



## Anticipons la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne !

Alors que le débat parlementaire sur la réforme territoriale se poursuit, le CESER précise pourquoi et comment la décentralisation doit être approfondie.

Persuadé que la réussite de la réorganisation territoriale décentralisée de la Bretagne va dépendre aujourd'hui encore de sa capacité collective à agir de façon concertée et coopérative, il présente des propositions concrètes d'action pour une stratégie régionale offensive et innovante.

### Profondir dès aujourd'hui la décentralisation en Bretagne

Le CESER de Bretagne considère l'étape actuelle de la décentralisation comme décisive pour les collectivités territoriales, et l'État en région. Elle doit se centrer sur la redéfinition de l'organisation territoriale décentralisée, des compétences des différentes collectivités, de leur cohérence, et articulation entre elles et avec l'État en région.

Cette réorganisation s'impose sans délai en Bretagne pour répondre par une action plus efficace et efficiente des collectivités aux difficultés économiques et sociales prolongeant la crise de 2008.

La réussite en Bretagne reposera sur la capacité collective à se doter d'une organisation régionale simplifiée et plus réactive de ses collectivités, à repenser, et rénover l'organisation administrative du tissu territorial, et à redéployer de façon plus cohérente des compétences précisées, clarifiées et coordonnées entre elles, ainsi qu'avec l'État.

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

### Un paysage régional en évolution

Les textes votés ou en cours de discussion modifient profondément l'équilibre entre les différentes collectivités, et ce dans un contexte où les différents types de scrutins traduisent une poursuite de la baisse de confiance à l'égard des élus et des institutions.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) affirme la place des Métropoles ce qui risque de changer l'équilibre régional. Cette loi affirme aussi le rôle des intercommunalités et des EPCI. Les Pays existants se transformeront en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Elle crée la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) où peut s'organiser la concertation régionale des collectivités. Le Département voit sa place redéfinie, ses missions réduites ou modifiées, certaines de ses compétences transférées aux métropoles, à la Région, avec sa possible disparition, ou son maintien dans certains territoires.

La clause de compétence générale, pourrait être supprimée pour certaines collectivités. La loi relative à la délimitation des régions, en confirmant la Bretagne dans son périmètre actuel lui épargnerait les difficultés et les coûts de création d'un nouveau périmètre d'élection, de compétence et d'action. Mais, la fusion de Régions modifie la place de la Bretagne sur l'échiquier national.

## I La Région va devoir agir pour optimiser cette réorganisation

**Les régions en fusion vont traverser une période de redéploiements**, mais seront stimulées à se mobiliser pour s'adapter. Avec la tension sur les financements publics, la mobilisation des dotations de décentralisation risque de leur bénéficier plus fortement, et le montant des péréquations pourrait se réduire, au détriment de la Bretagne.

La Région sera confrontée à différents types d'organisation selon les territoires. La montée en puissance des métropoles pourrait déstabiliser fortement les Départements et la Région.

**Élaborer des stratégies régionales pour un développement coordonné des territoires devient donc un enjeu majeur**, de même qu'une gestion très efficace des actions. Sans quoi les inégalités territoriales risquent 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 intercommunalités

nombreuses, sur la présence ou non d'un département, et sur des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

La suppression éventuelle de la clause de compétence générale pourrait entraîner une simplification diminuant des interférences entre les différents acteurs. Cela supposerait de clarifier les compétences de chacun, et de conduire, par la concertation, des actions complémentaires et cohérentes. Si la compétence générale n'était pas supprimée, la coordination, la suppression de chevauchements et d'interférences et la diminution du nombre des cofinanceurs devront s'organiser de façon d'autant plus volontaire, coordonnée et cohérente, sur la durée, en veillant à ne pas déstabiliser les bénéficiaires.

Pour faire face, la Bretagne dispose d'atouts forts en matière de coopération (les acquis du B16) qui pourront prendre une nouvelle vigueur dans le cadre de la CTAP, d'une vitalité démocratique, et d'une bonne qualité de relation entre les élus et les instances consultatives.

## I Prendre l'initiative d'une expérimentation régionale

**La Région doit relever dès aujourd'hui ce nouveau défi**: imaginer et expérimenter une simplification du paysage institutionnel décentralisé et redistribuer les compétences entre les collectivités territoriales et avec l'État.

L'action des élus régionaux devrait prendre la forme d'une expérimentation élaborée en CTAP qui puisse répondre à trois types d'interrogations :

- Comment améliorer la réponse publique aux besoins des personnes, des entreprises, et des territoires en Bretagne, pour renforcer le développement économique, social, environnemental et culturel la cohésion sociale et la cohésion territoriale ?
- Comment organiser un bon équilibre institutionnel décentralisé ?
- Comment assurer la réussite de cette organisation territoriale ?

## I Conduire une stratégie régionale offensive !

**Le CESER propose 8 axes pour élaborer une organisation territoriale nouvelle,**

### 1. Initier sans attendre une redistribution volontaire des compétences

**La Région doit prendre de l'avance** en profitant du temps que d'autres collectivités devront consacrer à gérer leur fusion pour améliorer et renforcer l'action publique tout en réorientant 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 efficace et efficiente, et transparente, assurant pour l'utilisateur et dans tous les territoires des services publics de qualité.

**Les collectivités territoriales doivent prendre l'initiative et se doter d'une organisation administrative régionale simplifiée.** Disposer de compétences précises, volontairement redistribuées, clarifiées et coordonnées entre elles, ainsi qu'entre elles et l'État, avec une gouvernance qui favorisera une meilleure action des services publics au plus près des citoyens et de nouvelles exigences démocratiques.

## 2. Renforcer la mission stratégique de la Région

Le CESER appelle le Conseil régional à prendre rapidement cette initiative, par une concertation avec les autres collectivités territoriales et avec l'État 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 le besoin d'une gestion adaptée à la diversité de ses territoires et assurée dans la proximité. Elle devra éviter toute surcharge de la Région par des responsabilités gestionnaires.

## 3. Solliciter une fiscalité rénovée

Cette réorganisation devra s'accompagner d'une réforme globale de la fiscalité locale, à charge fiscale globale constante.

La fiscalité rénovée devra être arrimée aux compétences affectées à chaque collectivité, en offrant à la Région une ressource adaptée à la nature de ses compétences et responsabilités et des marges de manœuvre par le vote de taux à l'intérieur de limites mesurées. Elle devra

aussi, sans pénaliser la Bretagne, garantir les péréquations, interrégionales comme intrarégionales assurant la solidarité nationale et la cohésion territoriale dont l'État est le garant. Corollaire des compétences redistribuées, le contrôle de la légalité des actes par les services de l'État doit être effectif. Le rôle de la chambre régionale des comptes devra s'étendre plus largement au conseil des collectivités. L'accès des citoyens aux actes administratifs et leurs capacités de recours devront être facilités.

## 4. S'emparer des possibilités réglementaires existantes

Le moment est opportun pour s'appuyer sur les possibilités réglementaires existantes et donner rapidement une nouvelle impulsion au développement de la Région. Cette initiative de redistribution des compétences d'action publique des collectivités et de l'État pourrait prendre la forme d'une expérimentation au titre

de l'article 72 de la constitution. Élaborée au sein de la CTAP à l'initiative du Président du Conseil régional, elle se conduirait avec l'État et avec le concours du CESER et du réseau des Conseils de développement qui seraient associés de façon permanente à la CTAP.

## 5. Affirmer l'importance de la proximité et de la subsidiarité

De concert avec l'État, les autres collectivités, le CESER et le réseau des Conseils de développement, la Région peut entamer dès à présent l'identification des interférences et des chevauchements dans l'action publique.

La ligne directrice serait une valorisation de la proximité, par une définition claire et opérationnelle de la subsidiarité, de façon à privilégier, pour la gestion, l'échelon territorial le plus proche des usagers du service. Sans attendre 2020, la concertation en CTAP anticiperait le devenir des Départements et la diminution du nombre des échelons de collectivités territoriales en Bretagne.

Cette réflexion devra combiner l'efficacité avec l'efficience stratégique et avec l'efficience de la gestion de proximité. Elle confortera et réaffirmera la mission de stratégie qui doit être celle de la Région qui ne conserverait dans la gestion des actions que ce qui ne pourrait pas être mieux géré à l'échelle de la proximité.

Elle veillera à mobiliser les énergies, les initiatives et à valoriser la démocratie locale, les ressources et l'action citoyennes dans les territoires.

## 6. Imaginer collectivement une expérimentation dans le cadre de la CTAP

Au sein de la CTAP, le dialogue entre les élus de tous les types de collectivités, avec le représentant de l'État ainsi que le Président du CESER et un représentant des Conseils de développement, permettra l'élaboration collective des solutions les mieux adaptées aux réalités régionales.

Celles-ci pourront prendre en compte les spécificités des différents territoires, avec des formules d'assouplissement, et de différenciations internes à la région. Selon les cas, il faudra distinguer les compétences stratégiques d'échelle régionale des compétences gestionnaires et des compétences opérationnelles.

Une dérogation à l'exclusivité des compétences, par convention entre deux collectivités, pourrait être envisagée. Elle serait limitée dans le temps et pour un nombre limité de compétences.

Pour cette redistribution, la concertation et la coordination volontaires faciliteront l'adaptation dans chaque territoire à un nouveau mode d'organisation administrative de l'action publique plus simple, plus transparent pour les citoyens. L'anticiper doit permettre d'associer à la réflexion les élus et les institutions des territoires.

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

Les transferts de compétences entre les Départements et la Région pourraient se traduire pour le Conseil régional par un doublement de ses effectifs. La redistribution des compétences dans le cadre d'une expérimentation doit permettre d'associer du mieux possible les personnels au redéploiement des services et de l'action publique, dans une dynamique de projet. **Cela nécessitera une large information et concertation et l'accompagnement des personnels concernés**, pour leur permettre d'assurer leur métier et leurs missions dont certaines seront redéployées.

Cette mise en œuvre d'une approche efficace mobilisatrice pour les personnels demandera aux collectivités de créer les conditions les meilleures pour répondre aux défis de cohérence de l'action des collectivités et de l'État en Région. Elle devra être exemplaire dans sa conduite en associant les représentants du personnel, **très en amont des évolutions à conduire**.

## 8. S'appuyer sur le concours de la société civile, raviver la confiance

Cette démarche devra s'appuyer sur le concours de la **société civile organisée**, dans la phase d'identification des chevauchements comme dans la phase de réflexion sur ce qui relève de la stratégie de niveau régional ou de la gestion au plus proche du terrain.

A l'association du CESER et du réseau des Conseils de développement au sein de la CTAP s'ajouterait un droit de saisine du CESER 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 supposera également une réflexion sur les moyens adaptés à ces **nouveaux enjeux d'une démocratie locale renouvelée**, afin de rendre possible et effective la mobilisation des acteurs concernés.

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, exemplaire, des élus en Bretagne, consisterait à permettre de façon plus stricte que ne le prévoient les règles qui s'appliqueront en 2017 et 2019, **une réduction nette des cumuls et une distribution plus large des mandats locaux**, tout en respectant la parité hommes/femmes.

# I Conclusion : Une nouvelle dynamique territoriale en Bretagne

**La Bretagne doit être offensive.** Le CESER invite la Région à anticiper cette phase pour mieux la conduire. Cette initiative de réorganisation territoriale et de redistribution des compétences permettra de prendre sans tarder un tournant décisif pour un développement régional durable. Elle ravivera le potentiel de coopération de toutes les forces vives caractéristique de la Bretagne.

**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.

### Rapporteurs

Patrick CARÉ, Marie-Martine LIPS,  
Marie-Pierre SINOÛ

### Contact

Pierre LE FOLL,  
Directeur du CESER de Bretagne  
T. : 02 99 87 17 71  
pierre.lefoll@region-bretagne.fr



## CESER

Conseil économique, social  
et environnemental régional

[www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.

7, rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex  
T. : 02 99 87 18 75 - [ceser@region-bretagne.fr](mailto:ceser@region-bretagne.fr) - [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)