

## Renforcer le dialogue et la coopération entre les territoires et les échelons de collectivités

*Cette fiche programmatique est une ébauche élaborée à partir du travail des militant.es et d'expert.es d'usage. Elle sera amenée à être modifiée à la suite de propositions citoyennes.*

### SITUATION

Un déséquilibre Est-Ouest qui s'est creusé en trente ans, l'affaiblissement des villes moyennes de la Bretagne intérieure et du Nord, les difficultés lourdes du Centre-Bretagne, mais aussi l'arrivée massive de populations souvent retraitées sur le littoral et l'hypertrophie de la région rennaise : **le diagnostic des déséquilibres territoriaux bretons est connu** et doit impérativement conduire à une nouvelle ambition pour les politiques régionales, qui ne seront efficaces que si elles s'appuient sur les territoires de Bretagne et ses écosystèmes d'acteurs locaux, organisés en Pays.

**Les coopérations territoriales sont un des éléments de réponse adapté pour faire face à ces déséquilibres et affronter les nouveaux défis comme les conséquences des dérèglements climatiques ou l'explosion des prix de l'habitat sur une part conséquente du territoire (littoral ou métropole rennaise).** Il nous faut construire un nouveau modèle de coopération et de dialogue, qui favorise une meilleure répartition de l'emploi et des formations supérieures et professionnelles, prépare la mise en place d'une économie de la proximité notamment dans le domaine alimentaire, permette des mobilisations et des politiques publiques à la hauteur des grands défis environnementaux, notamment par la mise en cohérence des politiques d'urbanisme (cf. fiche Aménagement).

Ce nouveau modèle de coopération entre les échelons territoriaux est largement à inventer, tant les habitudes de chamailleries et de marchandage entre tribus sont installées, jusqu'à la caricature de la négociation permanente entre Rennes et Brest, pour **favoriser les complémentarités, les solidarités et la dynamique régionale.**

#### La Bretagne, terre historique de coopérations

En matière de développement local et d'émergence du fait régional, la Bretagne était reconnue comme la région emblématique des coopérations.

**L'essor précoce de la coopération locale en Bretagne :** Avant l'obligation de rattachement des communes aux intercommunalités en 2010, la Bretagne s'est ainsi structurée en matière de coopération locale sur sa dimension organisationnelle et de gestion des compétences. En 2011, la Région est l'une des seules de France à être recouverte à plus de 99% par des intercommunalités.

**Les « Pays » ou PETR ont connu un essor significatif en Région Bretagne.** Structure légère de coopération interterritoriale, créée en 1995 par la Loi Pasqua et renforcée en 1999 par la Loi Voynet, le pays est un territoire avec une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à

l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ». **Territoire de projet**, il mobilise une « communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux » et permet la coordination et mise en cohérence volontaires des politiques locales, sur la base d'un projet de territoire stratégique, intégré et partagé. De par une souple ingénierie de projet financière et d'animation, il mobilise les acteurs publics et privés du territoire, en y associant les forces vives au sein des Conseils de développement.

**Le « B15 »** : Comité des exécutifs bretons (unique et sans équivalent sur le reste du territoire national), regroupant la Région, les 4 départements et les 10 communautés d'agglomération ou urbaines, il a constitué **un organe informel de concertation au sujet des orientations stratégiques et de régulation entre les territoires**. Le « B15 » a été vivement critiqué, du fait de la seule représentation des territoires urbains.

La **Conférence territoriale de l'action publique** : instituée dans toutes les Régions, elle a pour objet d'échanger sur la répartition des compétences entre départements/région/métropoles. Par sa composition, elle ne représente pas l'intégralité des territoires, notamment ceux qui souffrent des déséquilibres. Elle manque aussi de légitimité politique pour être un réel espace d'échange entre la Région et les territoires.

**Le pôle métropolitain Loire-Bretagne**, avec Nantes, Rennes, Brest et Angers est un outil de coopération initialement plutôt tourné vers les grandes infrastructures (TGV vers Rennes, aéroport de Notre-Dame-des-Landes) et dédié aux politiques d'attractivité mais son évolution récente est plus intéressante. Il doit s'inscrire aussi comme lieu de travail en commun avec les régions et les villes moyennes sur la répartition de l'activité économique.

### **La Région, collectivité socle de coopérations**

Du fait même de son périmètre de compétences et de son positionnement, la Région est par essence un espace d'impulsion de dynamiques et coopérations territoriales ambitieuses. **Les régions constituent, entre autres, l'échelon de la planification environnementale et de la réorientation de l'économie**. Elles sont **collectivités de projet**, par excellence.

La loi MAPTAM a conforté le positionnement de la Région dans ses champs de compétences historiques, en la positionnant comme **cheffe de file en matière de développement économique et d'aménagement durable du territoire**. Mais l'article 72-5 de la Constitution dispose qu'« **aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre** ». Avec un rôle stratégique de coordination et de mise en cohérence des politiques publiques territoriales, le chef de file impulse des coopérations entre acteurs.

La Région pilote (ou co-pilote avec l'État) plusieurs dispositifs majeurs d'action publique avec les collectivités locales en matière de développement économique (SRDEII) et d'aménagement et du développement durable (SRADDET). Ces deux schémas sont élaborés par la Région qui les met en œuvre avec tous les niveaux de collectivités. Sa politique publique dépend donc des coopérations avec les territoires.

Elle cosigne le **Contrat de plan État-Région (CPER)**, gère **les fonds européens** et déploie les **Contrats de partenariat avec les pays**. Dans chacun de ces dispositifs, la gestion implique les représentants des autres échelons locaux.

#### **CPER**

**2015-2020 : la mobilisation financière de l'État et de la Région s'élève respectivement à 594**

**M€ et 603 M€, aboutissant à des engagements de 1,2 milliard d'euros.** S'y ajoutent les financements des collectivités associées aux projets (Départements, métropoles et intercommunalités et communes) pour un total de plus de 3 milliards d'euros.  
**2021-2027 : un nouveau CPER** est en négociation avec l'Etat. Nous voulons qu'il intègre les objectifs climatiques, l'enjeu des déséquilibres territoriaux et la contractualisation avec les Pays.

Dans tous les domaines d'action de la région, les compétences sont souvent complémentaires. **Dans chaque politique publique, la Région doit faciliter, impulser des coopérations.**

### **Consolider le leadership régional par les coopérations territoriales**

Budget et compétences : la Région reste un échelon faible économiquement et politiquement au regard de ses voisins européens (cf. fiche Futur institutionnel). Mais régionaliser ne doit pas conduire à une Bretagne recentralisée. C'est **une Région inspirée d'un modèle fédéral** qu'il s'agit de construire, puisant sa vision et sa force de sa capacité à rassembler les territoires.

### **Privilégier la contractualisation avec les Pays**

La Région Bretagne a récemment opté pour une stratégie de contractualisation avec les EPCI, plutôt qu'avec les Pays. Depuis la Loi NOTRe, nous sommes passés de plus d'une centaine d'EPCI en 2016 à 59 aujourd'hui, ce qui a accéléré la montée en puissance des EPCI dont les nouveaux périmètres correspondent parfois aux anciens périmètres des Pays, mais pas systématiquement (deux petites intercommunalités pour le pays bigouden par exemple).

**Nous voulons rétablir la contractualisation de la Région avec les Pays, territoires de projet correspondant davantage aux bassins de vie et aux identifications collectives. Ils sont le socle essentiel à un vrai projet collectif de transitions écologiques, sociales et démocratiques.**

La Région devra aussi s'appuyer sur un **dialogue permanent avec ces Pays, territoires de projets** à l'échelle des bassins de vie. En milieu rural, les Pôles d'équilibres territoriaux et ruraux (PETR) ou les Pôles métropolitains en milieu urbain constituent des relais pertinents.

A moyen terme, dans le cadre d'une organisation fédérale de la Bretagne, et pour faire face au déficit démocratique des EPCI, nous voulons promouvoir **l'avènement d'une nouvelle collectivité à l'échelle du Pays, élue au suffrage universel direct.** Cette nouvelle organisation territoriale permettra l'émergence de projets de territoires plus concertés sur lesquels les électeurs se positionneront. Elle favorisera un rééquilibrage entre les territoires ruraux et les pôles d'agglomérations.

Le territoire couvert par chaque Pays pourrait être redéfini, en tenant compte des écosystèmes et du vivant, et pas uniquement de l'économie.

### **Favoriser la démocratie locale** (cf. fiche Démocratie)

A l'échelle de ces Pays, la Région doit contribuer à la construction de sociétés locales

vivantes, dont les acteurs (économiques, sociaux, citoyens, universitaires, ....) co-élaborent le projet de territoire au sein des Pays et des Conseils de développement.

Pour faciliter cette dynamique, la Région peut co-financer des postes d'animateurs-médiateurs au sein des Pays afin de faciliter le dialogue entre les acteurs du territoire, aux cultures et intérêts différents (élus, entreprises, associations, acteurs de la culture, ESS, mouvement citoyens...) et l'émergence de feuilles de route communes. Elle peut aussi contribuer au rapprochement avec les universités et à la mobilisation d'expertises en SHS et SVT afin d'établir des diagnostics pluridisciplinaires de territoires et de construire ces sociétés locales.

### **Créer un Conseil des territoires pour un dialogue permanent avec les institutions territoriales**

La faiblesse de la Région est aussi territoriale : constituée de pays à l'identité locale affirmée – les "tribus" – la Bretagne doit encore développer et **construire des stratégies communes entre eux**. Il s'agit de trouver, et d'imaginer les mécanismes de débat, de décisions collectives qui dépassent ces clivages. C'est pourquoi nous proposons la création d'un **Conseil des territoires bretons, instance de dialogue entre la région et les institutions territoriales avec lesquelles elle contractualise** (pays, métropoles, parcs naturels). Elle permettra notamment de préciser les moyens à mettre en oeuvre pour arriver aux grands objectifs communs (le projet politique régional).

La logique de dynamique fédérative est à considérer à plusieurs niveaux et **au-delà du territoire régional actuel** : fédérer dans les coopérations avec le Département de la Loire-Atlantique (cf. fiche Futur institutionnel), avec les régions partageant des communautés d'intérêt ou une proximité culturelle en Europe, avec d'autres territoires dans le monde, au titre de sa politique de coopération décentralisée en particulier (cf. fiche Bretagne dans l'Europe et dans le monde).

**Fédérer, c'est d'abord organiser le dialogue**, en positionnant la Région dans **un échange permanent avec chaque territoire** et, collectivement, avec l'ensemble des 21 Pays.

**Fédérer, c'est aussi faire des choix**. Le dialogue ne doit pas amener à l'immobilisme, en actant les désaccords entre tribus. La Région ne doit pas être un super conseil général qui dispatche des subventions selon les demandes et les proximités politiques, mais **la collectivité qui fixe un cap, s'appuie sur l'intelligence collective des territoires et met en oeuvre de vraies priorités politiques après concertation**.

## **PRIORITÉS**

- 1. Privilégier le maillage territorial de la Bretagne par les Pays**, à travers la consolidation d'une nouvelle génération de contrats de partenariats, **afin d'intervenir au niveau des bassins de vie**
- 2. Créer un Conseil des territoires bretons, véritable instance de dialogue avec l'ensemble des institutions territoriales avec lesquelles la Région contractualise (Pays, Métropoles et parcs naturels)**

3. **Systématiser les principes de co-construction, de co-production et d'évaluation partagée des politiques publiques régionales avec les représentants des territoires**
4. **Positionner la Région en réponse aux besoins des territoires**, en accompagnant les collectivités locales et les Pays en matière d'ingénierie et en portant une attention particulière aux zones en fragilité, dans le cadre du **dialogue construit avec tous les territoires**
5. **Renforcer toutes les coopérations possibles avec le département de la Loire-Atlantique, afin de reconstituer un espace politique de la Bretagne historique, dans la perspective de la réunification**

## PROPOSITIONS

### *Fédérer et organiser le dialogue*

1. **Créer un Conseil des territoires bretons, véritable cadre de dialogue avec des représentants de l'ensemble des 19 Territoires de projet, des 2 métropoles de la Bretagne administrative et des 2 Parcs Naturels Régionaux.** Les collectivités de Loire-Atlantique y seront associées
2. **Soutenir les plateformes de mutualisation d'expériences/actions sur les bonnes pratiques de développement local** (remunicipalisation du service de restauration, création d'énergie renouvelable par et pour la commune, lotissement écologique....) et leur mise en réseau

### *Répondre aux besoins des territoires, prendre en compte les déséquilibres*

3. **Privilégier la contractualisation entre la Région et les Pays de Bretagne**, à travers la consolidation d'une nouvelle génération de contrats de partenariats, en s'appuyant en priorité sur les Pays/PETR et les deux métropoles existantes, afin d'intervenir au niveau des bassins de vie. Ce choix revient aussi à inciter les intercommunalités actuelles, souvent petites, à se rapprocher (fusion ou création de PETR, pôle d'équilibre territorial et rural)
4. **Renforcer les dispositifs de soutien à l'ingénierie** proposés aux collectivités locales, aux Pays et aux Conseils de développement
5. Co-financer des postes d'animateurs-médiateurs au sein des Pays pour faciliter le dialogue entre les acteurs du territoire, aux cultures et intérêts différents (élus, entreprises, associations, acteurs de la culture, ESS, mouvement citoyens...) et l'émergence de feuilles de route communes
6. Inscrire le **Pôle métropolitain Loire-Bretagne** comme lieu de travail en commun avec les Régions et les villes moyennes sur la répartition de l'activité économique
7. Créer une **Convention annuelle des îles bretonnes** avec la Région
8. **Porter une attention renforcée au dialogue avec les territoires en fragilité**, du fait des déséquilibres régionaux. Les Conseils de développement et le CESER y seront associés (cf. fiche Aménagement)

### *Positionner la Région en complémentarité et en co-construction*

9. Systématiser **le principe de co-construction des politiques publiques régionales** avec les représentants des territoires, en associant également les citoyens à l'action publique (cf. fiche Démocratie). La préparation d'un SRADDET de deuxième génération sera une des occasions de renforcement de ce dialogue.
10. Mettre en place une **stratégie partagée d'évaluation des politiques publiques** incluant notamment les citoyens, les représentants des territoires et conseils de développement. L'analyse de la part respective des budgets régionaux investie dans chaque territoire fera partie de cette évaluation.
11. Renforcer la **co-construction et l'utilisation d'indicateurs communs d'évaluation** (économique, environnemental, climatique,...), alimentés et partagés par toutes les collectivités
12. **Développer les coopérations avec le Département de Loire-Atlantique, en particulier en matière d'aménagement du territoire** (cf. fiche Futur institutionnel de la Bretagne)
13. **Développer les coopérations avec le Département de la Manche**, en particulier en matière de valorisation touristique de la Baie du Mont-Saint-Michel
14. **Coopérer au-delà de la Bretagne, avec les territoires de l'Euro-région** associant le Pays de Galles, la Cornouailles britannique, l'Irlande et l'Écosse, **avec les Régions ayant des intérêts partagés, ainsi que dans le cadre de la politique de coopération décentralisée** (cf. fiche Bretagne dans l'Europe et dans le Monde)

### *Pour une collectivité régionale nouvelle*

15. **Porter une vision de la décentralisation, pour renforcer les compétences régionales, créer à terme une collectivité régionale nouvelle et favoriser l'émergence d'une nouvelle collectivité à l'échelle du Pays**, élue au suffrage universel direct, en substitution des intercommunalités existantes et des départements