la ressource notamment foncière, tels qu'ils seront énoncés dans le futur schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires.

Il est en effet nécessaire d'intégrer dans la réflexion globale sur la réforme fiscale les nouvelles contraintes prescriptives du SRADDET vis-à-vis des autres niveaux de collectivités invités à la sobriété dans l'usage des ressources foncières notamment (zone de captage des eaux, préservation des zones humides…) quand le modèle fiscal actuel les incite au contraire à l'artificialisation des sols.

Il est indispensable qu'un nouveau modèle de financement, ou que des mécanismes incitatifs, encourageant les comportements écologiquement vertueux émergent.

La Région Bretagne, engagée dans le cadre de la Breizh COP à bâtir une Bretagne solidaire, durable et démocratique, et consciente de la nécessité d'une rupture dans nos manières de conduire l'action publique pour être à la hauteur des défis posés par le changement climatique, est volontaire, dans le cadre de la différenciation, à expérimenter tout dispositif de cette nature, en lien avec les collectivités bretonnes.

Le SRADDET

La loi NOTRe du 7 août 2015 a donné compétence aux Conseils régionaux pour élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour leur territoire à l'horizon de la fin de cette année. Ce schéma régional de planification fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional climat air énergie (SRCAE) et Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La loi NOTRe a ainsi généralisé la planification régionale à portée normative auparavant réservée aux seules régions d'outre-mer, à l'Île-de-France et à la collectivité territoriale de Corse.

Dans le cadre du « Contrat d'action publique pour la Bretagne », une expérimentation régionale pour la création du « Fonds régional expérimental breton de la transition écologique » pourrait voir le jour avec pour ambition d'accompagner un nouveau modèle d'autorégulation (prôné par le SRADDET) et qui génère, dans le système actuel, une perte des bases fiscales.

Un tel fonds pourrait ainsi être de nature à compenser ou encourager financièrement les actions à l'échelle du territoire breton allant dans le sens d'une préservation des ressources naturelles et foncières. Il s'agirait de faire de la péréquation sur la perte des bases que pourraient générer ces politiques vertueuses de gestion du foncier.

Le groupe de travail a souhaité s'appuyer sur l'expertise du cabinet à Ressources Consultants Finances pour enrichir sa réflexion sur la possibilité d'un tel fonds de solidarité régional et plus globalement sur les leviers fiscaux transformant et les outils de renforcement des solidarités envers les collectivités territoriales régionales. Les éléments reproduits dans cette partie sont ceux présentés au groupe de travail par Ressources Consultants finances lors de l'audition du 20 mai 2019.

« L'utilisation d'outils fiscaux régionaux dédiés à de nouvelles politiques régionales est d'autant difficile à imaginer que la région, d'une part, ne dispose quasiment d'aucune autonomie fiscale et que, d'autre part, ne lui sont pas concédées les marges de manœuvre normatives dont elle aurait besoin pour construire les cadres réglementaires adaptés à ses objectifs. Les pistes indicatives esquissées ci-après exigeraient donc des propositions et des votes parlementaires légitimés par le renforcement souhaité de l'expérimentation ou de la différentiation.

Bien entendu, nous ne pouvons ignorer que toute création d'impôt nouveau, ou de supplément d'impôt existant que générerait le transfert d'une part d'impôt national à une région, a peu de chance d'aboutir compte tenu des contraintes économiques et sociales du moment.

Ces prémisses étant posés, la Bretagne pourrait réfléchir à des pistes de création d'outils régionaux adaptés à ses préoccupations. Au sein des dispositifs ci-après esquissés, on fera la différence entre ceux qui fonctionnent en mode redistributif à enveloppe constante et ceux qui ouvrent la voie à l'augmentation d'impôts locaux existants. Ces options ouvriraient la porte à la création, au niveau régional, de taxes additionnelles à des impôts locaux existants, par le Conseil régional lui-même ou par l'intermédiaire d'autres collectivités locales de la région.

3.4.1 Expérimenter la constitution d'un fonds de solidarité de la région Bretagne (FSRB)

« L'idée est de mettre en place un fonds horizontal de solidarité en Bretagne. Ce dispositif de péréquation régional entrerait dans la catégorie des fonds dits horizontaux en vertu du fait que son alimentation viendrait de prélèvements opérés sur les recettes fiscales des communes, des EPCI et des départements de la région, afin d'être redistribué aux collectivités éligibles, en fonction de critères. La caractéristique de ce fonds réside dans sa neutralité financière pour la région (et pour l'Etat), quoique qu'il ne serait pas interdit que la région abonde l'enveloppe du fonds à la marge. En outre, pourquoi l'Etat n'apporterait-il pas un soutien exceptionnel à titre de reconnaissance pour une action publique décentralisée exemplaire portant sur le renforcement des solidarités et sur l'incitation à la vertu environnementale. Cela pourrait très bien ne rien coûter au budget de l'Etat dans la mesure où la somme apportée s'intègrerait dans l'enveloppe nationale constante des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.
Ce fonds pourrait consacrer une place à une fraction ayant une dimension incitative ou compensatrice de nuisances ou de dommages. Cette partie du fonds pourrait par exemple se décliner en subventions régionales réglementées, octroyées en fonction de projets allant dans le sens de la sobriété foncière ou énergétique. »

Proposition n°14

Expérimenter la mise en place d'un fonds de solidarité piloté par la Région destiné à compenser l'autorégulation en matière de consommation des ressources, en particulier foncières mais contractualiser avec les EPCI pour la mise en œuvre

3.4.2 Extension des fonctions de l'EPF en termes d'affectation de la TSE (taxe spéciale d'équipement)

« On pourrait imaginer de faire jouer, de manière plus ciblée, le rôle du FSRB ci-avant évoqué à l'enveloppe de TSE collectée par l'EPF. Ceci passerait par une loi d'extension de la TSE à une deuxième part alimentant un fonds de régulation financière locale gérée par la Région. Deux scénarios se présentent. Le premier s'exécuterait à pression fiscale constante : une fraction des 20 M€ aujourd'hui prélevés par l'EPF seraient réorientés vers le financement des politiques compensatoires ou incitatives voulues par la région (10 M€ par exemple). Le deuxième scénario passerait par une augmentation du produit fiscal collecté afin de constituer une deuxième enveloppe grâce à l'élévation de la pression fiscale. Cette enveloppe spécifique serait constituée de deux fractions. Une servirait à compenser a priori, sur le modèle de la dotation parcs marins ou de la dotation insulaire (imaginée par RCF), des manques à gagner réels ou potentiels liés à la mise en œuvre de politiques locales vertueuses. La deuxième fraction serait tout simplement péréquatrice avec un préciput consacré à compenser des pertes constatées de bases de foncier bâti, le reste servant à la péréquation générale. Tout cela nécessite un Observatoire fiscal dédié au foncier régional et une expertise approfondie de l'EPF. »

Proposition n°15

Expérimenter le financement par la taxe spéciale d'équipement prélevé par l'établissement public foncier le fonds de solidarité destiné à récompenser la vertu environnementale et créer un observatoire fiscal du foncier

3.4.3 Transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région.

« Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation, le gouvernement ne souhaite pas supprimer la TH des résidences secondaires. Dans son rapport, RCF imagine un scénario où ces résidences ne seraient plus imposées au niveau communal mais au niveau national. Pourquoi pas au niveau régional, en Bretagne ? Le produit de TH perdu par les communes et EPCI sur leurs résidences secondaires leur serait ***compensé par la région Bretagne à hauteur de sa valeur 2020****. Neutre à l'origine, le dispositif apporterait par la suite des subsides du fait de l'effet-base et de l'effet-taux. La Région pourrait en effet voter un taux de TH (ou d'autre chose) dans la limite d'un taux plafond fixé par la loi » pour alimenter le fonds de solidarité régionale.*

Proposition n°16

Expérimenter le transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région pour alimenter la solidarité régionale et récompenser la vertu environnementale

3.4.4 Création de taxes régionales additionnelles

Pour finir, et de manière plus volontariste encore, le groupe propose d'engager une réflexion sur la création de taxes additionnelles et modulables, pouvant prendre la forme d'une CFE régionale alimentant un fonds orienté vers des projets respectant des prescriptions régionales en matière d'aménagement de l'espace, ou de la création d'un taux additionnel régional de CVAE qui s'ajouterait aux taux pleins d'imposition ou réduits des entreprises (gestion des dégrèvements).

Proposition n°17

Engager une réflexion sur un pouvoir de modulation sur la cotisation foncière des entreprises et / ou sur la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises pour alimenter la solidarité régionale et récompenser la vertu environnementale

****

Kemenn a-berzh dilennidi Kuzul-rannvro Breizh evit un delladurezh lec'hel nevesaet

Depllet des elézûs du Consail rejiona de Bertègn pour eune impôzerie de payiz ranouvrie

RÉGION BRETAGNE
RANNVRO BREIZH
REJION BERTÈGN

283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne | facebook.com/regionbretagne.bzh
www.bretagne.bzh

Octobre 2018 – Conception : Direction de la relation aux citoyens/Région Bretagne – Imprimé sur papier 100 % recyclé par Xxxx – © Photo de couverture : Xxxxx

Région BRETAGNE

Ur Republik
eus an tiriadoù
gant diazezoù demokratel
solutoc'h

Ene Republliqe
des terrouérs o
des fondézons
democratiqes forcies

RÉGION BRETAGNE
RANNVRO BREIZH
REJION BERTÈGN

283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35 711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne | facebook.com/regionbretagne.bzh
www.bretagne.bzh

Septembre 2023

Région
BRETAGNE