



Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne !

Rapporteurs

Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU
et M. Patrick CARÉ

Novembre 2014



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Anticipons pour réussir la
redistribution des
compétences des
collectivités territoriales en
Bretagne !

**Copyright © Région Bretagne – Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex

Novembre 2014

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, venez visiter le site Internet :
<http://www.ceser-bretagne.fr>

Avant-propos

Persuadé que la société civile a sa contribution à apporter à la réforme territoriale, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Bretagne s'exprime depuis de nombreuses années pour améliorer la décentralisation au service du développement régional.

Au moment où une étape décisive se joue pour la Bretagne, le CESER estime qu'il doit de nouveau et fortement exprimer ses attentes. Il a choisi d'aborder prioritairement le thème central qu'est la répartition et la coordination des compétences entre les collectivités et avec l'Etat en Bretagne.

Sa réflexion prend en compte l'état actuel des textes votés et des projets de lois en cours de discussion. En insistant sur les marges de manœuvre que peut dès à présent utiliser la Région pour agir, le CESER propose ici des pistes de réflexion et des initiatives concrètes pour construire une nouvelle organisation de l'action publique en Bretagne.

Le CESER a élaboré cette contribution en s'appuyant sur ses réflexions antérieures, sur un travail nourri du Bureau, et des remarques formulées par les commissions, dans le temps nécessaire pour favoriser l'écoute, l'information les échanges et la réflexion collective.

Ce rapport du CESER est un rapport d'étape, il sera suivi d'autres expressions du CESER au vu des évolutions législatives à venir.

La Bretagne a une longue histoire en matière de coopération. Le CESER est convaincu qu'elle a la capacité de se montrer innovante et de servir d'exemple pour une approche concertée du développement territorial, comme le propose de ce rapport.

Jean HAMON
Président du CESER de Bretagne

Le CESER

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile.

Rapporteurs de ce rapport :

Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU, M. Patrick CARÉ

Assistance technique

- M. Pierre LE FOLL, Directeur du CESER de Bretagne
- Mme Solène PEROT, Assistante de Direction
- Mme Anne-Marie MATHIEUX, Assistante de Direction

Ce rapport a été présenté par les rapporteurs et adopté par l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 3 novembre 2014. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER www.ceser-bretagne.fr

Sommaire

1. Pourquoi faut-il approfondir dès aujourd’hui la décentralisation en Bretagne ?	9
2. Quels éléments plaident pour une initiative résolue d’innovation régionale ?	11
3. Sur la base de ces éléments, quelles sont les hypothèses clés permettant de définir les objectifs qui devront être poursuivis en priorité par la Région ?	13
4. Quels sont les enjeux d’une initiative d’expérimentation régionale ?	14
4.1. Comment améliorer la réponse publique aux besoins des personnes, des entreprises, et des territoires en Bretagne, pour renforcer le développement économique, social et environnemental, la cohésion sociale et la cohésion territoriale ?	15
4.2. Comment assurer un bon équilibre institutionnel décentralisé ?	15
4.3. Comment assurer la réussite de cette organisation ?	17
5. Vers une stratégie régionale offensive !	18
5.1. Améliorer et renforcer l’action publique en initiant sans attendre une redistribution volontaire des compétences	18
5.2. Renforcer la mission stratégique de la Région	19
5.3. Solliciter une fiscalité renouvelée	19
5.4. S’emparer des possibilités réglementaires existantes	20
5.5. Affirmer l’importance de la proximité et de la subsidiarité	20
5.6. Imaginer collectivement une expérimentation dans le cadre de la CTAP	21
5.7. Associer pleinement les personnels aux redéploiements de l’action publique	22
5.8. S’appuyer sur le concours de la société civile et raviver la confiance	23
6. Conclusion : Pour une nouvelle dynamique territoriale en Bretagne	25
ANNEXES	
Avis et études précédentes adoptés par le CESER sur la décentralisation et utiles pour ce rapport	29
Glossaire	30

Alors que le débat parlementaire sur la réforme territoriale se poursuit, dans un contexte d'incertitudes, le CESER s'interroge ici sur les raisons pour lesquelles la décentralisation doit être approfondie (1) en cherchant à identifier les paramètres qui plaident en faveur d'une initiative résolue d'innovation régionale pour une nouvelle organisation de l'action publique (2). Il présente ensuite des hypothèses pour définir les objectifs à poursuivre (3), et s'interroge sur les enjeux d'une expérimentation régionale et les atouts sur lesquels la Bretagne peut s'appuyer (4). Enfin, il présente des propositions concrètes d'action pour une stratégie régionale offensive (5).

1. Pourquoi faut-il approfondir dès aujourd'hui la décentralisation en Bretagne ?

Le CESER souhaite affirmer les attentes de la société civile organisée par rapport à l'évolution de l'organisation territoriale et les priorités à retenir pour une poursuite active de la décentralisation aujourd'hui en Bretagne.

De nombreux projets de réorganisation institutionnelle se sont succédé depuis une vingtaine d'années. Certains sont en discussion actuellement au niveau national, mais ils ne font pas ressortir clairement la perspective d'une mise en cohérence pourtant nécessaire et urgente. Ce rapport du CESER intervient après l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, une première lecture en juillet 2014 de la loi relative à la délimitation des Régions (dite « petite loi »), de deux lois adoptées en janvier 2014 introduisant certaines restrictions au cumul des mandats, et tandis que s'annonce un nouveau cadre de compétences pour les Régions (future loi sur les compétences) et leur financement (future loi sur la fiscalité locale).

Malgré des incertitudes quant au contenu final de textes encore en discussion, il est clair pour le CESER que l'étape actuelle de la décentralisation est axée sur la redéfinition des compétences des différentes collectivités, leur mise en cohérence et leur articulation, ainsi que cette articulation avec les compétences et actions de l'Etat en région. C'est une étape décisive pour les Régions et toutes les collectivités territoriales. Mais cette redéfinition doit aussi concerner l'Etat en région.

Elle s'impose sans délai en Bretagne, région frappée désormais de plein fouet par les difficultés économiques et sociales prolongeant la crise de 2008. Pour répondre aux conséquences de cette crise, la région doit adapter son mode de développement, à une internationalisation accrue des échanges, à de nouvelles mobilités, ainsi qu'à l'accélération des processus de transformation de tous ordres et à une concurrence et une compétition pour elle plus difficiles à l'échelle mondiale et européenne, mais aussi dans le cadre national. Elle doit s'appuyer sur l'essor de nouvelles technologies, s'adapter à de nouveaux modes d'organisation, à l'impératif de l'innovation sur le plan économique. Elle doit

prendre en compte les évolutions des conditions de vie, des modes de consommation et de nouveaux besoins; elle doit considérer certaines questions environnementales au plus près de leurs logiques territoriales. La montée des interdépendances entre les territoires oblige donc ceux-ci à se mobiliser pour s'adapter à ce contexte, qui impose une réflexion et des actions coordonnées en faveur des transitions à conduire.

La Bretagne doit aussi réorienter activement certains de ses domaines d'activité vers un développement plus durable, préservant mieux les ressources. Cette adaptation suppose être accompagnée par une action publique plus cohérente et mieux coordonnée, plus efficace, pour répondre aux besoins économiques et sociaux des usagers dans tous les territoires, par des services publics de qualité, et plus efficiente et lisible, pour en maîtriser le coût.

La réussite de la Bretagne, dans ce contexte, reposera sur sa capacité collective à repenser et rénover rapidement l'organisation de son tissu territorial, sans attendre l'échéance annoncée de 2020¹. Elle dépendra de sa capacité à initier et conduire une redistribution plus cohérente des compétences entre les collectivités territoriales et à redéployer sur les territoires les compétences assurées aujourd'hui par les différentes collectivités. Ceci suppose de dépasser les différentes attributions actuelles et de s'attacher à supprimer les chevauchements ou les interférences d'action. Cela passera par des coopérations entre ses collectivités mieux coordonnées et plus cohérentes, mais aussi des coopérations à l'interrégional, des partenariats performants, notamment sur des thématiques ciblées. La réussite tiendra aussi, en Bretagne, à la capacité à dépasser ce qui peut faire controverse, à faire fructifier et à enrichir le fonctionnement démocratique pour créer un climat de transparence et de confiance, à-même de mobiliser de façon concertée et convergente toutes les énergies dans tous les territoires.

Pour cela la Bretagne va devoir se doter d'une organisation régionale simplifiée et plus réactive de ses collectivités, qui doivent disposer de compétences précises, clarifiées et coordonnées entre elles, ainsi qu'avec l'Etat. Cette organisation doit s'accompagner d'une gouvernance répondant à de nouvelles exigences démocratiques, où le rôle de la société civile devra être pleinement pris en compte.

En raison du développement de la précarité dans les territoires fragilisés en milieu rural ou urbain, l'organisation territoriale, pour plus d'efficacité et d'efficience, devra prendre en compte et intégrer dans sa nouvelle donne le rôle des associations qui est déterminant dans le maintien de la cohésion sociale. Celle-ci constitue le socle du maintien de l'activité et du développement économique et social sur les différents territoires.

¹ La suppression des Départements (ou, cela reste indéfini des Conseils départementaux dénomination appliquée depuis la loi 2013-403 du 17 mai 2013 aux Conseils généraux) ou de certains d'entre eux est programmée à cette échéance.

La démarche d'une décentralisation plus approfondie dans tous les territoires doit être également l'occasion de l'organiser à tous les niveaux dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes dans toutes les instances. Ces différentes instances seront garantes, dans le développement de leurs projets, de l'intégration systématique de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes ses composantes (statistiques sexuées territoriales, égalité salariale, santé ...).

Le rebond de la Bretagne passe par cet approfondissement, sans attendre, de la décentralisation.

2. Quels éléments plaident pour une initiative résolue d'innovation régionale ?

Les textes déjà votés et le projet de loi en discussion prévoient des modifications dans les compétences des collectivités, les relations entre elles et la place de chacune.

Ainsi, la loi MAPTAM affirme l'existence d'un nouveau type de collectivités, **les métropoles**, dotées d'un Conseil de développement dont la consultation est obligatoire sur certains documents et qui peut s'autosaisir sur toute question relative à la métropole.

Elle prévoit le transfert aux métropoles dès 2015 de compétences des communes², mais aussi de compétences qui appartenaient auparavant au Département, soit dès aujourd'hui volontairement par convention, soit de plein droit à une échéance donnée. La métropole peut aussi se voir confier par convention des compétences de la Région ou de l'Etat. Elle dispose d'une place importante dans les procédures d'élaboration ou de révision des plans et schémas. La loi MAPTAM fait ainsi des deux métropoles présentes en Bretagne, **Rennes Métropole** et **Brest Métropole Océane**, des acteurs majeurs qui peuvent transformer profondément les équilibres du paysage régional.

La même loi affirme **le rôle des intercommunalités et des EPCI**³, avec notamment la mise en place de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) créés par délibération concordante d'EPCI à fiscalité propre, dotés d'un Conseil de développement. Les Pays existants se transformeront désormais automatiquement en pôles d'équilibre, sauf délibération contraire adoptée par les 2/3 des communautés représentant la moitié de la population (ou l'inverse)⁴. Le PETR élaborera un projet de territoire définissant les conditions du

² Loi Maptam art 43 section II.

³ Etablissement public de coopération intercommunale.

⁴ A savoir la moitié des collectivités rassemblant les deux tiers des habitants.

développement social, économique, environnemental et culturel dans son périmètre.

Cette loi permet également d'organiser la concertation régionale des collectivités territoriales en créant la **conférence territoriale de l'action publique** (CTAP) inspirée du B16 mis en place en Bretagne. Cette conférence, présidée par le Président du Conseil régional, a pour mission en particulier l'organisation des « chefs de filat » pour une compétence donnée.

Le Département évolue par le transfert de certaines de ses missions aux métropoles, ou aux Régions. Il voit sa place redéfinie, avec à l'extrême sa possible disparition, « programmée » pour 2020 après une réforme constitutionnelle⁵. L'hypothèse de son maintien, sous une forme à définir, dans certains territoires « ruraux » est aussi possible⁶. Néanmoins, la loi MAPTAM engage une dynamique allant dans le sens d'une réelle dévitalisation du Département par la réduction de ses missions.

Les différentes collectivités pourraient aussi (toutes ou certaines d'entre elles, selon les évolutions qui toucheront le projet de loi sur les compétences) se voir supprimer **la clause de compétence générale**⁷, c'est à dire la capacité à intervenir sur toute politique de leur souhait.

En parallèle à ces évolutions, **la loi relative à la délimitation des Régions** (en première lecture)⁸ confirme la Région Bretagne dans son périmètre actuel, tandis que de nombreuses autres régions voient leur périmètre évoluer par fusion. La Bretagne ne sera donc pas confrontée aux difficultés et aux coûts de réorganisation associés à la mise en place d'un nouveau périmètre d'élection, de compétence et d'action. Mais, simultanément, la fusion de certaines Régions modifie fortement **sa place sur l'échiquier national**. Un nombre important d'indicateurs du développement régional la situe désormais dans les dernières places des 11 Régions (hors Ile-de-France et Corse qui sont atypiques) : au 11^{ème} et dernier rang pour la superficie et pour le budget régional par habitant, au 10^{ème} rang pour le budget régional global, au 9^{ème} pour la population, de même que pour le PIB, au 8^{ème} rang pour le PIB par habitant. C'est dire si les évolutions qui se profilent imposent d'optimiser et de réorganiser les moyens de l'action publique pour assurer le meilleur concours au développement économique, social et environnemental régional.

Dans ce contexte et sous l'effet de ces évolutions, **l'équilibre entre les différentes collectivités de la région va se trouver nécessairement modifié**. Il sera donc nécessaire que la CTAP s'attache à construire une nouvelle organisation coordonnée.

⁵ Les annonces sont indéfinies quant à savoir si c'est le seul Conseil départemental ou le Département qui serait supprimé en 2020, l'Etat précisant quant à lui que le cadre départemental subsistera pour sa propre organisation

⁶ Les « annonces » sont à ce sujet imprécises

⁷ Sa suppression figure pour la Région et les départements dans le projet de loi sur les compétences

⁸ Projet de loi sur la délimitation des régions dite « Petite loi », première lecture, juillet 2014.

En outre, ce mouvement intervient dans un contexte où se poursuit la baisse de confiance à l'égard des élus et des institutions, comme le traduisent les différents types de scrutins.

3. Sur la base de ces éléments, quelles sont les hypothèses clés permettant de définir les objectifs qui devront être poursuivis en priorité par la Région ?

Au vu de ces éléments, et compte tenu des caractéristiques régionales, le CESER estime indispensable de prendre en compte les considérations et hypothèses suivantes:

La Région va probablement pouvoir bénéficier d'une **stabilité de périmètre** dans un contexte où d'autres régions gagnent en taille et sont à la fois bousculées par les réorganisations et redéploiements que leur fusion va nécessiter, mais aussi stimulées à se mobiliser pour s'adapter. Compte tenu de la tension sur les financements publics, la mobilisation des dotations de décentralisation risque de bénéficier plus fortement aux Régions dont les périmètres bougent, et donc simultanément le montant des péréquations pourrait se réduire, au détriment de la Bretagne pour laquelle elles sont actuellement importantes.

La **montée en puissance des métropoles** pourrait déstabiliser fortement les Départements et la Région. Sur les quatre Départements qui composent la région, deux disposent de métropoles qui pourraient s'emparer assez largement de leurs compétences, et dans les deux autres l'absence de métropole rendra le paysage territorial régional plus complexe. La Région va donc se trouver confrontée à différents types d'organisation selon les territoires. Elle sera conduite à définir une nouvelle stratégie régionale pour susciter un jeu d'acteurs positif, avec une place particulière des métropoles, en appuyant également l'essor des intercommunalités et en valorisant un développement polycentrique et la gestion de proximité.

L'élaboration de stratégies⁹ régionales assurant un développement coordonné des territoires, la cohésion territoriale et la cohésion sociale, deviendra alors un enjeu majeur. Il faudra y ajouter une gestion très efficace des actions. Sans quoi les inégalités territoriales risqueraient de s'accroître. **La gestion de proximité** pourrait s'appuyer largement sur des métropoles puissantes, sur des agglomérations largement réparties sur le territoire et des

⁹ Dans ce rapport, le CESER distingue les missions ou compétences stratégiques de définition des objectifs qu'il faut atteindre, des missions ou compétences gestionnaires de mise en œuvre des moyens à engager pour atteindre les objectifs, et des missions ou compétences opérationnelles de conduite des actions sur le terrain.

intercommunalités nombreuses, sur la présence ou non d'un Département, ainsi que sur des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux issus des actuels Pays. Autant de relais d'une nouvelle cohérence régionale de l'action publique à concevoir de façon plus différenciée.

L'éventuelle suppression de la clause de compétence générale, qui figure dans le projet de loi, irait dans le sens d'une simplification, par la diminution des interférences entre les différents acteurs. Cela suppose une clarification des compétences de chacun, et une capacité à conduire, par la concertation, des actions complémentaires et cohérentes. Si elle n'était pas supprimée, la coordination, la suppression de chevauchements et d'interférences et la diminution du nombre des cofinanceurs devraient s'organiser de façon d'autant plus volontaire, coordonnée et cohérente. En tout état de cause, cette évolution devra se faire sur la durée, de façon concertée, en veillant à ne pas déstabiliser les ressources des acteurs bénéficiaires concernés.

Parallèlement, **la Bretagne dispose d'atouts forts en matière de coopération** avec l'initiative du B16 qui pourrait prendre une nouvelle vigueur dans le cadre de la CTAP. Si la Bretagne n'échappe pas à la désaffection et à la baisse de confiance à l'égard des acteurs politiques, la vitalité démocratique, (dont témoigne un bon classement régional en termes d'indice de développement humain¹⁰) à l'échelle régionale comme dans les territoires, s'accompagne néanmoins souvent d'une bonne qualité de relation entre les élus et les instances consultatives que sont les Conseils de développement et le Conseil économique social et environnemental régional. Le CESER constate ainsi qu'il existe une attention des élus aux différentes formes d'expression de la société civile, utiles à leur prise de décision.

La Région Bretagne se trouve donc aujourd'hui face à ce nouveau défi : imaginer et expérimenter par une simplification du paysage institutionnel décentralisé, la redistribution des compétences entre les collectivités territoriales qui la composent.

Ce défi, elle peut et elle doit le relever sans attendre les échéances annoncées.

4. Quels sont les enjeux d'une initiative d'expérimentation régionale ?

L'action des élus régionaux dans une expérimentation devrait selon le CESER viser à répondre à trois types d'interrogations :

¹⁰ Au 4eme rang selon le calcul des IDH2 régionaux 2008 calculés par le CR Nord-Pas de Calais

4.1. Comment améliorer la réponse publique aux besoins des personnes, des entreprises, et des territoires en Bretagne, pour renforcer le développement économique, social et environnemental, la cohésion sociale et la cohésion territoriale ?

- **Comment permettre une action publique plus simple et plus efficace par une régionalisation renforcée ?** L'enjeu est celui d'une plus forte personnalisation ou différenciation des dispositifs de l'intervention publique¹¹ qui seraient ainsi mieux adaptés aux besoins des populations et des territoires, aux réalités régionales et aux spécificités locales, en particulier à l'hétérogénéité territoriale, et aux variétés de potentiel ou de développement local;

- **Comment répondre de façon innovante à la demande accrue d'initiative locale ?** L'initiative locale doit être facilitée par une meilleure subsidiarité, en confiant prioritairement à l'échelon de proximité la gestion des affaires qui peuvent être traitées localement. En suscitant un renforcement des jeux de coopération d'acteurs bénéficiant de la proximité, la subsidiarité doit permettre aussi un allègement des coûts d'administration. Cette subsidiarité est à la fois un enjeu de démocratie, d'efficacité et d'efficience. Bien que « garantie » aux collectivités par la constitution¹² elle a une valeur juridique aujourd'hui insuffisante et doit être plus clairement définie et acquérir force de loi, en droit interne¹³.

- **Comment sera renforcée la consultation de la société civile organisée ?** Saura-t-on s'appuyer sur une complémentarité entre CESER et Conseils de développement et adapter l'organisation de leur consultation au nouveau paysage institutionnel ? Quels moyens seront mis en œuvre pour cela ?

- **Comment seront améliorées les modalités de la démocratie locale,** et quelles initiatives seront prises pour rétablir la confiance et pour mobiliser les énergies ? Pourra-t-on envisager des conférences du consensus impliquant directement les citoyens ?

4.2. Comment assurer un bon équilibre institutionnel décentralisé ?

- **Comment simplifier les structures locales pour rendre l'action plus lisible ?** L'enjeu est celui de l'efficacité dans l'action, de la lisibilité pour le

¹¹ CESR de Bretagne, septembre 2002. Avis sur le manifeste de la décentralisation. Rapporteur : Michel NUSIMOVICI

¹² Au Titre XII, dans les termes suivants : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. »

¹³ Issue du droit européen, la subsidiarité est évoquée dans le titre XII de la constitution, mais reste insuffisamment précise en droit français

citoyen et de la responsabilité pour les élus. Pour ce faire, la priorité sera donnée à la redistribution des compétences entre les collectivités territoriales. Cela suppose d'identifier les compétences exercées par chaque acteur, ainsi que les modes d'action, de façon à pouvoir élaborer une nouvelle organisation mieux adaptée.

- **Comment assurer un équilibre institutionnel des collectivités entre elles** qui fonctionne avec plus d'efficacité, de rapidité et d'efficience ? Cela suppose que les champs de compétence de chaque type de collectivité (y compris la clause de compétence générale dont le projet de loi prévoit la suppression) et les modalités de coopération soient reconsidérés. Il s'agit ici également de mettre réellement en œuvre le principe de subsidiarité qui reste trop diversement interprété. Le couple Région-EPCI peut-il constituer la structure de base de l'articulation entre stratégie et gestion de proximité ? Comment inciter les communes à s'associer plus largement ?

- **Comment assurer un meilleur équilibre institutionnel entre les collectivités et l'Etat ?** Cela suppose d'écarter toute opposition caricaturale et d'organiser leur complémentarité effective dans le sens de l'intérêt général, chacun agissant pleinement dans ses domaines d'autorité et de compétence. Cela doit viser notamment à garantir d'une part l'exercice effectif par l'Etat de ses responsabilités, et d'autre part l'exercice de son rôle de garant du principe d'égalité, des solidarités nationales et de la compensation des inégalités entre les personnes et entre les territoires, ceci par des mécanismes de solidarité, de péréquations interrégionales et nationale;

- **Comment et avec quel contenu redéfinir les rôles de l'Etat en région (de déclinaison des politiques nationales) et celui de la Région ?** Cela suppose aussi de redéfinir l'attributaire des rôles confiés aux collectivités territoriales. La répartition entre les autres collectivités de la région de missions et compétences du Département (évoquée dès 2001 par le CESER¹⁴), est la formule déjà amorcée par la loi MAPTAM. Cette réorganisation est un chantier sur lequel Etat, Région, Départements et EPCI doivent conjuguer dès à présent leurs efforts. Face à la possible remise en cause, annoncée, des Départements ou des Conseils départementaux, et aux incertitudes sur leur devenir, l'anticipation de la concertation au sein de la CTAP peut-être un point fort démontrant en pratique la qualité de la gouvernance régionale en Bretagne et la valeur ajoutée de la Région.

- **Comment procèdera-t-on pour réduire les chevauchements et les interférences d'interventions** et viser leur suppression, dans un but d'efficacité et d'efficience de l'action publique ?¹⁵ Il s'agit d'éviter des actions redondantes, voire des surenchères, ou d'éviter des actions se contrariant, au

¹⁴ CESR de Bretagne, septembre 2001. *Premières contributions du CESR au débat sur la décentralisation*. Rapporteur : Jean BRIHAULT.

¹⁵ CESR de Bretagne, mai 2009. *Agir ensemble pour dépasser la crise*. Rapporteur : M Alain EVEN.

détriment de l'efficacité et de l'efficacité. Il s'agit également de réduire les coûts de transactions générés par la présence de plusieurs intervenants sur une même thématique, ce qui se traduit en réunions et concertations supplémentaires sur des objets où cela ne s'impose pas ;

4.3. Comment assurer la réussite de cette organisation ?

- **Comment faire pour doter la Région des moyens juridiques lui permettant de jouer un véritable rôle de stratège du développement régional ?** Peut-on lui attribuer et réserver de façon exclusive les compétences stratégiques et les capacités organisatrices (  travers des schémas régionaux prescriptifs), les responsabilités en matière de gouvernance régionale concertée, et les responsabilités décisionnelles de nature à conforter la convergence des actions d'importance régionale des autres acteurs publics conformément aux schémas régionaux ?

- **Saura-t-on doter la Région des seules compétences gestionnaires liées aux thématiques et actions compatibles avec son action stratégique** dans les domaines d'échelle régionale ? Saura-t-on distinguer clairement les compétences stratégiques des compétences gestionnaires et des compétences opérationnelles ?

- **Comment doter la Région de la capacité à définir les normes réglementaires pour les compétences dont elle a l'attribution exclusive** en conformité avec la loi¹⁶ , comme prévu par la constitution ? Peut-on prévoir de façon exceptionnelle, progressive et mesurée, l'extension de cette capacité dans le cadre d'expérimentations qui favoriseraient une plus grande latitude de déclinaisons et de différenciation réglementaire, voire législative, régionale, pour une compétence donnée, toujours dans le cadre de la loi (conformément à l'article 72 de la constitution) ?

- **Comment refonder la fiscalité locale** pour permettre, dans le cadre d'une réforme globale, de doter la Région des ressources propres assurant les moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses compétences ? Ces moyens devront également être réajustés en fonction de l'accroissement des compétences qui lui seront confiées, afin de lui permettre d'y faire face.

- **Saura-t-on organiser et limiter les cofinancements ?** Le nombre de cofinanceurs trop important est souvent, en effet, une source de longs délais et de dilution des responsabilités. Comment construire le cadre d' *« une action publique plus efficace, plus pertinente et réactive, plus lisible et moins coûteuse »*¹⁷ ?

¹⁶ Loi qui est par définition nationale, adoptée par le parlement.

¹⁷ CESER de Bretagne, mars 2013. *Contribution au débat national sur la décentralisation*. Rapporteur : Alain LE MENN

- **S'attachera-t-on à unifier les services lorsque c'est possible**, et à étudier la mise en place de guichets uniques thématiques pour l'utilisateur (entreprises ou particuliers), lorsqu'ils peuvent garantir la cohérence et la transparence entre les actions des collectivités sur les thématiques où plusieurs interviennent ?

- **Comment sera accompagnée la transition avec les services et les personnels**, dans le processus de transformation, en amont et tout au long de la redistribution des compétences entre les collectivités, de la réorganisation de la gestion et des services et du déploiement opérationnel des actions ?

5. Vers une stratégie régionale offensive !

Imaginer et expérimenter en Bretagne une organisation territoriale nouvelle répondant à ces questions et à ces enjeux s'appuiera sur les 8 axes suivants.

5.1. Améliorer et renforcer l'action publique en initiant sans attendre une redistribution volontaire des compétences

Améliorer l'organisation de l'action publique et l'organisation des compétences des collectivités territoriales en Bretagne est une priorité pour un développement économique social et environnemental appuyé sur la mobilisation du plus grand nombre.

La réorganisation institutionnelle concerne les collectivités territoriales mais aussi l'Etat en région. Cette initiative, à mettre en œuvre sans délai, permettra d'affronter dans de meilleures conditions les retombées toujours actives de la crise de 2008 et d'affronter les besoins d'adaptation du tissu économique régional. La Région doit donc réorienter activement certains de ses domaines d'activité dans le sens d'un développement plus durable.

Cette adaptation doit être accompagnée par une action publique plus cohérente, mieux coordonnée, plus efficiente, accessible et transparente, assurant pour l'utilisateur et dans tous les territoires des services publics de qualité, alors que la tension sur les ressources de l'action publique s'accroît régulièrement, et risque d'être accentuée par le coût de la fusion de plusieurs autres Régions, et avec pour conséquence une baisse des péréquations dont bénéficie la Bretagne.

L'affirmation d'un nouveau mode de développement régional appelle la mobilisation collective des énergies dans tous les territoires de Bretagne. Les collectivités territoriales doivent se doter pour cela d'une organisation régionale simplifiée. Elles doivent disposer de compétences précises, clarifiées et coordonnées entre elles, ainsi qu'entre elles et l'Etat, avec une gouvernance répondant à de nouvelles exigences démocratiques.

La Région doit prendre de l'avance en profitant du temps que d'autres collectivités devront consacrer à gérer leur fusion, leur changement de périmètre, à repenser leurs politiques et leur stratégie, à réorganiser leurs services. Le CESER affirme l'importance de rénover dès aujourd'hui l'action publique par une redistribution volontaire des compétences entre les collectivités territoriales en Bretagne et entre ces collectivités et l'Etat.

Cette simplification de l'organisation administrative et politique décentralisée devra donner toute sa place à la gestion de proximité, au plus près des besoins des populations, des entreprises et des territoires. Elle visera également à améliorer la qualité de l'action publique en renforçant la démocratie locale et l'expression des citoyens et en assurant une plus grande efficacité et efficacité des actions et services publics. Elle permettra de raviver la confiance des citoyens à l'égard des institutions locales, et envers les élus qui les administrent.

5.2. Renforcer la mission stratégique de la Région

Le CESER appelle le Conseil régional à prendre rapidement cette initiative, et à amorcer cette redistribution anticipée des compétences décentralisées, par une concertation avec les autres collectivités territoriales et avec l'Etat en région. Cette redistribution devra articuler au mieux la nécessité d'affirmer la Région comme collectivité « stratège », motrice du développement économique social et environnemental régional, avec les impératifs et les besoins d'une gestion adaptée à la diversité de ses territoires, et assurée dans la proximité. Elle devra éviter toute surcharge du fait de responsabilités gestionnaires qui compromettraient la mission stratégique de la Région.

5.3. Solliciter une fiscalité renouvelée

Pour être pleinement efficaces, la redistribution des compétences d'action publique, le renforcement des compétences décentralisées de la Région, et la mise en œuvre de la décentralisation dans ses nouvelles modalités devront s'accompagner, dans le cadre d'une réforme globale, à charge fiscale globale constante, d'une refonte de la fiscalité locale.

Dans un souci d'efficacité et de bon usage de la dépense publique, la fiscalité renouvelée devra être arrimée aux compétences affectées à chaque collectivité. Elle devra leur correspondre en offrant une ressource adaptée. Elle devra redonner à la Région des ressources propres conformes à la nature de ses compétences et responsabilités. Ces ressources devront être dûment accrues si ses compétences sont augmentées, par exemple en cas de transfert d'une compétence. La Région devra également disposer de marges de manœuvre par le vote des taux sur la fiscalité qui lui est transférée, à l'intérieur de limites mesurées.

Elle devra aussi garantir, sans pénaliser la Bretagne, les péréquations interrégionales ainsi qu'intra-régionales nécessaires pour assurer la solidarité nationale et la cohésion territoriale dont l'Etat est le garant.

Corollaire de ces compétences redistribuées, le contrôle de la légalité des actes par les services de l'Etat doit pouvoir être effectif. Le rôle de la chambre régionale des comptes doit s'étendre plus largement au conseil des collectivités. L'accès des citoyens aux actes administratifs des collectivités, de même que leurs capacités de recours doivent être facilités.

5.4. S'emparer des possibilités réglementaires existantes

Le moment est opportun pour s'appuyer sur les possibilités réglementaires déjà existantes et donner rapidement une nouvelle impulsion au développement de la Région dans son périmètre confirmé, au sein duquel le rôle et le devenir des Départements ou des Conseils départementaux¹⁸ est reconsidéré. Cette initiative de redistribution des compétences d'action publique pourrait prendre la forme d'une expérimentation au titre de l'article 72 de la constitution et concernerait les compétences des collectivités et certaines compétences de l'Etat en région.

Elaborée collectivement à l'initiative du Président du Conseil régional, au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), elle se conduirait avec l'Etat et avec le concours du CESER et des Conseils de développement qui seraient associés de façon permanente à la CTAP. L'expérimentation serait suivie d'une évaluation permettant d'apprécier la pertinence de sa pérennisation en Bretagne.

5.5. Affirmer l'importance de la proximité et de la subsidiarité

De concert avec l'Etat, les autres collectivités, le CESER et les Conseils de développement, la Région peut entamer dès à présent l'identification des interférences et des chevauchements dans l'action conduite par les différents acteurs publics. Cet inventaire permettra d'élaborer un projet de redistribution des compétences selon le principe de compétences exclusives par niveau de collectivités. Cela permettra de simplifier l'action publique, d'augmenter la responsabilité des acteurs, et d'en améliorer la lisibilité pour les citoyens.

Cette réflexion aura aussi pour ligne directrice une valorisation de la proximité, par une définition claire et opérationnelle de la subsidiarité (principe insuffisamment défini), de façon à privilégier, pour la gestion, l'échelon territorial le plus proche des usagers du service. A ce titre, d'autres acteurs que les seules

¹⁸ Les annonces sont indécisées quant à savoir si c'est le seul Conseil départemental (l'assemblée élue) ou le Département qui serait supprimé en 2020, l'Etat précisant quant à lui que le cadre départemental subsistera pour sa propre organisation

collectivités, lorsqu'ils interviennent dans la gestion d'une compétence, devraient être associés.

Sans attendre 2020, la Région mettra en œuvre, avec le concours des élus départementaux, une démarche anticipant le devenir du Département et la diminution du nombre des échelons de collectivités territoriales en Bretagne. Il s'agira de confier à d'autres collectivités les compétences des, ou de certains, Conseils départementaux, et d'assurer les modalités pratiques de redéploiement de tout ou partie de leurs compétences.

Cette réflexion s'attachera aussi à combiner l'efficacité avec l'efficience stratégique et avec l'efficience de la gestion de proximité.

D'abord, en confortant et réaffirmant avec force la mission de stratégie du développement économique, social, environnemental et culturel qui doit être celle de la Région. Pour cela elle concentrera sous l'autorité de la Région les missions stratégiques et les compétences nécessaires d'une part à l'élaboration et à la conduite d'un nouveau mode de développement régional, et d'autre part au rôle d'interlocuteur et de fédérateur des autres collectivités dans les discussions et négociations à conduire avec l'Etat en région. La Région ne conserverait dans la gestion des actions que ce qui ne pourrait pas être mieux géré à l'échelle de la proximité.

Ensuite, elle veillera à mobiliser les énergies, les initiatives et à valoriser les ressources et l'action citoyennes présentes dans les territoires. L'attribution des compétences liées à la proximité devrait prioritairement concerner les intercommunalités, tout comme la gestion de compétences associées à la mission stratégique de la Région mais dont la mise en œuvre serait améliorée par une gestion de proximité, selon le principe d'une subsidiarité ascendante.

5.6. Imaginer collectivement une expérimentation dans le cadre de la CTAP

La conduite de cette réflexion par la Région pourra s'effectuer dans le cadre de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Celle-ci offre un cadre juridique nouveau permettant de prolonger les concertations initiées au sein du B 16 et d'organiser l'expérimentation d'une redistribution des compétences qui est d'intérêt général et régional. Au sein de la CTAP, le dialogue entre les élus de tous les types de collectivités, avec le représentant de l'Etat ainsi que le Président du CESER et un représentant du réseau des Conseils de développement, représentants de la société civile organisée, permettra l'élaboration collective des solutions les mieux adaptées aux réalités régionales. Celles-ci pourront prendre en compte les spécificités des différents territoires, dans un cadre cohérent et coordonné, avec des formules d'assouplissement, d'adaptation et de différenciations internes à la région.

Selon les cas, la délégation de compétences¹⁹ (incluant la gestion opérationnelle) ou la délégation de la seule gestion opérationnelle seraient utilisées, l'important étant de distinguer les compétences stratégiques d'échelle régionale des compétences gestionnaires et des compétences opérationnelles.

De même, pour rendre efficace l'abandon de la clause de compétence générale, une dérogation à l'exclusivité des compétences, par convention entre deux collectivités, pourrait être envisagée. Elle serait limitée dans le temps (un mandat) et pour un nombre limité de compétences (une ou deux par collectivité bénéficiaire) afin de ne pas recréer la complexité et l'opacité générées par un trop large usage de la clause de compétence générale.

Pour cette redistribution, la concertation et la coordination volontaires faciliteront l'adaptation dans chaque territoire à un nouveau mode d'organisation de l'action publique plus simple, plus transparent pour les citoyens, plus efficient pour la délivrance des services. La concertation devra s'attacher à prendre en compte les liens et les coordinations nécessaires entre les actions dans les domaines de l'économie, de la formation et de l'action sociale. L'anticiper doit permettre d'associer à la réflexion les élus et les institutions des territoires, de bien prendre en compte les services actuels, leurs personnels, les pratiques et les enseignements qui peuvent en être tirés. Cette mutualisation des informations et des expériences est indispensable à la fois pour préparer les étapes de transformation de l'organisation dont la mise en œuvre va nécessairement prendre du temps, et pour susciter l'amélioration de l'action publique au plus près des territoires et des usagers des services publics.

5.7. Associer pleinement les personnels aux redéploiements de l'action publique

Les transferts de compétences entre les Départements et la Région tels que prévus par le projet de loi devraient se traduire dans l'immédiat pour le Conseil régional par au moins un doublement de ses effectifs. La redistribution des compétences dans le cadre d'une expérimentation partagée doit permettre d'associer du mieux possible les personnels à des projets de redéploiement des services et de l'action publique. Il va sans dire que cela nécessitera une large information et un accompagnement très important en matière de gestion des ressources humaines. Cet accompagnement devra concerner plus particulièrement, dans une dynamique de projet, les personnels touchés par les réorganisations de services, pour leur permettre d'assurer leur métier et leurs missions. Il pourrait s'appuyer notamment sur une analyse comparée et une appréciation des modalités de mise en œuvre des compétences dans chacun des départements (organisation des services, échelle de territorialisation des actions

¹⁹ Dans ce rapport, le CESER distingue les missions ou compétences **stratégiques** de définition des objectifs qu'il faut atteindre, des missions ou compétences **gestionnaires** de mise en œuvre des moyens à engager pour atteindre les objectifs, et des missions ou compétences **opérationnelles** de conduite des actions sur le terrain.

et de leur mise en œuvre). Il portera aussi sur les effectifs en personnels et la situation des personnels affectés aux compétences redéployées, en s'attachant à l'information, à la sensibilisation et à la concertation des différentes parties prenantes.

Un véritable défi résidera dans la mise en œuvre d'une approche efficace mobilisatrice pour les personnels des différentes collectivités et de l'Etat. A cet égard, il appartiendra aux collectivités de créer les conditions les meilleures dans le cadre d'un redéploiement des effectifs pour répondre aux défis de cohérence de l'action de l'Etat en Région.

Cette approche de l'emploi devra combiner l'approche d'adaptation des services (selon le principe de mutabilité²⁰) et celle de la sécurisation des parcours professionnels (comme proposé dans les travaux et propositions du CESER²¹). Elle devra être exemplaire dans sa conduite en associant les représentants du personnel au sein des instances des collectivités, très en amont des évolutions à conduire. Cette consultation des représentants du personnel au sein instances représentatives du personnel permettra les échanges nécessaires en amont pour la mise en œuvre d'une réorganisation de l'action publique efficace et efficiente.

5.8. S'appuyer sur le concours de la société civile et raviver la confiance

Outre la concertation, cette démarche s'enrichira en s'appuyant sur le concours de la société civile organisée, tant dans la phase d'identification et de réflexion sur les chevauchements et les interférences entre les actions des collectivités, que dans la phase de réflexion sur ce qui relève de la stratégie de niveau régional et ce qui relève plutôt de la gestion au plus proche du terrain. A l'association au sein de la CTAP du CESER et du réseau des Conseils de développement - Conseils dont la représentativité devrait être renforcée et harmonisée - s'ajouterait un droit de saisine du CESER par le président de la CTAP sur toute question d'intérêt régional. Des travaux conjuguant l'approche régionale par le CESER, et l'approche de proximité par les Conseils de développement, pourraient également être sollicités par le Président de la CTAP. Cette contribution renforcée de la société civile organisée, sous différentes formes, supposera également une réflexion sur les moyens adaptés à ces nouveaux enjeux d'une démocratie locale rénovée, afin de rendre possible et effective la mobilisation des acteurs concernés.

²⁰ Le principe de mutabilité du service public concerne la bonne adaptation du service public au contexte et à la situation, sa recherche doit s'exercer dans le respect des deux autres principes du service public que sont le principe de continuité du service public et le principe d'égalité devant le service public.

²¹ Voir : Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels (CESER de Bretagne 2007). ; et Faire face aux mutations d'activités et aux restructurations d'entreprises par une anticipation porteuses d'activités et d'emploi en Bretagne (CESER de Bretagne 2013)

L'organisation de consultations directes de la société civile, selon une méthodologie rigoureuse garantissant la neutralité et l'impartialité, pourrait être assurée en lien avec la commission nationale du débat public. Elle compléterait utilement le renforcement de la démocratie locale. Le CESER est prêt à y jouer un rôle accru.

Enfin, une autre initiative volontariste, à caractère exemplaire, des élus en Bretagne, consisterait à permettre une distribution plus large des mandats locaux, tout en respectant la parité hommes/femmes, par une réduction nette des cumuls (au-delà de deux mandats), de façon plus stricte que ne le prévoient les règles qui s'appliqueront en 2017 et 2019²². Cette initiative ajouterait à la redistribution des compétences un signal fort des élus de la Région en faveur d'une large mobilisation du plus grand nombre de citoyens pour le renouveau de l'action publique en Bretagne.

²² Lois de janvier 2014 introduisant certaines restrictions au cumul des mandats.

6. Conclusion : Pour une nouvelle dynamique territoriale en Bretagne

La Bretagne doit être offensive. L'erreur serait de ne pas vouloir avancer ou d'entrer timidement voire à reculons dans cette phase de réorganisation. Le CESER invite au contraire à anticiper cette phase pour mieux la conduire, avec discernement, et concrétiser une simplification du paysage institutionnel décentralisé depuis longtemps attendue et devenue urgente.

Cette initiative permettra de prendre sans tarder et dans les meilleures conditions, en se saisissant des possibilités réglementaires existantes, ce tournant décisif pour un développement régional durable que constitue la réorganisation territoriale décentralisée de la Bretagne. Une telle démarche de la Région pour déclencher et conduire la redistribution des compétences de l'action publique ravivera le potentiel de coopération de toutes les forces vives caractéristique de la Bretagne.

La réussite de la Bretagne dans la réorganisation territoriale décentralisée dépend aujourd'hui encore de sa capacité collective à agir de façon concertée et coopérative pour repenser et rénover l'organisation de son tissu territorial. Sa capacité à redistribuer et redéployer les compétences entre les collectivités territoriales tiendra à la qualité des coopérations entre ses territoires et à l'interrégional.

C'est ce défi qu'il faut relever avec toutes les collectivités de Bretagne, avec confiance et avec détermination, dans une Bretagne qui répond sans attendre aux besoins du présent, tout en se tournant résolument vers son futur.

Annexes

Avis et études précédentes adoptés par le CESER sur la décentralisation et utiles pour ce rapport

Les Avis et études précédentes adoptés par le CESER ont été largement mis à contribution pour la réalisation de ce rapport en particulier ceux consacrés depuis 2001 aux différentes étapes de la décentralisation

Ont été utilisés plus particulièrement comme sources et références les rapports, contributions et avis suivants du CESER:

Premières contributions du CESER au débat sur la décentralisation - Rapporteur Jean Brihault - Septembre 2001

Avis sur le manifeste de la décentralisation - Rapporteur Michel Nusimovici
Septembre 2002

Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne -
Rapporteurs MM. Caré et Le Menn - Mme Saglio - Septembre 2007

Agir ensemble pour dépasser la crise - Rapporteur M Alain Even - Mai 2009
Contribution du CESER au débat sur la réforme territoriale - Rapporteur Alain Even - Juin 2009

Projet de contribution au débat national sur le nouvel acte de décentralisation -
Rapporteur Alain Le Menn - Décembre 2012

Faire face aux mutations d'activités et aux restructurations d'entreprises par une anticipation et une adaptation porteuses d'activités et d'emplois en Bretagne
Rapporteurs MM. Hamon et Le Menn - Mme Saglio - Janvier 2013

Deuxième contribution du CESER au débat sur l'acte III de la décentralisation -
Rapporteur Alain Le Menn - Janvier 2013

Contribution au débat national sur la décentralisation - Rapporteur Alain Le Menn
Mars 2013

Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions - Rapporteurs Bertrand Laplanche et Jacques Uguen - Juin 2013

Glossaire

Ce glossaire a été composé en ne retenant que quelques termes essentiels pour faciliter la compréhension des termes techniques et leur usage dans le texte du rapport. Il emprunte très largement aux fiches techniques disponibles sur le site « Vie publique » auquel le lecteur est également invité à se reporter pour plus de précisions.

Bicamérisme régional : la région est administrée avec le concours de deux assemblées, le Conseil régional assemblée décisionnaire, ses décisions sont exécutoires, et le Conseil économique social et environnemental, assemblée consultative, ses avis sont obligatoires sur un certain nombre de matières. Cette obligation oblige le CESER à exprimer un avis avant que le Conseil régional ne délibère, et le Conseil régional est obligé de prendre connaissance de cet avis, et peut librement le suivre ou non. L'absence de consultation sur une matière où elle est obligatoire pourrait entraîner en cas de recours une annulation de la décision.

B16 : Créé en 2004 à l'initiative du président du Conseil régional de Bretagne, le B16 (B pour Breizh) est une instance de concertation régionale originale qui n'a pas son équivalent jusqu'à présent dans d'autres régions. Il réunit les présidents des exécutifs de 16 collectivités territoriales de Bretagne, le Conseil régional, les quatre conseils généraux et 11 agglomérations. La Loi MAPTAM (voir ce mot) s'inspirant de cette initiative régionale a créé la conférence territoriale de l'action publique (CTAP - voir ce mot) dont l'activité possède un fondement juridique législatif pour la coordination des collectivités de la région. Siègent au B16 les Président(e)s du Conseil régional, du Conseil général des Côtes d'Armor, du Conseil général du Finistère, du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, du Conseil général du Morbihan, de Saint-Brieuc Agglomération, de Quimper Communauté, de Rennes Métropole de Vannes Agglo, de Lannion Trégor Agglomération, de Brest Métropole Océane, de Morlaix Communauté, de Saint-Malo Agglomération, de Vitré Communauté, de Lorient agglomération, et de Concarneau Cornouaille Communauté.

Compétence d'attribution ou compétences propres (voir compétences des collectivités territoriales)

CGCT : Code général des collectivités territoriales. Code créé en 1996 recensant l'ensemble des Loi et règlements qui régissent les compétences et le fonctionnement des collectivités territoriales. Il est remis à jour à chaque modification législative et réglementaire. Disponible sur le site internet LEGIFRANCE.

Chambre régionale des comptes : Les chambres régionales des comptes exercent à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire. Elles ont aussi une mission d'évaluation des politiques publiques et des conditions de leur mise en œuvre au niveau local par leur contribution aux enquêtes thématiques. Elles peuvent engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Elles jouent un rôle important dans l'information publique et dans l'équilibre des pouvoirs inhérents à la démocratie par la transparence de la gestion publique, que permet la publication de leurs avis et rapports d'observations. Elles garantissent la correction des irrégularités et le redressement des erreurs de gestion.

Chef de file : l'organisation de l'action d'un chef de file, maître d'œuvre principal sur une compétence à laquelle concourent plusieurs collectivités territoriales, est définie par la Loi Maptam dans ses articles 3 et 4. Elle requiert des concertations régionales qui se déroulent au sein de la CTAP (voir ce terme) régionale. Son encadrement par la loi est indispensable car le respect du principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre s'impose dans sa mise en œuvre.

Clause de compétence générale : Outre leur compétence attribuée explicitement par la Loi, les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale qui leur permet de prendre en charge toute affaire d'intérêt local. Cette disposition permet les concours croisés de collectivités pour une même opération, elle entraîne également des actions non nécessairement coordonnées ni cohérentes. Pour la région, la Loi Maptam (voir ce mot) rétablit cette clause (précédemment supprimée en 2010) en stipulant « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il statue sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi » de même le Conseil général statue « sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ». Les notions d'intérêt régional ou d'intérêt départemental peuvent donner lieu à des interprétations diverses en l'absence de précisions complémentaires. Cette clause distingue actuellement les collectivités territoriales des Etablissements publics.

Compétences des collectivités territoriales : Leurs compétences sont exclusivement de nature administrative, il leur est interdit de disposer de compétences étatiques telles que édicter ou modifier une loi, ou édicter des règlements autonomes, ou encore disposer d'attributions juridictionnelles. Leur compétence porte sur le domaine que la Loi leur a explicitement délégué, on peut parler de compétences d'attribution, pour l'exercice desquelles elles disposent d'un pouvoir normatif. Elles ne peuvent de leur propre chef étendre leur domaine de compétences. Cependant la clause de compétence générale (voir ce mot) tend à autoriser des initiatives des collectivités au-delà des compétences qui leur sont dévolues en propre par une loi. De ce fait, il n'existe pas de liste précise des compétences d'une collectivité disposant de la clause de

compétence générale (comme c'est le cas pour les collectivités territoriales, région, département, commune).

Consultation : La consultation est obligatoire et prévue par la Loi pour l'administration de certaines collectivités territoriales. Dans le cas de la Région elle est composée de deux assemblées. L'assemblée délibérante élue (Conseil régional) doit impérativement consulter l'assemblée consultative (Conseil économique, social et environnemental). Le défaut de consultation peut emporter la nullité d'une décision qui ne respecterait pas cette règle, en cas de recours d'un administré devant le tribunal administratif. Ce bicamérisme régional (voir ce mot) représente une des modalités de la démocratie participative (voir ce mot), il assure le concours de la société civile représentée au CESER à la définition des décisions d'intérêt général qui relèvent de l'assemblée élue et de l'exécutif régional son président. La consultation des Conseils de développement est également obligatoire dans un certain nombre de domaines pour les collectivités qui en sont dotées.

Collectivité territoriale (ou collectivité locale) : Ce sont des personnes morales distinctes de l'Etat et bénéficiant à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Elles s'administrent librement (voir libre administration). Elles disposent de garanties constitutionnelles et font l'objet du Titre XII de la constitution de la république. Commune, Département et Région ne peuvent être remises en cause par une loi, leur existence comme catégorie de collectivité est garantie au sein d'une république décentralisée (d'où le préalable d'une modification de la constitution pour supprimer l'une d'elles, par exemple les départements), mais d'autres peuvent être créées par la Loi, le cas échéant « en lieu et place de collectivités existantes ». La constitution leur reconnaît également un pouvoir réglementaire (voir ce mot), un principe de subsidiarité (voir ce mot), des possibilités d'expérimentation (voir ce mot) législative et réglementaire, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, et elle pose un certain nombre de principes en matière de finances des collectivités. Ces garanties constitutionnelles doivent être prises en compte par le législateur lors de l'adoption de nouvelles lois, au risque d'inconstitutionnalité. La gestion des collectivités territoriales est assurée par des conseils élus au suffrage universel direct, et par des organes exécutifs qui peuvent ne pas être élus. Dans le cas de la Région, elle est dotée de deux assemblées, l'une élue et décisionnaire (le Conseil régional élu au suffrage universel), l'autre consultative et composée de représentants de la société civile organisée (voir ce mot) dont la désignation est indépendante de l'assemblée élue. « *Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, le Conseil économique, social et environnemental régional par ses avis concourent à l'administration de la région* » stipule l'article 4132-1 du CGCT.

Compétences propres ou compétences d'attribution : une collectivité territoriale dispose nécessairement de compétences propres, compétences d'attribution définies par la Loi, que le législateur ne peut réduire à rien. Une collectivité doit nécessairement disposer de compétences d'attribution. Cette disposition ressort du principe constitutionnel de libre administration, ce serait

par exemple la méconnaissance que d'imposer au département la suppression par la Loi de l'ensemble de ses compétences. Une telle disposition législative serait annulée par le Conseil constitutionnel.

Compétences stratégique, , compétences de gestion, compétences opérationnelles : Dans ce rapport, le CESER distingue les missions ou compétences stratégiques de définition des objectifs qu'il faut atteindre, des missions ou compétences gestionnaires de définition et mise en œuvre des moyens qu'elle estime nécessaire d'engager pour atteindre les objectifs, et des missions ou compétences opérationnelles de conduite des actions sur le terrain. Ces trois compétences peuvent être, dans un domaine déterminé, selon les cas assurées par une même collectivité ou partagées par convention ou mandat entre plusieurs collectivités ou opérateurs agissant pour leur compte

Contrôle de la légalité : pour l'équilibre des pouvoirs, condition de la démocratie, la contrepartie de la libre administration des collectivités territoriales est le contrôle de la légalité de leurs actes, contrôle qui associe le Préfet, représentant de l'Etat, et la chambre régionale des comptes (voir ce mot) pour les actes budgétaires, et le juge administratif (tribunal administratif et Conseil d'Etat pour les autres actes. Ce contrôle effectué par les services de l'Etat ne porte pas sur l'opportunité de la décision, laquelle relève du choix des élus, lorsqu'ils sont en charge d'une compétence décentralisée, mais sur sa conformité à la réglementation en vigueur qu'il faut impérativement respecter. Un autre volet de ce contrôle de la légalité est représenté par la capacité des citoyens d'effectuer devant le tribunal administratif des recours contre les décisions qui leur semblent illégales.

Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) : créée à l'échelle régionale par la Loi MAPTAM de janvier 2014 (article 4), et s'inspirant du B16 (voir ce mot). Elle est présidée par le Président du Conseil régional. Son objet est de « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements, de leurs établissements publics ». Elle peut à cet effet « débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ». Présidée par le président du Conseil régional, elle réunit les présidents des collectivités de la région. Dans l'exemple de la Bretagne, le Président du Conseil régional, les quatre présidents des Conseils généraux, les présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants, des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département, des communes de moins de 30 000 habitants de chaque département, des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département, des communes de 3 500 habitants de chaque département. Le représentant de l'Etat y participe « à sa demande », et également lorsque certaines questions sont à l'ordre du jour (lorsque la conférence donne son avis sur une demande de délégation d'une compétence de

l'Etat). La conférence « peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. »

Cumul des mandats : deux lois, loi organique du 14 février 2014 (interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur) et loi du 14 février 2014 (interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen), interdisent le cumul de fonctions exécutives locales, dont celle de maire, avec un mandat de député, de sénateur (à partir de 2017) ou de parlementaire européen (à partir de 2019). Elles interdisent aussi le cumul de l'exercice d'un mandat parlementaire national ou européen avec l'exercice de fonctions de direction ou de co-direction au sein des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en métropole et en outre-mer. Après le 31 mars 2017, un parlementaire ne pourra plus, notamment, être : maire, adjoint, président ou vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale, d'un conseil départemental, d'un conseil régional, d'un syndicat mixte.

Le cumul de fonctions exécutives locales est également incompatible avec le mandat de représentant au Parlement européen. En outre la limitation du cumul des mandats est précisée depuis les élections municipales de 2014 dans certaines communes : en effet, un Parlementaire qui serait également conseiller municipal dans une ville peuplée de 1 000 à 3 500 habitants ne peut plus exercer simultanément le mandat de conseiller général ou conseiller régional.

Décentralisation : la décentralisation consiste à confier par la loi à des collectivités territoriales élues des compétences auparavant exercées par l'Etat. Son principe est inscrit dans la constitution, de même qu'y sont inscrites certaines collectivités nommément désignées.

Déconcentration : la déconcentration consiste en une distribution des compétences de l'Etat au sein de l'Etat, depuis l'échelle nationale vers les échelles infrarégionales. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs et de moyens de l'administration centrale vers les services extérieurs (non centralisés) de l'Etat. On parle d'échelons déconcentrés l'Etat, (régional, départemental) placés sous l'autorité de Préfets, représentants de l'Etat.

Démocratie participative : La démocratie participative complète la démocratie représentative dans l'édifice démocratique. Elle consiste en différentes modalités d'association des citoyens au processus de décision, au-delà de la simple élection. Elle peut prendre la forme de consultations destinées à recueillir l'avis de la société civile pour améliorer la qualité de la décision publique. La consultation est soit obligatoire (lorsque la loi l'impose) soit facultative (lorsque la loi le permet sans l'imposer) selon les cas. Elle est parfois de nature institutionnelle (exemple de la consultation de la société civile organisée au sein du CESER et des Conseils de développement), parfois il s'agit de consultations directes des citoyens. Celles-ci peuvent se présenter sous forme de panels (conférences du consensus), sous forme de consultations directes (enquêtes publiques), ou encore sous forme d'association directe des citoyens au plus près

du processus décisionnel (budgets participatifs). Elle demande, pour être effective, la mise en œuvre de procédures assurant l'indépendance de la consultation et la bonne information du public consulté.

Efficienc : L'efficienc est un principe d'action. Elle consiste à rechercher la relation optimale entre les moyens mis en œuvre et le résultat produit par l'activité (qu'il s'agisse de la production d'un service ou d'un bien matériel). L'efficienc vise, à moyens équivalents, à produire le meilleur résultat en termes qualitatifs ou/et quantitatifs. Elle se distingue de l'efficacité qui ne considère que l'atteinte ou non du résultat, sans considérer la mesure des moyens qui y sont consacrés. En matière de service public l'efficienc renvoie au principe de mutabilité du service public qui concerne la bonne adaptation du service public au contexte et à la situation, et sa recherche doit s'exercer également dans le respect des deux autres principes du service public que sont le principe de continuité du service public et le principe d'égalité devant le service public.

EPCI : Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des structures intercommunales, regroupements de communes pour la gestion collective de certains services ou pour la conduite collective de projets locaux.

EPCI à fiscalité propre : Structures intercommunales disposant du droit de prélever l'impôt, sous forme de fiscalité additionnelle à celle perçue par les communes, ou, dans certains cas, à la place des communes. Depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010, les 4 catégories d'EPCI à fiscalité propre sont les : communautés de communes. Les communautés d'agglomération, si elles regroupent au moins 50 000 habitants.(Il faut en outre qu'il y ait au moins une commune de plus de 15 000 habitants). Les communautés urbaines, pour les regroupements de plus de 450 000 habitants. Les métropoles, créées par la loi du 16 décembre 2010, pour les regroupements de plus de 500 000 habitants qui veulent disposer de compétences plus grandes que les communautés urbaines.

Expérimentation (droit à) : Ce principe constitutionnel (Art 72) est garanti aux collectivités, il permet d'étendre le pouvoir normatif dont disposent déjà les collectivités ; « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. ». La mobilisation de cette possibilité d'expérimentation est une voie possible prônée par le CESER pour faire évoluer plus vite la redistribution des compétences entre collectivités en Bretagne.

Fonctions régaliennes : Les fonctions régaliennes sont celles dont l'Etat ne se départit pas et qu'il a le devoir de remplir sur l'ensemble du territoire .Elles ne constituent pas l'ensemble des missions exercées par l'Etat, qui dans la pratique comprennent également des missions de solidarité et de garantie des principes

républicains sur l'ensemble du territoire dans un certain nombre de domaines (éducation, santé, économie, aménagement etc) Les fonctions régaliennes sont classiquement la justice, la police, l'ordre public et la sécurité, la diplomatie et les affaires étrangères, la défense, la monnaie et les finances. (source : Sénat, Rapport Mercier Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité-1999-2000)

Libre administration : Selon l'article 72 al 3 de la Constitution, les collectivités territoriales (voir ce mot) s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi, en vertu de la hiérarchie des normes juridiques, la loi relevant du législateur, de légitimité nationale. La libre administration des collectivités signifie notamment que leur décisions sont exécutoires sans qu'un contrôle a priori soit effectué sur leur contenu par les services de l'Etat d'une part, qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité d'autre part. Leurs actes devant néanmoins respecter la Loi, elles doivent publier leurs décisions en les transmettant au Préfet représentant de l'Etat en charge du contrôle de la légalité des actes (voir ce mot) et en les mettant à la disposition du public, elles sont alors immédiatement exécutoires. Chaque citoyen pouvant effectuer les recours devant le tribunal administratif contre toute décision qui lui semblerait illégale; le Préfet de son côté n'exerce qu'un contrôle a posteriori, mais peut dans certaines conditions demander le retrait d'un acte qui violerait manifestement la loi, et si celui-ci n'est pas amendé ou retiré par la collectivité, le déférer (déféré préfectoral) auprès du tribunal administratif. Ce déféré peut être accompagné d'une demande de sursis à exécution, de suspension d'une décision.

Mandat : Durée d'exercice d'une fonction électorale

MAPTAM (Loi): Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adoptée le 27 janvier 2014. Cette loi rétablit la clause de compétence générale (voir ce mot) des collectivités (précédemment supprimée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). Elle précise les modalités d'organisation permettant l'action des chefs de file (voir ce mot) d'une compétence prévoyant le concours de plusieurs collectivités. Elle crée dans chaque région la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP-voir ce mot). Elle précise les schémas régionaux et prévoit des dispositions pour leur rationalisation. Elle affirme le statut et la place des métropoles et renforce leurs compétences. Elles sont dotées d'une conférence métropolitaine (instance de coordination entre la métropole et les communes membres) et d'un Conseil de développement (réunissant les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs, qui est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Ce Conseil de développement peut être consulté sur toute autre question relative à la métropole). Deux métropoles sont présentes en Bretagne, Brest Métropole Océane et Rennes Métropole.

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural créé par l'article 79.Loi MAPTAM, c'est un établissement public créé par accord (délibération concordante) entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, et confirmé par arrêté du représentant de l'Etat. Il est doté d'une conférence des maires, ainsi que d'un Conseil de développement territorial composé de représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETER. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le PETER définit un projet de territoire, et peut associer à son élaboration les conseils généraux et les conseils régionaux intéressés. Il peut se voir confier l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot) si le PETER correspond à son périmètre ou la coordination des Scot sur son périmètre. Il peut constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires. Les syndicats mixtes constitués d'EPCI à fiscalité propre (voir ce mot) et reconnus comme Pays avant l'entrée en vigueur de la loi de 2010 sont transformés en PETER par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Pouvoir normatif, compétences normatives : (voir pouvoir réglementaire):

Pouvoir réglementaire (ou normatif) des collectivités : le pouvoir réglementaire dont disposent les collectivités territoriales est garanti par la constitution : Titre XII « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Ce pouvoir de définir des normes s'inscrit dans le cadre de la hiérarchie des normes administratives (qui veut qu'une norme de niveau second ne peut contredire ni modifier une norme de niveau premier : par exemple les décrets d'application d'une Loi précisent les dispositions d'application des décisions arrêtées par la loi et ne peuvent ni les contredire ni les outrepasser ni les modifier). Il consiste en un pouvoir réglementaire local pour l'exercice de leur seules compétences, de nature secondaire et résiduel c'est-à-dire soumis au règlement national d'une part, et devant s'exercer dans les conditions prévues par la loi, c'est à dire en respectant le principe de légalité (voir ce mot). Ce pouvoir normatif peut être augmenté par le biais de l'expérimentation (voir ce mot). La constitution prévoit notamment la possibilité d'une expérimentation (voir ce mot) législative, tout en interdisant qu'elle mette en cause une liberté constitutionnelle.

Principe de légalité : ce principe signifie que toute action de l'administration, donc toute décision des élus entraînant une action de l'administration au service de leur collectivité, est soumise au droit. Pour les collectivités cela signifie qu'elles doivent respecter les normes en vigueur et ne peuvent édicter de règles que dans le respect de la hiérarchie des normes et exclusivement sur leur champ de compétence. La garantie de ce respect est assurée par l'existence d'une juridiction administrative (tribunal administratif et Conseil d'Etat) et d'une juridiction financière (chambre régionale des comptes et cours de discipline budgétaire et financière) et par les possibilités de recours juridiques dont

disposent les citoyens, ainsi que par le contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités qui incombe aux services de l'Etat.

Société civile organisée : ce terme est utilisé pour qualifier la composition du CESER composé de représentants de la société civile en tant qu'ils sont désignés par des organisations représentatives des secteurs d'activité retenus pour la composition de l'assemblée consultative. La société civile organisée, au sein des CESER comme au sein des conseils de développement des pays et des agglomérations joue un rôle actif dans la participation démocratique sous une des formes de la démocratie participative (voir ce mot) qu'est la consultation, aux cotés de la démocratie représentative.

Subsidiarité : Le principe de subsidiarité a pour les collectivités une valeur constitutionnelle, il est mentionné comme suit au Titre XII de la constitution « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » La marge d'interprétation quant au contenu et à la portée de ce principe semble donc très large et sa portée très approximative. La subsidiarité peut être ascendante ou descendante : ascendante lorsque l'échelon de proximité décide de déléguer au niveau supérieur une compétence qu'il ne peut plus gérer avec suffisamment d'efficacité. Ex : une Commune déléguant des compétences à l'Intercommunalité.

La réussite de la Bretagne dans la réorganisation territoriale décentralisée va dépendre aujourd'hui encore de sa capacité collective à agir de façon concertée et coopérative pour repenser et rénover l'organisation de son tissu territorial. Sa capacité à redistribuer et redéployer les compétences entre les collectivités territoriales tiendra à la qualité des coopérations entre ses territoires et à l'interrégional.

Alors que le débat parlementaire sur la réforme territoriale se poursuit, dans un contexte d'incertitudes, le CESER s'interroge ici sur les raisons pour lesquelles la décentralisation doit être approfondie. Il identifie les paramètres qui plaident en faveur d'une initiative régionale pour une nouvelle organisation de l'action publique. Il présente ensuite des hypothèses pour définir les objectifs à poursuivre, et s'interroge sur les enjeux d'une expérimentation régionale et les atouts sur lesquels la Bretagne peut s'appuyer. Enfin, il présente des propositions concrètes d'action pour une stratégie régionale offensive et innovante.

Ce défi d'une redistribution plus efficace et plus efficiente des compétences, le CESER propose de le relever avec toutes les collectivités de Bretagne et en coopération avec l'État, avec confiance et avec détermination, dans une Bretagne qui répond sans attendre aux besoins du présent, tout en se tournant résolument vers son futur.

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER
Conseil économique, social
et environnemental régional