



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

LES ACTIONS TERRITORIALES DANS LES CONTRATS DE PROJETS ETAT- REGION ET LES PROGRAMMES OPERATIONNELS EUROPEENS : CONSTATS, ANALYSES ET PERSPECTIVES.

RAPPORT DE MISSION AUPRES DE MONSIEUR LE PREFET DE LA REGION BRETAGNE

Etabli par

Hervé Le Norcy

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

<u>RÉSUMÉ</u>	6
<u>1.LE CADRE ET LE CONTEXTE DE LA MISSION</u>	6
<u>2.LA PÉRIODE 2007- 2013, AFFIRMATION DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE</u>	6
<u>3.DES TERRITOIRES AUX MULTIPLES ENJEUX</u>	7
1.Des territoires de coopération entre les collectivités	7
2.Des territoires de développement durable	8
2.1.Les territoires de l'eau	9
2.2.Les territoires littoraux	10
<u>4.CONCLUSIONS</u>	11
<u>5.RECOMMANDATIONS</u>	11
<u>MISSION D'APPUI ET DE CONSEIL AUPRES DU PREFET DE REGION EN BRETAGNE</u>	14
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS EUROPÉENS ET DES CONTRATS DE PROJETS POUR LA PÉRIODE 2014-2020	14
<u>1.LE CADRE DE LA MISSION</u>	14
1.LA LETTRE DE MISSION	14
2.LES QUESTIONS POSÉES	14
3.LE CONTEXTE DE LA MISSION	15
<u>2.LA STRATÉGIE « EUROPE 2020 » :</u>	16
1.La crise économique et les politiques européennes	16
2.Le programme EU 2020	17
3.La cohésion territoriale	20

3.LA BRETAGNE ET SES TERRITOIRES : L'UNION DANS LA DIVERSITÉ.....24

<u>1.La place de l'Etat en Bretagne.....24</u>
<u>2.Le fait régional incontesté.....25</u>
2.1.La région et les territoires.....27
2.2.La région et les agglomérations.....29
2.3.Les autres agglomérations.....30
<u>3.LA REFORME TERRITORIALE ET LES SCHEMAS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.....30</u>
<u>4.LES DEPARTEMENTS.....33</u>

4.CONTRAT DE PROJETS ETAT- REGION : UNE VISION PARTAGEE ET DES ITINERAIRES DIFFERENCIES.....35

<u>1.La traduction en Bretagne des objectifs nationaux.....36</u>
<u>2. L'articulation entre CPER et Programmes Opérationnels Européens.....40</u>
2.1.CPER et FEDER, une co-construction.....40
2.2.CPER et FEADER : Une combinaison raisonnée, mais complexe.....41
2.3.CPER et FEP : Une synthèse nationale réappliquée par façade maritime.....41
2.4.CPER et FSE : complémentarité à partir d'une déclinaison d'un programme national.....42
<u>3.Les applications territoriales : une approche limitée et contrainte.....44</u>
3.1.Le volet territorial et l'action locale.....44
3.2.Les contrats région-Pays.....45
3.3.L'initiative LEADER.45
3.4.Eléments de conclusion.....47

5.UNE STRATÉGIE CLAIRE POUR DES TERRITOIRES PERTINENTS. 48

<u>1. Des déterminants nombreux.....48</u>
<u>2. Hypothèses et conditions pour des approches territoriales en Bretagne.....53</u>
2.1.Les contrats avec les Pays.....53
2.2.Les contrats sur les territoires d'eau.....54
2.2.1.Les éléments de la situation.....56
2.2.2.Stratégie régionale et programmes locaux.....60
2.2.3.L'organisation du partenariat.....62
2.3.La mer et le littoral ; La gestion intégrée des zones côtières(GIZC).....65
2.3.1.Les politiques publiques et la mer.....66
2.3.2.La gestion intégrée des zones côtières.....67
2.4.Les territoires de santé et de cohésion sociale.....69
2.5.Les territoires de gestion des politiques de l'emploi.....71
2.6.La question des Métropoles et des villes.....72
2.7.Initiatives locales, groupes d'action locale.....73

6.LES PROBLÉMATIQUES DE GESTION.....75

7.ÉLÉMENTS DE CONCLUSION.76

<u>1.Le besoin d'une charpente régionale.....76</u>
<u>2.Des entrées territoriales différencierées en fonction de la responsabilité exercée.....77</u>
<u>3. Synthèse des propositions.....80</u>

Résumé

Mots clefs : Territoires, Stratégie « Europe 2020 », Contrats de projet Etat-région, Groupes d'action locale.

1. Le cadre et le contexte de la mission

La mission qui m'a été confiée consistait à analyser la nature, le périmètre et le contenu des actions territoriales mises en œuvre en Bretagne sur la période de contractualisation 2007- 2013, d'examiner les conditions effectives de leur réalisation et d'en tirer les enseignements utiles. Dans la perspective d'une contractualisation future, et compte tenu des orientations proposées par la commission européenne au titre de la « Stratégie 2020 » de cohésion économique, sociale et territoriale, il m'était demandé de proposer des applications territoriales possibles et souhaitables pour la période 2014- 2020.

La période au cours de laquelle ont été mis en œuvre ces contrats a été marquée par le début d'une crise particulièrement sévère et par réformes soutenues des politiques publiques. Les cadres contractuels ont constitué dans ce contexte une charpente solide mais aussi adaptable.

2. La période 2007- 2013, affirmation de la gouvernance régionale.

La période 2007- 2013 a été caractérisée par l'affirmation de la gouvernance régionale et cela de plusieurs manières :

- En proposant un cadre de mise en œuvre des politiques structurelles fondé sur une concentration thématique, l'Union Européenne a favorisé un raisonnement stratégique régional et conduit les Etats à concevoir un cadre contractuel resserré qui s'est traduit par le concept de « contrat de projets ». Centrée sur des Grands Projets, la construction contractuelle a favorisé un management régional sur les thématiques de la compétitivité, des filières régionales, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de l'environnement, et de l'emploi.

En Bretagne, l'introduction d'un volet ferroviaire lourd, venant renforcer la cohésion bretonne pour conclure la négociation de la ligne à grande vitesse (LGV) Le Mans- rennes, et consistant à rénover et sécuriser les voies Rennes- Quimper et Rennes- Brest afin mettre ces deux villes à environ trois heures de Paris, a largement contribué à affirmer la gouvernance régionale.

- Dans le même temps, la réorganisation de l'Etat, faisant de l'échelon régional le lieu de la stratégie et de l'expertise, confirmant et renforçant le rôle d'impulsion et de coordination du Préfet de région, a structuré l'action de l'Etat autour des grandes politiques régionales. Ce processus a été renforcé au cours de la période contractuelle, par la mise en œuvre de politiques nouvelles telles que les investissements d'avenir et la concrétisation des dispositions relevant de la loi grenelle II.
- La collectivité régionale a elle-même amplifié cette gouvernance régionale. En instituant et en pérennisant une instance de gouvernance des principales collectivités de la région (région, départements et agglomérations), dénommée « Bretagne à 16 ou B 16 », anticipation d'une conférence des exécutifs. La région a créé un outil de gouvernance des collectivités, outil du consensus et de l'affirmation progressive d'un leadership.

Ce contexte et cette conjonction des stratégies institutionnelles a plutôt favorisé la construction régionale, l'établissement de cadres régionaux de mise en œuvre des politiques publiques par les deux partenaires Etat et région, en cohérence avec des cadres européens et nationaux prônant la concentration thématique. L'approche territoriale infra régionale a de ce fait été traitée, soit comme conséquence et moyen de mise en œuvre, soit de manière dissociée pour des raisons tactiques ou politiques.

Le fait est que le raisonnement territorial infra régional n'a pas été au cœur de la réflexion contractuelle pour la période 2007- 2013.

3. Des territoires aux multiples enjeux

1. Des territoires de coopération entre les collectivités.

La Bretagne est une des régions de France où la tradition des territoires est sans doute la plus ancienne et la plus ancrée, notamment par l'existence de Pays, entités dont la géographie a peu varié au cours des siècles comme expression identitaire. La politique des Pays introduite par la loi Pasqua, puis confirmée par loi Voynet, a trouvé en Bretagne un terrain d'expression aisée des solidarités et de péréquation régionale, que l'Etat et la région ont encouragé dès 1995.

21 Pays se sont ainsi constitués, conciliant l'histoire et les limites communales et intercommunales pour une couverture complète du territoire breton. Les Pays ont fait l'objet d'une contractualisation au titre des contrats de plan jusqu'en 2005.

Considérant la nécessité pour elle d'une stratégie territoriale autonome et visible, la collectivité régionale a décidé en 2005 de faire des contrats de Pays un outil propre de coopération avec les territoires de Pays et de s'affranchir du cadre de la contractualisation régionale. Au-delà d'une volonté de visibilité accrue, il s'agissait pour la région de faire des contrats de Pays un outil exclusif de coopération renforcé avec les territoires, singularisant l'action régionale, tant de celle de l'Etat que de celle

des départements. Ce faisant la région logeait dans ces contrats des éléments de son action propre sur chaque territoire, des projets relevant de ses politiques sectorielles et la prise en compte de projets d'initiative et d'intérêt local.

Anticipant d'une année sur le calendrier de préparation des contrats de plan, la région signifiait à ses partenaires, dont l'Etat, que la politique des Pays devenait une politique d'ancrage de la collectivité régionale sur les territoires, l'échelon du Pays correspondant le mieux à son projet.

Aussi légitime soit-elle, cette décision très politique n'a pas été sans conséquences. Elle a conduit à un volet territorial du contrat de projet financé par l'Etat seul, à des approches départementales centrées sur l'intercommunalité, et à des appels à projets, dont celui du programme LEADER, qui ont mis les maîtres d'ouvrage en situation de recherche de financement accrue, sur des projets potentiellement éligibles à plusieurs sources de financement.

L'approche qu'a eue la collectivité région en Bretagne et qu'elle souhaite renouveler, vient récemment d'être reprise par l'Association des Régions de France (ARF), comme mode de coopération des régions avec les territoires, partant du principe que l'Etat se concentrerait sur les domaines stratégiques, l'appui aux développement local des territoires devenant une affaire des collectivités entre elles.

Le choix opéré en Bretagne est porteur de sens. Par contre il doit conduire l'Etat dans son dialogue préalable avec les régions à identifier des enjeux partagés et notamment à mettre en évidence des facteurs de déséquilibres territoriaux qui pourraient influencer des politiques publiques qui restent clairement de la compétence de l'Etat (la santé par exemple).

Il devra aussi conduire à une clarification des métiers des régions, des départements et des intercommunalités et de leurs interventions (la conférence des exécutifs peut gérer ce débat), afin que les maîtres d'ouvrages puissent consacrer leur énergie et leurs moyens à la qualité de leur projet plutôt qu'à une course éperdue aux sources de financement.

2. Des territoires de développement durable.

Les directives européennes et les lois nationales ont déterminé des formes territoriales fonctionnelles destinées à l'application sur les territoires de politiques publiques porteuses d'enjeux de développement économique, social et environnemental qui croisent les territoires de coopérations des collectivités entre elles. Parfois ils en épousent les contours pour encourager un aménagement durable des territoires (cohérence territoriale et urbanisme). Parfois ils relèvent d'une logique qui s'applique à des unités physiques inféodées aux milieux qu'il convient de protéger et de gérer.

En Bretagne deux préoccupations majeures conduisent à identifier des territoires spécifiques, auxquelles les pouvoirs publics, au premier chef l'Etat, doivent porter une attention soutenue. Il s'agit des territoires de l'eau et des territoires littoraux.

2.1. Les territoires de l'eau

Les territoires de l'eau en Bretagne, réunis au sein du sous- bassin Vilaine et fleuves côtiers dans le Bassin Loire Bretagne, sont désormais organisés en 21 territoires de Sage, tous officiellement délimités, et à des stades d'avancement variés, allant de la révision pour les plus anciens, à la définition de leurs premières orientations pour les plus récents.

Le pouvoir conféré aux commissions locales de l'eau, ainsi que l'obligation de conformité aux orientations approuvées et le caractère opposable de leur règlement, conduit à intégrer leur action et leurs décisions dans un processus plus large qui concerne, plus particulièrement en Bretagne, l'agriculture, les conditions de sa compétitivité et de son caractère durable.

Au fil des années, depuis 1990, des programmes d'actions importants ont été mis en œuvre pour tenter de réduire les incidences d'une agriculture intensive sur les milieux et sur la qualité de l'eau en particulier. Des résultats ont été enregistrés, mais qui se révèlent insuffisants.

Antérieurement à la mise en place des Sage, des programmes de bassins versants avaient été mis en place avec des résultats variables tenant notamment à la mobilisation des acteurs et à une assez forte déliaison entre les actions collectives initiées par les bassins et les actions individuelles de nature incitative ou de portée réglementaire s'appliquant aux exploitations agricoles en tant qu'entités économiques.

La multiplication des découpages géographiques, l'articulation trop faible entre les initiatives des collectivités et l'action locale des agriculteurs et de leurs organisations a été maintes fois constatée.

La nécessité d'agir de manière déterminée contre la prolifération des algues vertes sur huit bassins particulièrement touchés a conduit à développer une action locale sur des bases à la fois plus volontaristes, plus concertées et sur une méthodologie territoriale formalisée.

Dans les années à venir, l'Etat avec les collectivités locales, devrait poursuivre dans ce sens, avec la nécessité d'agir territorialement pour veiller aux cohérences réglementaires entre les Sage et les règles européennes et nationales, renforcer la définition collective des plans d'action et intégrer les mesures destinées aux exploitations agricoles dans une vision territoriale.

Il me paraît impératif, dès lors que la Bretagne est intégralement couverte par des Sage, que la concertation s'organise à cette échelle, sur la base d'une doctrine régionale et que l'articulation entre les programmes collectifs et les mesures individuelles s'effectue à cette échelle pour une mise en œuvre par bassin versant.

Il s'agira aussi d'analyser à cette échelle les perspectives d'évolution des systèmes d'exploitation, les effets et conséquences sur les territoires des décisions prises et à

prendre à la suite de la réforme de la PAC, pour pérenniser et conforter des exploitations compétitives et durables.

La géographie territoriale définie pour la politique de l'eau, compte tenu des réels pouvoir qu'elle confère aux acteurs locaux, sous contrôle d'Etat, ne peut être négligée ou ignorée pour gérer, en proximité l'évolution des exploitations et des systèmes de production agricole, dans une perspective compétitive et durable, singulièrement en Bretagne.

2.2. Les territoires littoraux

La politique de la mer et du littoral connaît de fortes évolutions pour passer d'une série de préoccupations de gestions d'activités et d'usages de la mer à une approche intégrée, combinant des préoccupations de protection des milieux marins, d'exploitation durable des ressources, et de gestion de risques liés au réchauffement climatique.

La loi du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, en ce qu'elle concerne la mer et le littoral, amène à concevoir des instruments de gestion intégrée. Elle introduit la stratégie nationale pour la mer et le littoral, dont la mise en œuvre est guidée par le décret N° 2012- 219 du 16 Février 2012. Ce faisant elle intègre dans la législation nationale, la préparation de la réponse française à la directive cadre sur le milieu marin.

En termes géographiques elle reprend les délimitations géographiques des façades maritimes, en en faisant des aires de gouvernance et de production des documents stratégiques de façade dont le processus de consultation et la formalisation doivent aboutir à l'été 2013.

La Bretagne occupe dans ce contexte une place singulière, car son espace maritime est concerné par trois sous-ensembles de façade maritime (Manche, Mer celtique et Atlantique). A ce titre, elle dispose d'une conférence de la mer et du littoral qui lui est spécifique.

Le document stratégique de façade donnera lieu à une large consultation des collectivités et des organismes concernés et l'on peut estimer que son contenu sera connu, dans son étendue, d'autant qu'il est précédé d'un travail technique auquel sont associés les services techniques des instances consultées.

Il sera suivi de l'élaboration d'un programme de mesures, dont il est prévu qu'il soit arrêté en 2015. Une part importante de ces mesures sera à mettre en œuvre localement, car elle concerne les espaces littoraux et le trait de côte. Se posera alors la question des espaces pertinents et des territoires les mieux adaptés à une mise en œuvre intégrée des mesures sur des espaces littoraux ayant une habitude de travail collectif.

La proposition qui est faite est d'identifier en amont, les espaces pertinents et les acteurs capables de s'engager dans un processus de gestion intégrée des problématiques littorales du territoire breton.

Afin de mobiliser les acteurs de manière progressive et plus anticipée que cela ne fut le cas pour la DCE, il m'apparaît opportun d'engager pour la période 2014-2020, une action territoriale, tout d'abord expérimentale et susceptible de s'étendre.

Actuellement, tous les territoires littoraux de Bretagne sont engagés dans des démarches de Scot, soit à l'échelle du Pays, soit d'une communauté d'agglomération ou de communes. Ces Scot sont potentiellement en mesure d'évoluer vers les exigences nouvelles de la loi Grenelle II, et donc de prendre en compte des dimensions traitées par les documents de façade. Dès lors que le Scot est un document soumis aux règlements supérieurs, les Scot littoraux sont déjà soumis au Sage qui les concerne et seront soumis au règlement de façade.

Je préconise d'approfondir dans ce sens, afin d'être en mesure de prendre en compte ces territoires dans le processus de négociation Etat région et dans les programmations européennes dans une approche multi fonds.

4. Conclusions

Compte tenu de la volonté de la collectivité régionale d'établir avec les Pays de Bretagne une relation singulière de coopération, sur la base de priorités régionales et locales, il semble opportun pour l'Etat de s'assurer de la prise en compte de dimensions qui lui apparaîtraient comme des points de sensibilité régionale et de mener dans des domaines qui lui apparaissent stratégiques des actions sectorielles ou ciblées.

Par contre dans les domaines où la responsabilité de l'Etat est première, du fait d'engagements nationaux et européens et de leurs effets sur des activités économiques essentielles pour le territoire régional, il doit organiser et favoriser les coopérations territoriales, en amenant des acteurs à converger sur les méthodes et les moyens. C'est le cas sur les territoires de l'eau.

Là où il peut anticiper et créer les conditions d'une prise en charge d'objectifs et d'exigences nouvelles, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale, dont il valide le contenu, l'Etat doit inciter les collectivités à s'y impliquer, ceci d'autant plus lorsque des délais sont posés pour l'atteinte de résultats. Cela sera rapidement le cas pour les territoires de Scot sur les espaces littoraux.

5. Recommandations.

Ce rapport débouche sur huit recommandations, incluses dans le texte et qu'il est proposé de regrouper en tête de rapport :

- 1) Les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) n'ayant pas tous atteint des dimensions suffisantes pour soutenir une forte dynamique de projet territorial, la dimension du Pays reste pertinente pour envisager des contrats globaux de développement local à l'échelle infrarégionale.

Elaborés et négociés sous l'égide de la collectivité régionale, rien n'interdit chemin faisant de les articuler mieux, ou de les intégrer à l'accord de partenariat entre l'Etat et la région, sur des thématiques communes, guidées par le diagnostic régional et les priorités thématiques des programmes opérationnels européens.

- 2) L'association plus intense des Départements à la définition des projets de territoire doit s'imposer le plus en amont possible, en particulier sur les thématiques relatives à la santé, aux services aux personnes en perte d'autonomie, notamment les personnes âgées, et, dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

La problématique du vieillissement, prégnante sur de nombreux territoires, engage à des actions qui dépassent très largement les champs sanitaires et médicosociaux. C'est le cas du logement, des déplacements, des services de proximité et des services numériques. Autant de domaines où les départements demeurent en appui aux acteurs locaux de manière très significative.

- 3) L'Etat, s'il doit être impliqué dans les contrats de développement local, devrait rechercher avec la région, très en amont, les thèmes qui seront pour lui prioritaires, même si les contrats de Pays ne font pas l'objet d'une contractualisation formelle.
- 4) Dès lors que la (les) région(s) seraient plus explicitement en charge des programmes territoriaux de développement local (type contrats de Pays), des initiatives telles que LEADER, devraient être intégrées à ces programmes, tout en préservant la spécificité des groupes d'action locale (hypothèse de transfert total ou partiel du second pilier de la PAC).

La notion de groupe d'action locale a été étendue dans les règlements européens en cours de finalisation pour la période 2014-2020. Elle devra sans doute être intégrée à la gouvernance des projets locaux.

- 5) Les contrats Etat- région, quelle que soit l'appellation retenue (contrat de plan, contrat de projet, accord de partenariat...), constituent un cadre et une charpente indispensable pour traduire en actions des stratégies partagées. Ils sont de plus une base de déclinaison régionale des objectifs européens. Une décentralisation accrue devrait conduire à une expression renforcée du partenariat entre l'Etat et les régions (et les collectivités ?), même si la phase opérationnelle est plus fortement assumée par les collectivités.

La question est, notamment de savoir comment l'Etat et les collectivités retiennent des objectifs communs, à l'échelle d'une région, pour contribuer à remplir les obligations européennes de la France, en tenant compte d'une situation économique et sociale initiale et d'un contexte environnemental régional.

- 6) La multiplication des organismes intermédiaires (O.I), pour la gestion des fonds européens, justifie, quelle que soit, pour la période à venir, l'autorité de gestion, un renforcement ou une mutualisation des moyens de gestion et d'évaluation. La mise en place d'une plateforme mutualisée de gestion, de suivi et d'évaluation pourrait être envisagée.
- 7) L'existence de 21 Sage, couvrant la totalité du territoire breton, doit inciter à mettre en place à cette échelle, des programmes intégrés de gestion de l'eau et des milieux, indissociables d'une approche collective et territoriale de l'évolution d'exploitations agricoles durables et compétitives.

La prégnance des activités agricoles sur l'ensemble du territoire breton et l'interdépendance entre les systèmes de production agricoles et le devenir des masses d'eau, justifie une mobilisation locale (à la dimension du bassin versant) pour mieux combiner la dynamique collective portée par les élus locaux et les exigences individuelles qui pèsent sur chaque exploitation agricole, dans un contexte de réforme de la PAC et de pression réglementaire accrue.

- 8) La mise en place d'une « Stratégie Nationale de la mer », des documents stratégiques de façade, et les plans d'action pour le milieu marin, conduiront à un programme de mesures à l'horizon 2015. Cette perspective doit inciter à préciser les territoires de mobilisation des acteurs de la mer et du littoral, susceptibles de porter localement des programmes d'action. Les SCOT littoraux pourraient à ce titre être des leviers, en leur donnant la portée voulue par la loi Grenelle 2 et en les rendant progressivement compatibles avec les règlements supérieurs.

Une expérimentation territoriale sur des territoires de Scot, dont la structure porteuse dispose de réelles capacités opérationnelles, pourrait être envisagée. Elle accompagnerait la révision de SCOT dans le cadre des dispositions prévues par la loi Grenelle2.

A cet égard, la Bretagne disposant d'une conférence régionale de la mer et du littoral, pourrait en faire le lieu de gouvernance de cette expérimentation. Cette dernière recommandation reste à approfondir, notamment quant aux rôles respectifs de la région, des autorités de l'Etat, préfet maritime et préfet de région, en particulier dans une période de renforcement de la décentralisation.

MISSION D'APPUI ET DE CONSEIL AUPRES DU PREFET DE REGION EN BRETAGNE.

LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES OPERATIONNELS EUROPEENS ET DES CONTRATS DE PROJETS POUR LA PERIODE 2014-2020.

1. LE CADRE DE LA MISSION

1. LA LETTRE DE MISSION

La mission nous a été confiée par le directeur de cabinet du Ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, et de l'aménagement du territoire à la demande du Préfet de la région de Bretagne¹ dans le contexte de la réflexion engagée sur les futurs programmes européens et les contrats de projet pour la période 2014-2020.

Il s'agissait, à la fin de la période 2007-2013, d'évaluer les expériences de territorialisation mises en œuvre et, sur la base des propositions de la commission européenne de la Stratégie 2020, de faire, dans le contexte breton, des propositions de méthode pour les actions territoriales futures devant s'inscrire dans les éventuelles contractualisations entre l'Etat et la région et dans les programmes opérationnels des fonds structurels européens.

2. LES QUESTIONS POSEES

Durant la période 2007-2013, les contrats de projets et les programmes opérationnels européens ont été conçus sur une base thématique. L'approche territoriale a été limitée aux deux métropoles et à une répartition des crédits du FNADT² entre les 21 Pays de Bretagne et de l'initiative LEADER du Feader³ entre les 15 groupes d'action locale (GAL). La question porte sur les retombées sur les territoires des crédits spécifiquement dédiés.

Il est ensuite proposé d'établir des critères permettant de ventiler les autres crédits entre les territoires, et de préciser en quoi et comment ils auraient pu être déclinés dans une approche territoriale.

¹Lettre de mission du 10 Février 2012- CL 0630656. Ordre de service du 29 Février 2012- N° 12037

²Fond National d'Aménagement du Territoire- Loi du 25-06-1999 ; Circulaire du 9-11-2000.

³Fond européen d'aménagement et de développement des espaces ruraux- Outil du second pilier de la PAC.

Pour préparer la période 2014-2020, il est demandé d'examiner les hypothèses envisageables pour l'action des Pays, dans un contexte de réforme territoriale devant modifier le périmètre des intercommunalités, et, de porter une attention particulière aux conséquences potentielles de la création des pôles métropolitains, ainsi qu'aux coopérations entre ces pôles.

Ces questions devront être étudiées en prenant en compte d'une part l'attention renouvelée de l'union européenne à la cohésion territoriale et d'autre part de la volonté des collectivités territoriales partenaires de la contractualisation.

3. LE CONTEXTE DE LA MISSION

Les contrats de projet Etat région et les programmes opérationnels européens de la période 2007-2013 sont en fin d'exécution, et la commission européenne a engagé depuis 2010 sa réflexion dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 », qui tenant compte des accords de Lisbonne, et, dans un contexte de crise économique, pose les conditions de la gestion des politiques européennes pour la période 2014-2020.

La conception des contrats de projets sur la période qui s'achève avait conduit à concevoir des grands projets thématiques, sur la base d'instructions incitant à limiter et à concentrer les priorités pour sortir d'une logique de saupoudrage fortement critiquée par les évaluations. Cette concentration avait été encouragée par l'Europe qui avait elle-même poussé dans ce sens par la pratique de l'« earmarking » sur les programmes du FEDER.

En jouant cette carte, la dimension territoriale des projets a été estompée pour des raisons qu'il convient d'examiner dans le contexte régional. Cette situation n'est pas propre à la Bretagne mais y est plus marquée que dans d'autres régions.

Dans les textes produits par la commission européenne, dans le droit fil du traité de Lisbonne, apparaît au-delà de la cohésion économique et sociale, la notion de cohésion territoriale, qui inciterait à favoriser des programmes territoriaux infra régionaux, portés par les acteurs locaux. Bien que cette approche soit assez floue, au point que la commission ait souhaité en 2009 la mettre en débat, elle conduit les Etats à réfléchir aux modalités de sa mise en œuvre sur la base des indications figurant dans les projets de règlements européens.

De même à l'échelle d'une région la question se pose de mesurer l'intérêt et les modalités de l'approche territoriale, dans un contexte spécifique et alors même que la concentration thématique, demain accentuée dans les « régions développées » ne permet pas forcément de répondre de manière globale aux projets des territoires et des acteurs locaux.

C'est donc à ces questions qu'il est proposé de répondre, ou au moins de suggérer des pistes de réponse.

2. La stratégie « Europe 2020 » :

1. La crise économique et les politiques européennes

La crise économique et ses effets sur la cohésion européenne marquent fortement les propositions de la commission. Constatant la dégradation de la situation des Etats, le recul de la croissance et la dégradation des comptes publics, la commission propose un dispositif susceptible de participer au retour de la croissance, couplé avec un contrôle accru de la trajectoire des Etats.

La stratégie 2020⁴ plaide pour une croissance « Intelligente, durable et inclusive » devant agir pour une cohésion économique, sociale et territoriale. La dimension territoriale directement issue du traité de Lisbonne influence la construction du projet en renforçant les propositions d' « approche territoriale intégrée. ».

La commission propose une série d'objectifs⁵ à atteindre en 2020 au plus tard :

- Porter à 75% le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans ;
- Investir 3% du produit intérieur brut (PIB) dans la recherche et le développement ;
- Réduire de 20% les émissions de carbone (30% si les conditions le permettent), accroître de 20% la part des énergies renouvelables et accroître de 20% l'efficacité énergétique ;
- Réduire le taux d'abandon scolaire à moins de 10% et augmenter jusqu'à 40% le taux de diplômés de l'enseignement supérieur ;
- Réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées de pauvreté.

La stratégie se fonde donc sur une approche macroéconomique, qui va de pair avec des engagements pris par les pays membres qui devront formuler leur trajectoire et recevront de la commission des « recommandations pays » qui seront prises en compte dans le suivi de la stratégie. Chaque pays verra liés, l'évolution de sa situation macro-économique et les engagements réciproques sur les programmes relevant de la politique de cohésion et des fonds structurels.

C'est pourquoi, sur la base d'un cadre stratégique commun établi par la commission, chaque Etat membre sera amené à proposer à la commission un « Contrat de Partenariat », fixant les conditions de mise en œuvre dans le pays des ressources

4Europe 2020 : « Une croissance intelligente, durable et inclusive ». Site : (www.ec.europa.eu/europe.2020)

5Documents : « La Politique de cohésion de l'U.E 2014-2020 – Propositions de la commission européenne- 2011. » ; « Politique de cohésion 2014-2020- Investir dans la croissance et l'emploi- 2011- pdf). (www.ec.europa.eu / regional policy...). (www.ec.europa.eu /inforegio...).

nationales et communautaires devant contribuer à l'atteinte des objectifs fixés tant sur les programmes d'action que sur les objectifs macroéconomiques convenus.

Cette liaison stricte entre les « recommandations pays » et les programmes structurels a fait l'objet de réserves de la part des régions, qui se sentent excessivement liées pour leur développement, à une évaluation de la performance nationale.

Le paquet législatif devra être approuvé avant la production du Cadre Stratégique Commun, les contrats de partenariat devant être négociés et adoptés dans les trois mois qui suivent.

Les programmes opérationnels nationaux et régionaux constituent les outils de mise en œuvre, établis sur le fondement des règlements des fonds, eux-mêmes mis en cohérence par un règlement commun, le tout s'inscrivant dans les limites fixées par le contrat de partenariat. Ce dernier s'impose, en principe, avec plus de force que l'actuel cadre stratégique national, qui n'avait pas valeur de contrat. Le contrat de partenariat lierait en principe l'Etat-membre à la commission, les contrats de partenariat n'ayant pas vocation à être soumis au conseil.

Le dispositif s'inscrit bien dans un processus macroéconomique, permettant à la commission de tenir compte des paramètres globaux pour guider l'utilisation des politiques structurelles. Cela n'est pas nouveau, mais plus apparent et plus directement corrélé.

2. Le programme EU 2020

La commission présente tout d'abord sept initiatives phares qui doivent être mises en place au niveau européen et dans les pays de l'UE :

- L'union pour l'**innovation**, qui doit soutenir les produits et services innovants, en particulier concernant le changement climatique, l'efficacité énergétique, la santé et le vieillissement de la population ;
- L'initiative **jeunesse** en mouvement, qui doit notamment permettre d'améliorer la performance du système éducatif, l'apprentissage non formel et informel, la mobilité des étudiants et des chercheurs, mais aussi l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi ;
- La **stratégie numérique** pour l'Europe, qui doit favoriser la création d'un marché numérique unique, caractérisé par un haut niveau de sécurité et un cadre juridique clair. De plus, l'Internet à haut débit, puis à très haut débit, doit être accessible par l'ensemble de la population ;
- L'initiative pour une Europe efficace dans l'**utilisation des ressources**, qui doit soutenir la gestion durable des ressources et la réduction des émissions de carbone, tout en soutenant la compétitivité de l'économie européenne et sa sécurité énergétique ;

- L'initiative pour une **politique industrielle** à l'ère de la mondialisation, qui doit aider les entreprises du secteur à surmonter la crise économique, à s'intégrer dans le commerce mondial et à adopter des modes de production plus respectueux de l'environnement ;
- La stratégie pour les **nouvelles compétences et les nouveaux emplois**, qui doit permettre d'améliorer l'emploi et la viabilité des systèmes sociaux. Il s'agit notamment d'encourager les stratégies de flexicurité, la formation des travailleurs et des étudiants, mais aussi l'égalité homme femme et l'emploi des seniors ;
- La **Plateforme contre la pauvreté**, qui doit accroître la coopération entre les pays de l'UE, et faire suite à la méthode ouverte de coordination en matière d'exclusion et de protection sociale. L'objectif de la plateforme doit être la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, ainsi que l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté.

Ces sept initiatives phares regroupent l'ensemble des principes qui vont guider la construction du cadre stratégique commun et la définition des thématiques sur lesquelles l'action des fonds structurels va se concentrer.

Il en ressort qu'en termes opérationnels, les cinq fonds qui contribuent à la politique de cohésion se voient encadrés par un règlement commun⁶, le cadre stratégique commun et pour chaque Etat membre par le contrat de partenariat.

La commission propose 11 objectifs thématiques qui vont guider la définition des investissements éligibles aux différents fonds, la concentration thématique sur un nombre d'objectifs en fonction du niveau de développement des régions et établir les cohérences utiles à l'utilisation combinée des fonds sur des initiatives territoriales intégrées. Cette approche d'application générale laisse toutefois une marge de manœuvre importante à certains fonds dans leur logique spécifique. C'est le cas pour le FEADER.

LES PRIORITES THEMATIQUES.

Les onze priorités thématiques sont déclinées dans les règlements et constituent une liste ordonnée :

1. **Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation** ;
2. **Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité** ;
3. **Renforcer la compétitivité des PME** ;

⁶Projet de Règlement portant dispositions communes- 14-03-2012. /com. (2011) 615 final.

- 4. Soutenir la transition vers une économie à faible émissions de CO2 dans tous les secteurs ;**
- 5. Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ;**
- 6. protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ;**
- 7. promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles ;**
- 8. promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main d'œuvre ;**
- 9. promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;**
- 10. investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;**
- 11. renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.**

La concentration thématique.

La commission précise ensuite le principe de concentration thématique, en spécifiant pour chaque fonds et pour chaque région selon son niveau de développement, les objectifs retenus.

Ainsi, pour les régions développées, relevant de l'objectif de compétitivité, telle la Bretagne :

- le FEDER⁷ devrait être programmé sur la base suivante : au moins 80% des ressources sont affectées sur les objectifs 4, 1 et 3, dont 20% au moins, consacrés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Dans cette programmation, au moins 5% sont réservés au développement urbain durable ;
- Le FSE⁸ devrait consacrer 20% de sa programmation à la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté et 80% des ressources seront concentrées sur une liste limitative de priorités figurant dans le règlement ;

Par ailleurs, dans ces régions le FSE représentera une part significative des ressources allouées (52% de l'enveloppe cohésion).

⁷Projet de Règlement du Fonds Européen de Développement Régional du 6-10-2011 : com(614) final.

⁸Projet de Règlement du Fonds Social Européen du 14-03-2012 : com(607) final- 2em version.

Les discussions entre le parlement européen et le conseil en Juin 2012 conduisent à un élargissement à la priorité 2 (développement numérique) et la part du FSE a été ramenée à 47%.

La conditionnalité et la performance.

La conditionnalité se décline sous forme de :

- Conditions ex-ante, qui devront être remplies avant le versement des fonds, comme garanties d'un soutien efficace de l'union.
- Conditions ex-post liées à la performance. A ce titre, une réserve de performance de 5% des ressources est constituée et n'est libérée que dès lors que les objectifs sont réputés atteints.

Ce cadre général, adopté dans ses principes par le conseil, est conditionné pour sa mise en œuvre par l'adoption du paquet législatif qui n'interviendra, au plus tôt, qu'en fin 2012, et surtout par un cadre budgétaire confirmé, conditionné par la situation économique et par les négociations parallèles, notamment celle portant sur la réforme de la PAC.

Au stade actuel, le cadre défini par la commission, s'il s'inscrit dans une continuité, renforce la concentration thématique, cherche à favoriser une plus grande complémentarité dans l'utilisation des fonds, et pose un principe de cohésion territoriale, principe qu'il est utile d'éclairer à ce stade eu égard à notre mission.

3. La cohésion territoriale.

L'article 3 du traité de Lisbonne fait de la cohésion territoriale un objectif explicite de la politique de cohésion pour le futur. Le sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale⁹ du 25 Juin 2009, consacrait un chapitre au débat lancé par la commission sur ce thème et donnait une définition de la cohésion territoriale :

« L'objectif de la cohésion territoriale consiste à encourager le développement harmonieux et durable de l'ensemble des territoires en tirant parti de leurs caractéristiques et de leurs ressources ».

La commission faisait valoir trois éléments fondamentaux pour atteindre cet objectif :

- La concentration (atteindre une masse critique tout en luttant contre les facteurs externes négatifs),
- La connexion (connexions efficaces entre les zones en retard de développement et les centres de croissance au moyen d'infrastructures et de possibilités d'accès aux services),

⁹Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale- com. (2009)/ 295 final du 25-06-2009.

- La coopération (travailler ensemble indépendamment des découpages administratifs pour créer des synergies).

La cohésion territoriale est associée aux notions d'approche intégrée, et à une cohérence améliorée entre les différents fonds de l'union.

Le débat fait par ailleurs apparaître que la prise en considération des effets territoriaux durant la phase de formulation des politiques améliorerait les synergies et l'efficacité.

De ce débat général de 2009, la commission a retenu certains éléments qui figurent dans les projets de règlement et dans les données de définition du cadre stratégique commun¹⁰.

Le règlement commun indique dans son exposé des motifs (point 5.1.1) que : « les fonds relevant du CSC doivent répondre à de multiples besoins de développement à l'échelle sous régionale et locale. Pour faciliter l'exécution d'interventions multidimensionnelles et transectorielles, la commission propose, sur la base de l'expérience engrangée avec l'initiative Leader, de renforcer les initiatives menées par les acteurs locaux, de faciliter la mise en œuvre de stratégies intégrées de développement local et la formation de groupes d'action locale. »

Dans son considérant 21, le règlement commun souligne, la nécessité de traiter la question du rôle des villes, des délimitations géographiques fonctionnelles et des zones sous régionales qui font face à des problèmes géographiques ou démographiques spécifiques. Il en déduit : « à cette fin, pour tirer le meilleur parti du potentiel local, il convient de renforcer et de favoriser le développement local mené par les acteurs locaux, en fixant des règles communes et en prévoyant une coopération étroite entre tous les fonds relevant du CSC. Il y a lieu d'ériger en principe essentiel le fait que la responsabilité de l'exécution des stratégies de développement local soit confiée à des groupes d'action locale représentant les intérêts des acteurs locaux. »

La stratégie locale de développement est définie comme un ensemble cohérent d'opérations qui visent à répondre à des objectifs et des besoins locaux et qui contribue :

- Selon le règlement commun (art.2, définitions, point16) : « à la réalisation de la stratégie de l'union pour une croissance intelligente, durable et inclusive, et qui est mise en œuvre en partenariat au niveau approprié »
- Et selon le règlement FEADER « art.2, définitions, point g » : à la mise en œuvre des priorités de l'union pour le développement rural, au niveau approprié et dans le cadre d'un partenariat »

¹⁰Document : « Les propositions de règlements européens 2014-2020 et le développement local » - Guenael Doré – 30 Novembre 2011- Association de promotion et de fédération des Pays.

Ces rédactions laissent une latitude importante quant au choix des thématiques.

L'article 29 du règlement commun précise ce qui est entendu par « développement local mené par les acteurs locaux :

- Il est orienté vers des territoires sous régionaux spécifiques ;
- Il est mené par des acteurs locaux, c'est-à-dire des groupes locaux... dans lesquelles à l'échelle décisionnelle, ni le secteur public, ni un groupe d'intérêt ne représentent plus de 49% des droits de vote ;
- Il s'effectue au moyen de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local ;
- Les interventions des Fonds relevant du CSC sont cohérentes et coordonnées ;
- Le comité de sélection, défini à l'article 29, § 3, peut estimer que l'usage de plus d'un fonds est requis pour mettre en œuvre la stratégie. Dès lors un fonds peut être désigné chef de file. Celui-ci couvre alors les frais de fonctionnement, les activités d'animation et de mise en réseau.

Cet article 29, donne les éléments indispensables à la définition d'une stratégie de développement local :

- Détermination de la zone et de la population relevant de la stratégie ;
- Analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone ;
- Une description de la stratégie et de ses objectifs, une description du caractère intégré et innovant de la stratégie, y compris des objectifs clairs et mesurables en matière de réalisation et de résultats ;
- Un plan d'action montrant comment les objectifs sont traduits en actions ;
- Une description des mécanismes de gestion ;

Par ailleurs :

- Les Etats membres définissent les critères de sélection des stratégies de développement local. Un comité constitué par les autorités de gestion du programme, choisit les stratégies de développement local ;
- La sélection et l'approbation de toutes les stratégies de développement doivent être achevées le 31 Décembre 2015.

Le règlement commun, outre qu'il généralise la stratégie de développement local au-delà des pratiques du FEADER et de l'initiative LEADER, précise et caractérise la démarche en promouvant sa généralisation sur un large champ.

L'article 30, indique que les Etats membres définissent les rôles respectifs du groupe d'action locale et des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes concernés pour ce qui concerne toutes les tâches d'exécution de la stratégie. L'autorité de gestion veille à ce que les groupes d'action locale désignent en leur sein, un partenaire chef de file, responsable des questions administratives et financières ou s'associent dans une structure commune légalement constituée.

L'autorité de gestion élabore et publie des appels à proposition ou une procédure de soumission de projets continue.

La nature du soutien spécifique aux groupes d'action locale des Fonds relevant du CSC est précisée par l'article 31 du règlement commun. Sont concernés :

- Les coûts afférents au soutien préparatoire ;
- La mise en œuvre des opérations relevant de la stratégie de développement local ;
- Les activités de coopération ;
- Les frais de fonctionnement et l'animation, jusqu'à un plafond de 25% des dépenses publiques totales.

Le règlement FEADER rappelle quant à lui que l'autorité de gestion conserve l'entièr responsabilité de l'efficacité et du bien-fondé de la gestion et de la mise en œuvre des tâches.

L'approche territoriale, à partir de l'expérience du FEADER, se trouve donc reprise de manière plus générale dans la stratégie proposée par la commission. Le règlement commun étend le champ possible de mise en œuvre et en précise les moyens. L'articulation des Fonds entre eux constitue une avancée, même s'il faut encore en vérifier l'effectivité, avancée dans le sens d'une approche intégrée qui mobilise les Fonds de manière coordonnée. Enfin, le fait de parler d'Investissements territoriaux Intégrés (I.T.I), incite les autorités nationales à créer les conditions d'un dialogue avec les territoires qui suscite des initiatives intra régionales sur des territoires spécifiques.

Ces possibilités existaient pour les territoires urbains dans le cadre des Projets Urbains Intégrés (P.U.I). Elle s'élargit, et les modalités de gestion proposées vont dans ce sens.

Malgré cela, l'Etat membre, devra concilier, en particulier, pour les régions développées, la concentration thématique, dont on a vu qu'elle pouvait conduire à des programmes établis dans une logique très verticale, et la logique intégrée qui appelle le plus souvent des moyens d'action diversifiés afin d'entraîner une mobilisation et une capacité de réponse à des besoins particuliers.

Cette présentation rapide des projets de la commission doit maintenant être confrontée à la situation de la Bretagne, à la manière dont a été conçue la contractualisation dans la période 2007-2013, en particulier dans sa prise en compte de la dimension territoriale. La géographie d'une région, les questions auxquelles elle est confrontée, et sa pratique des relations territoriales, influencent nécessairement ses choix et ses modes d'action.

Le niveau d'organisation territoriale et les habitudes prises dans ce cadre jouent dans les modes de gestion du contrat et du dialogue. La taille et la capacité d'action sont essentielles de même que les modes de coopération. La période 2007-2013 aura vu, d'une part l'Etat réorganiser l'ensemble de ses modes d'organisation, de gestion et de gouvernance locale et, d'autre part, engager une réforme territoriale, portant sur cette période sur le renforcement de l'intercommunalité.

Cet ensemble d'éléments doit être mis en perspective et analysé, avant d'aborder les pistes de travail pour la période à venir.

3. La Bretagne et ses territoires : L'union dans la diversité.

1. La place de l'Etat en Bretagne.

La Bretagne a développé avec l'Etat une relation singulière. A la fois région très typée qui exprime de diverses manières sa forte identité, linguistique, culturelle et géographique, la Bretagne sait aussi être une région française, inscrite dans un dialogue permanent avec l'Etat. Les politiques d'aménagement du territoire conduites depuis les années 1960, ont beaucoup apporté à la Bretagne du fait de sa géographie très périphérique et des retards constatés par les bretons eux-mêmes au sortir de la deuxième guerre mondiale. Organisés dans un comité pluraliste, le Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts bretons (CELIB)¹¹, ils ont initié une relation avec l'Etat qui s'est traduite par des réalisations emblématiques telles que le Plan Routier Breton. Une sorte d'union sacrée s'est construite vis-à-vis de l'Etat, transcendant les courants politiques et les singularités territoriales.

Sur cette base, la Bretagne est restée fortement légitimiste, tout en défendant ses intérêts bien compris, en particulier sur les dossiers jugés vitaux, sur lesquels se forge un consensus.

Les représentants de l'Etat sont à cet égard considérés comme des partenaires, devant faire avancer la cause bretonne. Cela n'exclut pas le débat et les oppositions, mais la Bretagne tend plutôt à tirer parti de la règle que de la combattre.

¹¹CELIB- « Bretagne, une ambition nouvelle ». Presses Universitaires de Bretagne- 1969.
« 20 ans qui transformèrent la Bretagne : L'épopée du CELIB, 22 Juillet 1950- 2 Février 1969 ». Joseph Martray. Editions France Empire. Paris – 1983.

En ce qui concerne la relation contractuelle avec l'Etat, la Bretagne a très vite considéré le niveau régional comme s'imposant dans les négociations. Ce qui peut paraître évident aujourd'hui, ne l'était pas lors des premiers exercices contractuels et ne l'est pas toujours dans certaines régions. Cette prédominance du fait régional, peut à certains égards, avoir été contre-productive, en n'obligeant pas les collectivités à mettre en synergie leurs moyens sur des thèmes ou la « compétence générale » les mettait en situation de traiter les mêmes sujets ou des sujets très contigus. La « réforme » aurait pu se faire en continu, par rapprochements successifs des points de vue.

Les évolutions successives du cadre législatif concernant les relations entre l'Etat et les collectivités n'ont pas fait résolument évoluer la nature de la relation. Dans la période récente, les réformes de décentralisation de 2004, d'une part, et la profonde réorganisation de l'Etat ont toutefois provoqué des évolutions de posture. Celles-ci ont été accentuées par la réforme fiscale et plus récemment par la réforme territoriale.

Toutefois, lorsqu'on examine les diagnostics conduits et les stratégies proposées, il y a peu de distance entre l'approche régionale de l'Etat et celle de la collectivité régionale.

La lecture du diagnostic territorial réalisé en 2006, et les interventions du représentant de l'Etat d'une part, celle du président du conseil régional d'autre part devant la conférence territoriale de Bretagne, démontrent un cheminement commun et un partage très marqué des priorités.

2. Le fait régional incontesté.

La Bretagne est une région identitaire, dont les limites administratives posent peu de questions quand il s'agit de défendre des intérêts territoriaux. Le débat sur le rattachement de la Loire-Atlantique, s'il est posé régulièrement se heurte rapidement à des réalités économiques et sociales et à des considérations de gouvernance.

En Bretagne, la défense des intérêts régionaux d'aménagement du territoire est de longue date reconnue à la collectivité régionale. La consolidation de ce principe s'est concrétisée en 2004 par la mise en place du B15 (Bretagne à 15)¹², anticipation de la conférence des exécutifs, envisagée dans le projet de réforme territorial de Juin 2010. Cette instance réunit, le président du conseil régional, les quatre présidents de conseils généraux, et les présidents des communautés d'agglomération. (Le B15 est récemment devenu B16, la communauté d'agglomération de Concarneau ayant été créée).

Le B16 est une instance politique qui ne décide pas mais qui oriente, organise et formalise des accords sur les grands dossiers d'aménagement du territoire (financement de la ligne ferroviaire à grande vitesse, équipements numérique à très

¹²Entretien avec B. Poignant- Maire de Quimper. (www.armortv.fr/émissions/actualités/).

haut débit, équilibres financiers des contrats de projets...) C'est aussi un outil pour le président du conseil régional pour obtenir des consensus permettant de rendre des accords suffisamment « indénouables » pour lui assurer ensuite un leadership de négociation avec les partenaires, l'Etat en premier lieu.

Le B16 constitue une originalité qui a renforcé la place et le poids de la région. Il constitue une sorte de « marque page » dans l'avancée du processus de décision régionale et a pour vocation de construire du consensus entre les décideurs régionaux. Cette démarche tend à s'apparenter à celle qu'entretiennent les exécutifs des agglomérations qui recherchent une voie de dialogue et de co-construction avec des maires qui bien que de tendances politiques opposées sont impliqués dans l'exécutif.

Le B16 n'a pas les caractéristiques d'une conférence des exécutifs, au sens où son rôle est limité aux dossiers d'intérêt régional, sans conduire à une coordination de politiques publiques ou à la recherche de mutualisations allant au-delà de celle portant sur les dossiers qui lui sont proposés par l'exécutif régional.

C'est par contre un puissant levier pour sceller des accords, qui se traduisent par un plan d'action et des mises en commun de financements.

Certaines collectivités souhaiteraient aller plus loin dans la formalisation et le partage de responsabilité¹³. Les communautés de communes souhaiteraient une représentation. Il n'est pas certain que la région souhaite à ce stade aller plus loin, car cela modifierait la nature même de l'instance.

Face aux partenaires cette méthode de recherche de consensus est assez redoutable, au sens où les délibérations du B16 n'ont aucun caractère juridique mais tendent à donner à l'exécutif régional une légitimité supérieure à celle que lui a donné l'assemblée régionale.

Les contrats de projet et les programmes opérationnels européens étant des exercices préparés et négociés à l'échelon régional, leur préparation donne au B16 un rôle important dans le portage des grands dossiers et la gestion des équilibres thématiques et territoriaux.

Le fait d'avoir retenu une composition, n'associant que les départements et les agglomérations, au-delà de ne pas étendre outre mesure l'instance, constitue un choix tactique, qui n'oppose pas les départements et les villes et qui dans le même temps n'associe que les agglomérations, créant une forme de césure entre les villes moyennes, le statut d'agglomération constituant une sorte de sésame. Les départements sont censés représenter les autres territoires.

13Mission d'étude : « Le Département, une collectivité d'avenir au cœur du modèle breton : vers un modèle breton de coopération territoriale ». Mars 2012. (www.cg29.fr).

En tout cas, pragmatisme aidant, le tour de table actuel est représentatif des moyens financiers et techniques les plus puissants, c'est-à-dire ceux qu'il convient d'engager dans un consensus régional

2.1. La région et les territoires.

S'agissant des territoires, la région a aussi pris des options qui relèvent à la fois du pragmatisme et de l'approche tactique. Depuis de nombreuses années la collectivité régionale a pris l'option d'agir à la dimension des Pays. Dès 1995, elle a initié une politique des pays fondée à l'époque sur la péréquation et l'abondement, au côté des politiques sectorielles. Un fonds régional d'aménagement du territoire permettait la mise en œuvre de cet accompagnement.

La constitution de 21 Pays en Bretagne, permettait à la région de faire émerger des territoires intermédiaires entre le département et l'intercommunalité, territoires lisibles et en nombre acceptable, vu du niveau régional.

Elle permettait aussi à des conseillers régionaux de trouver un ancrage territorial, et pour certains d'entre eux, de construire des leaderships plus étendus.

Le choix du Pays évitait à la région une confrontation avec les départements, tout en déstabilisant quelque peu les repères cantonaux. Il incluait les villes dans une dynamique plus large que leur seul territoire, confrontant la prise en compte de leurs projets urbains à la solidarité avec leur Pays, dont une part au moins était incluse dans leur périmètre intercommunal.

La politique de Pays apparaissait intellectuellement très satisfaisante pour les instances économiques et sociales régionales, car singularisant la présence régionale pour les territoires. Elle se révélera consensuelle, compte tenu de ses portages nationaux successifs.

Les évolutions de majorité politique n'ont pas bousculé cette approche qui a été plutôt renforcée.

Sachant que l'Etat a été pendant une assez longue période le promoteur de cet échelon de projet, les politiques territoriales d'initiative régionale ont convergé vers l'échelon du Pays.

La couverture intégrale du territoire régional, la mise en place progressive d'un appareillage de Pays (structure d'animation, conseils de développement) a peu à peu rigidifié le dispositif d'autant que l'on confiait aux Pays des missions diverses de coordination.

Il était donc assez logique que l'Etat et la région se retrouvent sur ce niveau territorial pour mener une politique territoriale à caractère contractuel, à la fois généraliste et permettant une péréquation. C'est cette approche qui a prévalu jusqu'en 2005.

En Février 2005, le conseil économique et social régional publiait une évaluation du Programme régional d'aménagement du territoire pour la période (2000-2005)¹⁴. Tout en soulignant le bien-fondé de cette politique des pays, le rapport soulignait que la visibilité de l'action de la région était réduite, du fait des financements croisés et multiples des projets et l'absence d'identification de l'action de la collectivité régionale.

Lors de sa sixième réunion de Décembre 2005, la région présente un rapport sur la « Nouvelle politique des Pays »¹⁵, qui reprend l'évaluation du CESR, et intitule un chapitre du rapport « une lisibilité de l'action régionale en question ». Ce manque de lisibilité est pour l'essentiel attribué à la multiplicité des sources de financement et de manière indirecte à la juxtaposition de crédits régionaux, d'une enveloppe contractualisée avec l'Etat et de crédits du FEDER et de Leader+.

La volonté exprimée est en fait plus large et consiste à concevoir et à mettre en œuvre une politique de la région avec les Pays qui soit clairement identifiable et bilatérale. La région a environné cette opération d'une large consultation des Pays et propose un dispositif qui dans le contrat combine des projets régionaux ayant un impact sur le Pays, des projets co-décidés, et des projets d'intérêt local.

Ce processus intègre les projets territoriaux dans l'ensemble des politiques régionales, et, bien que le rapport n'exclue pas l'hypothèse d'une contractualisation éventuelle avec l'Etat, il met en place des mécanismes assez dissuasifs pour le partenaire. En prévoyant une signature des contrats dès Juin 2006, le rapport crée une anticipation sur la conclusion des négociations Etat –région qui ne peut qu'éloigner l'hypothèse d'une contractualisation.

Nous verrons plus loin que le volet territorial du contrat de projet pour la période 2007-2013 ne donne pas lieu à un véritable contrat, et que la région a conduit une démarche qui l'excluait par construction.

Ce développement a uniquement pour objet de montrer que la stratégie construite par un partenaire peut conduire à l'impossibilité de développer un processus contractuel, au profit d'une mise en avant singulière. Celle-ci peut d'ailleurs apparaître justifiée dans un processus d'affirmation de la politique de la région.

Par contre, et dès lors que l'Etat, voire d'autres collectivités seront appelés sur les mêmes projets, la région ayant apporté en moyenne 20% aux projets aidés, il faut s'interroger sur la plus-value pour les maîtres d'ouvrage et sur le temps utilisé pour le bouclage des financements et les instructions multiples.

14« La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne »- Février 2005- rapporteurs : Alain Even et Guy Joudren. (www.bretagne.fr/ /Coopération- territoriale).

15« Contrat pour la Bretagne : La nouvelle politique territoriale »- Décembre 2005- 6^{ème} réunion. (www.pays.region.bretagne.fr/)

En toute hypothèse, si la région souhaite conserver un dispositif tel que celui qu'elle a mis en œuvre sur la période 2006-2010, elle doit renégocier ses contrats de Pays dès 2012, selon des modalités qui lui seront propres, et donc en décalage avec le processus des éventuels contrats de projet 2014-2020.

2.2. La région et les agglomérations.

Nous avons vu plus haut que la région avait associé les agglomérations pour former le B16 et que par contre les communautés de communes n'y étaient pas associées. (Quand on parle ici d'agglomérations, il faut préciser que les 8 communes de la communauté de Brest ont historiquement adopté le statut de communauté urbaine, les 10 autres membres étant des communautés d'agglomération.)

Deux d'entre elles occupent une position particulière dans l'ensemble régional. Il s'agit de Rennes métropole et de Brest métropole océane. La première, capitale régionale et premier pôle urbain de la région (400000 habitants), la seconde à l'extrême ouest de la région constituant le deuxième ensemble urbain de Bretagne (220000 habitants). (Le terme de métropole dans leur intitulé ne recouvre pas de réalité juridique. Par contre le Pays de Brest, est devenu par arrêté du 16 Mars 2012, un pôle métropolitain, regroupant sept intercommunalités, 89 communes et 400 000 habitants. Sa compétence est particulièrement centrée sur, le déploiement du très haut débit, la promotion touristique, et la gestion du littoral. Cette évolution s'est faite par « fusion » de l'association de Pays et le syndicat mixte du SCOT, dont il garde les attributions).

Ces deux pôles réunissent l'essentiel des fonctions urbaines et inscrivent leur développement dans une logique de reconnaissance européenne. Dès lors, elles constituent des moteurs du développement régional, chacune étant facteur d'attraction pour une partie de la région et concentrant les services de haut niveau. Elles développent toutes deux un projet stratégique et une « politique extérieure » active, caractéristique des unités urbaines de ces tailles.

Villes universitaires, pôles de recherche et développement, elles appellent sur leurs projets l'Etat et la région, ainsi que des financements européens importants.

Ces deux entités urbaines ont des combats à mener. Rennes dans une forme de compétition avec Nantes, deux aires urbaines de l'Ouest, presque contigües à l'échelle européenne, susceptibles d'autant de terrains d'entente que de compétition. Brest, symbole de la restructuration de l'industrie navale militaire, à l'extrême ouest de la Bretagne, qui tend à trouver sa voie dans une activité de recherche et de développement sur la mer. Sa position géographique constitue à la fois un défi et une chance pour l'ouest de la région.

La région a l'impérieux devoir de soutenir ces deux entités urbaines. Elle le fait avec l'Etat, de manière déterminée en portant avec les présidents de ces communautés des projets lourds, de recherche, de développement universitaire, d'innovation et de développement économique.

En obtenant un consensus régional pour le financement d'un projet ferroviaire, elle donne des atouts nouveaux à ces deux centres urbains (Rennes à une heure trente de Paris, Brest à un peu plus de trois heures).

Pour autant, la région ne peut faire accréditer l'idée que les projets urbains font seuls le développement de la Bretagne, et ne souhaite surtout pas que la collectivité régionale se voit disputer son leadership. La Bretagne ne peut être résumée à une ville ! Comment faire, sinon en considérant les projets de ces villes comme des projets bretons avant tout. Cette approche consiste à s'engager sur les projets des métropoles tout en ne faisant pas de leur stratégie des chapitres particuliers du projet régional.

La conséquence est qu'il n'existe pas à ce jour de projets territoriaux identifiés pour ces deux métropoles au niveau régional (contrats urbains, projets urbains intégrés).

2.3. Les autres agglomérations

Depuis la loi du 12 Juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération inter communale (dite Loi Chevènement), dix communautés d'agglomérations se sont créés en Bretagne. La communauté urbaine de Brest s'est maintenue dans ce statut, la loi autorisant ce maintien, malgré une population inférieure au seuil requis. Les communautés de Rennes et de Lorient avaient une expérience de district, première forme de communauté de projets, les autres se sont pour la plupart construites par extension de communautés de communes dont les villes centre avaient connu une croissance démographique importante. Les deux premières citées ont amplifié leur projet à partir de leur expérience de district, les autres sont rentrées dans les nouvelles compétences de manière très progressive, ceci d'autant plus que l'extension du territoire intercommunal incluait de nombreuses communes rurales.

L'évolution n'a donc pas été homogène et le statut de communauté d'agglomération, s'il a engagé tous ces territoires dans une dynamique n'en fait pas un ensemble totalement homogène. Le fait d'être impliquées collectivement dans le processus régional a par contre créé des synergies, ou des effets d'entraînement.

Les effets de seuil ont par contre induit la localisation des communautés d'agglomération (à l'exception de Vitré) sur les franges littorales en croissance forte de population, excluant de fait des communautés de l'intérieur, qui dans ce contexte ne participent pas au « club ».

3. LA REFORME TERRITORIALE ET LES SCHEMAS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.

La réforme territoriale introduite par la loi du 16-12-2010, conduisant, à l'initiative des préfets, à la révision du Schéma de Coopération Intercommunal (S.D.C.I)¹⁶, a permis d'engager un large processus, de simplification de l'organisation intercommunale. Les objectifs de la loi étaient d'intégrer les communes isolées dans un EPCI à

16SDCI- Ille et Vilaine- Arrêté Préfectoral du 23-12-2011. (www.bretagne.pref.gouv.fr).

SDCI- Finistère- Arrêté Préfectoral du 31-12-2011. (www.finistere.pref.gouv.fr).

SDCI- Côtes d'Armor- Arrêté Préfectoral du 29-12-2011. (www.cotes-darmor.pref.gouv.fr).

fiscalité propre, de favoriser les regroupements d'EPCI de petite taille, et de réduire le nombre de syndicats intercommunaux.

La réforme avait aussi pour effet de ne plus permettre la constitution de nouvelles structures de Pays, tout en actant le maintien des Pays existants. Par ailleurs, la loi crée de nouvelles possibilités de coopération, notamment les Pôles métropolitains. Cette formule nouvelle ouverte par la loi, permet des regroupements de plus de 300000 habitants, dans un ensemble d'un seul tenant, sous forme d'un établissement public qui ne dispose pas de fiscalité propre, constitués sous la forme d'un syndicat mixte. Il peut agir dans plusieurs domaines cités par la loi (développement économique, innovation, recherche, enseignement supérieur, culture, aménagement du territoire par coordination des Scot, infrastructures de transport dans une logique de développement durable).

Cet exercice, mené à l'échelon départemental a conduit en Bretagne à trois arrêtés portant sur les décisions actées en Commission Départementale de coopération intercommunale. Seul le Morbihan n'a pas acté de décisions.

L'examen de ces décisions conduit à constater :

- Un travail important de réduction de structures syndicales et une volonté partagée de constituer des entités de taille plus importante, départementales si possible, sur des compétences comme le traitement, le transport et la distribution de l'eau potable, ainsi que les fonctions de concédant des réseaux d'électricité.
- L'intégration des communes isolées, dont le principe s'imposait dans le texte.
- Les regroupements d'E.P.C.I, sur lesquels les résultats sont en demi-teinte. L'exercice demandé par la loi était complexe et concernait pour l'essentiel des entités n'ayant jusqu'alors pas réussi à trouver elles-mêmes, les compromis adéquats.

Sur ce dernier point, il est utile de regarder en quoi les décisions prises, les préconisations retenues et les travaux complémentaires demandés aboutissent à des effets significatifs. Plusieurs aspects doivent être signalés :

- Les travaux ont été conduits en respectant les contours des Pays existants, les regroupements proposés ne remettant pas en cause, ou très marginalement, ces entités. Cette volonté n'a pas ajouté à la complexité de l'exercice.
- Les regroupements décidés et pour lesquels des échéances strictes ont été posées correspondent à des nécessités de taille critique pour des petites communautés. Le schéma des côtes d'Armor amène à un nombre significatif de regroupements de ce type. On constate dans le Finistère des blocages sur des petites communautés en zones rurales.
- Des ensembles importants ne parviennent pas à envisager des regroupements immédiats. C'est le cas du Pays de Fougères en Ille et Vilaine qui regroupe cinq communautés. Ce regroupement qui avait du sens est renvoyé après 2014. L'urgence pour un bassin d'emploi en mutation, ne résiste pas aux attendus géopolitiques locaux. Dans le même temps le Pays de Vitré fait une partie du chemin en intégrant à brève échéance la communauté du pays Guerchais à la communauté d'agglomération de Vitré.
- Enfin quelques territoires de grande complexité sociologique et historique ont besoin de temps pour des recompositions. C'est le cas du sud de l'Ille et Vilaine entre l'agglomération de Rennes et le pays de Redon. La résistance à l'extension de la métropole d'une part, et l'attractivité difficile d'une ville de Redon et d'une intercommunalité particulière puisque composée de

communes de trois départements, ont favorisé la création de petites entités qui ont émietté un territoire. L'existence de pays, qui ont en quelque sorte la même histoire, n'a pas eu d'effet réel de rapprochement.

- En matière de pôle métropolitain, le SDCI de l'Ille et Vilaine propose une étude pour avancer vers la création d'un pôle métropolitain, entre la communauté d'agglomération de Rennes et les EPCI qui constituent le Pays de Rennes. L'un de ces EPCI devrait intégrer l'agglomération, les quatre autres ne le souhaitent pas. Il existe un Scot du Pays de Rennes qui constitue une base très élaborée pour la définition du plan d'action. Cette approche est logique et susceptible d'ouvrir des perspectives.

D'un point de vue général, notre objet n'étant pas de réaliser une analyse de détail, les schémas établis en Bretagne constituent une avancée dans le sens de la simplification. Le travail ayant été conduit dans les contours des Pays, ceux-ci ne sont généralement pas mis en cause. Lorsque c'est le cas, la construction initiale du Pays, s'était faite sans corriger les défauts initiaux des périmètres intercommunaux. Les difficultés les plus importantes sont dans la capacité à rebâtir des intercommunalités de dimensions suffisantes sur un bassin de vie. Le pays se recomposera où la communauté s'y substituera (cas de Redon par exemple).

Par contre au stade actuel, les SDCI n'ont pas conduit à des ensembles intercommunaux susceptibles, dans une vision régionale, d'être substitués aux Pays. Leur nombre et les tailles encore trop réduites des entités ne nous semblent pas permettre d'en faire de manière généralisée des territoires de contrat.

Cette situation est sans doute dommageable car un EPCI à fiscalité propre est directement le responsable de la bonne fin de ses projets. Avec 118 EPCI au 1^{er} Janvier 2012 en Bretagne et sans doute un peu moins de 100, dans des délais rapprochés, le Pays peut demeurer une réalité, même si ses initiatives propres sont plus réduites que dans la période passée. Lieu d'échange, de débat et d'animation, il peut aussi demeurer ensembler et épouser les formes des EPCI qui le composent, au fil de leurs évolutions.

Recommandation 1 : Les EPCI n'ayant pas tous atteint des dimensions suffisantes pour soutenir une forte dynamique de projet territoriale, la dimension du Pays reste pertinente pour envisager des contrats globaux de développement local avec l'échelon régional.

4. LES DEPARTEMENTS.

Les départements, par les compétences qui leur ont été confiées, par les budgets qui sont les leurs et par le patrimoine dont ils sont détenteurs ou garants, pèsent encore fortement dans le paysage institutionnel. La difficulté qu'ils rencontrent est sans doute le corollaire des charges qui pèsent sur eux.

En Bretagne, le fait départemental a fortement marqué et l'appartenance à un département détermine fortement les pratiques et les comportements. La charge de la compétence sociale est, dans les dernières années venue, contrecarrer la vocation historique d'investisseur du département et sa capacité à accompagner les projets des communes.

Toutefois les départements pèsent dans le jeu régional par des budgets importants¹⁷. Ainsi en Bretagne les quatre départements représentent un budget global de 3 milliards d'euros (comptes administratifs 2010), là où la région présente un compte administratif de 1 milliard d'euros. En investissements, les départements réalisent 280 millions d'équipements directs, là où la région en réalise 82, et apportent 266 millions de subventions d'équipement, là où la région en apporte 215. Certes les interventions sont pour une part importante de nature très différentes, en particulier sur les équipements directs, mais en matière de subventions d'équipement les opérations aidées sont très majoritairement de même nature et se retrouvent dans les plans de financement.

Les départements ont, chacun à leur manière, développé des contrats avec les territoires, sur des modes assez voisins de ceux des contrats de Pays, mais ils le font souvent à l'échelle des projets des communes et désormais des intercommunalités. La posture adoptée par la région, consistant à établir des contrats directement avec les Pays pour une « lisibilité » accrue de ses interventions a eu tendance à disperser l'action publique et à obliger les départements à formaliser une relation avec les territoires.

Cela nous renvoie à la réforme territoriale proposée en Juin 2010 dans sa dimension régionale et révèle le paradoxe de la relation région département. Les constats qui ont conduit à retenir le principe du couple région département reposaient sur l'enchevêtrement des interventions, sur les nombreux financements croisés, et sur l'incompréhension du citoyen quand à cette dualité d'intervention sur les mêmes projets. En même temps, la nécessité, du moins la volonté pour chaque collectivité de marquer son rôle et sa place apparaît naturelle et l'expression normale d'un projet politique. Or, la loi, propose de maintenir les deux institutions, certes en leur demandant de s'inscrire dans un processus de convergence, et propose de confier ces deux institutions aux mêmes élus, conseillers territoriaux, chaque niveau conservant une assemblée et un exécutif.

Ce débat demeure, mais il illustre la difficulté à trancher entre :

- La fusion des collectivités départementales et régionales qui donnerait satisfaction aux critiques sur le millefeuille, mais créerait une collectivité dont les pouvoirs d'orientation et d'intervention changeraient la face de la décentralisation.
- La spécialisation qui poserait le département comme la collectivité des solidarités sociales, et conduirait les régions à reconstituer un maillage territorial de l'aménagement du territoire, en quelque sorte à créer des subdivisions. Le

17DGCL- comptes administratifs des départements 2010. (www.dgcl.interieur.gouv.fr/ section/collectivités- locales).

département, ramené aux seules compétences sociales risquerait au final d'être assimilable à un compartiment d'une Agence Régionale de Santé (ARS) «Amplifiée».

Recommandation 2 : L'association plus intense des Départements à la définition des projets de territoires doit s'imposer le plus en amont possible, en particulier sur les thématiques relatives à la santé, aux services aux personnes en perte d'autonomie, notamment les personnes âgées, et, dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle

En conclusion

Pour revenir sur le champ de la relation entre les territoires et la contractualisation, il est clair que la période en cours a consisté pour la collectivité régionale à établir des marqueurs :

- La **conférence territoriale** comme lieu de recherche du consensus sur les grandes thématiques du projet régional, permettant d'associer, les départements et les agglomérations, c'est-à-dire les collectivités dont le poids et les degrés de liberté font qu'elles peuvent à tout moment avoir une expression propre susceptible de contrarier la trajectoire régionale.
- La **politique des Pays**, permettant une couverture intégrale du territoire, singularisant l'intervention régionale et créant une relation d'interdépendance, voulue comme exclusive. Ceci, dans un contexte, ou, les cofinancements restent indispensables, à charge pour le Pays de les rechercher auprès des autres financeurs.
- **L'intégration des projets des villes et des agglomérations dans les contrats de pays**, excluant de fait des contractualisations particulières à caractère urbain. La région en retire le double avantage, de ne pas privilégier le fait urbain en l'incluant dans un contrat ville campagne et de ne pas mettre en exergue d'effets de concentration sur les villes et agglomérations qui ont des fonctions de centralité régionales.

La question qui se pose dans ce contexte régional affirmé, est de savoir comment les stratégies et contraintes de chaque acteur, peuvent sur la base d'un diagnostic partagé, être mises en œuvre dans de véritables contrats.

Par ailleurs, la logique déployée est-elle toujours d'actualité ? La région a-t-elle autant à se prémunir des initiatives spécifiques des territoires pour asseoir un leadership ? Les méthodes employées sont-elles reconnues et les résultats si évidents ?

Les choses ne sont pas si claires.

- S'agissant de la conférence territoriale (B16), il existe une revendication d'une construction plus partagée, poussant l'exigence vers une formalisation et une démocratie plus évidente. Cette demande, qui tendrait vers une conférence des exécutifs, a été récemment portée par le département du Finistère dans un rapport de mission. Il ne remet pas en cause l'instance, il demande une structuration, un élargissement du champ de travail (exercice des compétences, mutualisations...), la formalisation des lieux de débat et de décision (commissions, bureau).

- La politique des pays ne fait pas l'objet d'une unanimité des élus. Elle est jugée limitante et pour certains, elle n'est pas sortie de la logique de « tiroir-caisse » et de partage d'enveloppes. A la fois directive en apparence et au final très permissive, elle n'engage pas suffisamment à un « dialogue de gestion territorial » sur des enjeux locaux de développement.

Sur la dimension du Pays, les points de vue sont contrastés. L'intercommunalité serait pour certains la dimension pertinente. Plus surprenant, le souhait d'agrégner des pays pour atteindre une masse critique (taille d'un territoire de santé...). Il s'agirait pour des entités « rurales », d'atteindre la population équivalente à une petite métropole et de n'y traiter par contrat que des priorités vitales pour le territoire concerné.

- Les « métropoles » revendiquent des contrats spécifiques. Elles expriment cette revendication auprès de tous les échelons, européen, national, régional. La dimension urbaine est mise en avant par l'Europe, en France la question est posée par les associations d'élus (ADCF) et plusieurs régions ont mis en place des contrats urbains intégrés. Rennes métropole et Brest métropole océane, le revendiquent de diverses manières. Peut-on, doit-on persister dans une approche banalisée ou masquée ?

Les choix opérés à un moment par la région sont-ils immuables ? L'architecture d'ensemble est un mode de régulation globalement accepté, mais soumis à des pressions et parfois à des contestations.

On a vu plus haut que la réforme territoriale, si elle faisait bouger les lignes n'aboutissait pas à des entités capables de redessiner des espaces de gouvernance et que les limites des Pays étaient plutôt une conséquence adaptable aux contours des intercommunalités.

Le département reste un espace administratif pertinent, mais en mutation dans ses compétences, dans ses missions, aussi bien comme collectivité que comme échelon de l'Etat. Ce que l'on constate par contre en Bretagne, c'est la complexité engendrée par le caractère pluri départemental de deux Pays.

L'idée qui consisterait à amplifier les espaces de gouvernance à l'échelle d'un agrégat de plusieurs pays, notamment ruraux, n'est pas forcément à écarter dès lors que la réflexion et les projets qui en découlent portent sur des enjeux « vitaux » et des « vocations » de territoires.

4. CONTRAT DE PROJETS ETAT- REGION : UNE VISION PARTAGEE ET DES ITINERAIRES DIFFERENCIES.

Le comité interministériel pour l'aménagement et la compétitivité du territoire(CIACT) de Mars 2006, portant notamment sur la préparation des Contrats de projets Etat-région pour la période 2007-2013, fixait les objectifs politiques suivants :

- Des objectifs plus clairs et des contenus plus resserrés, en liaison avec les objectifs européens de la stratégie de Lisbonne (compétitivité et attractivité des territoires, dimension environnementale du développement durable, cohésion sociale et territoriale).
- Des projets d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement sur les économies régionales, mais aussi possibilité de maintien d'un volet territorial.

- Un partenariat plus efficace (association des conseils régionaux dès la phase de diagnostic préalable)
- Un meilleur respect des engagements de l'Etat, et un suivi des financements des partenaires à l'aide d'un outil commun (Présage).

Cette commande répondait à plusieurs constats établis sur la période précédente, portant des retards d'exécution croissants, la multiplication des domaines d'intervention avec un risque de dérive financière, une répartition des compétences peu lisible par le citoyen... Autant de constats finalement assez récurrents depuis le début des contrats de plan.

Les thèmes retenus portent sur :

- La compétitivité et l'attractivité des territoires,
- La dimension environnementale du développement durable,
- La cohésion sociale et territoriale,

Un volet territorial pourra être envisagé, s'inscrivant dans des démarches infra régionales, sur des thèmes précisés dans le compte rendu du CIACT :

- Politiques de développement durable des agglomérations,
- Développement numérique des territoires,
- Stratégies territoriales d'adaptation aux changements climatiques, maîtrise de l'énergie, et promotion des énergies renouvelables,
- Gestion équilibrée de la ressource en eau,
- Prévention des risques naturels,
- adaptation des services publics et accompagnement des initiatives innovantes en matière de services à la personne, y compris la reconversion des structures hospitalières en EHPAD et adaptation des structures pour personnes handicapées.

Globalement les thèmes retenus pour la contractualisation recoupent les visées européennes, et les contrats doivent s'articuler avec les programmes opérationnels des fonds européens, dont ils constituent la contrepartie.

Le volet territorial, dont la forme n'est pas précisée, est ciblé sur des priorités qui sortent de la logique d'appui aux équipements locaux de base et qui reprennent des éléments, d'application locale, des priorités thématiques.

1. La traduction en Bretagne des objectifs nationaux.

Le contrat de projets 2007-2013, pour la région de Bretagne a été signé le 12 Avril 2007¹⁸.

Structuré en 9 grands projets, formulés en objectifs, il est à dominante thématique, chaque objectif portant sur un enjeu de développement ou de pérennité du territoire breton. Seul le « volet territorial », s'adresse directement aux territoires, particulièrement aux territoires ruraux.

Le poids financier de ce contrat est d'environ 1 milliard d'euros, dont près de 600m€ proviennent de financements d'Etat et 500 m€ de la région. Il faut y ajouter 150 millions des collectivités autres, et y relier 375 millions de fonds européens, sur les

18CPER Bretagne- (www.bretagne.pref.gouv.fr). Les grands projets du CPER- 23-09-2010.

632 inscrits dans les programmes régionaux et volets régionaux des programmes nationaux.

Sur 9 grands projets, deux (**GP1 et GP3**), concentrent à eux seuls 50% des financements. Il s'agit du grand projet relatif au ferroviaire et aux déplacements, et du grand projet relatif à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation.

Si l'on y ajoute les grands projets relatifs à l'agriculture et à la protection de la ressource en eau, ces quatre grands projets, mobilisent 75% des financements du contrat.

Cette approche est évidemment à relativiser, mais elle montre une concentration des moyens sur des choix forts, correspondant à des priorités régionales:

Maquette initiale CPER 2007-2013 en k€	ETAT	REGION
GP 1 : Renforcer la compétitivité de la Bretagne en améliorant son accessibilité	128 000	153 000
GP 2 : Construire une nouvelle ambition pour l'agriculture et l'agroalimentaire	66 942	52 359
GP 3 : Conforter la performance du système d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation	163 300	108 208
GP 4 : Développer une politique maritime intégrée	12 350	23 650
GP 5 : Poursuivre la reconquête de la qualité de l'eau- atteindre le bon état écologique des milieux aquatiques	77 350	48 200
GP 6 : Préserver la biodiversité, maîtriser l'énergie et développer une gestion de l'air et des déchets	40 150	34 030
GP 7 : Favoriser l'accès du marché du travail en valorisant les compétences et en anticipant les mutations	22 500	22 500
GP 8 : Conforter le rayonnement international des territoires bretons	38 500	38 500
GP 9 : Volet territorial	44 221	0
Total CPER	593 313	480 547

- **Le désenclavement de la Bretagne (grand projet 1)** - prolongation de la LGV- par des aménagements au-delà de Rennes, sur les voies vers Quimper et vers Brest.

Projet de consensus régional depuis plus de 15 ans, la voie nouvelle entre Connéret et Rennes se trouve ainsi prolongée pour améliorer son impact jusqu'à la pointe de la Bretagne, dans la perspective d'un Paris- Brest ou Quimper en trois heures.

- **Le renforcement du potentiel de l'enseignement supérieur et de la recherche, et la diffusion des innovations (grand projet 3)**, thématique elle aussi fortement promue en Bretagne, dont la spécificité est sans doute le difficile pari entre une volonté de cohérence régionale et une pluralité de sites.
- **L'agriculture et l'agroalimentaire (grand projet 2)**, secteurs essentiels de l'économie régionale dont l'approche est duale, partagée entre compétitivité d'un complexe agro industriel dans la compétition mondiale, et évolutions vers un modèle productif durable et soutenable.
- **L'eau, ressource fragilisée et menacée (grand projet 5)**, dont il faut reconquérir la qualité, par le retour au bon état des masses d'eau, tant en ce qui concerne la morphologie des bassins, l'usage et les prélèvements, que les qualités physicochimiques des eaux.

Si les deux premiers grands projets font consensus, les deux autres portent dans leur coexistence, un débat permanent sur les voies et moyens de l'adaptation compétitive d'un des secteurs économiques essentiels en Bretagne, et la capacité de la région à préserver une ressource en eau menacée, dont la dégradation est à tous égards pénalisante.

Le grand projet 4 : « Développer une politique maritime intégrée ». Les moyens attribués à ce grand projet sont modestes si l'on considère l'étendue de la façade maritime et la complexité des problématiques la concernant. Les objectifs poursuivis relèvent pour une bonne part de la pêche et les ports de pêche. Le reste concerne le secteur naval, et une infime partie le développement équilibré et durable du littoral breton par la connaissance et la gestion intégrée des zones côtières.

Il s'agit là d'un grand projet, dont l'ambition est avancée, mais qui ne trouve ni les moyens de son intitulé, ni le contenu que sous tendait l'ambition. Au moment de sa préparation, la notion de **gizc** n'avait été que peu utilisée, la question maritime étant pour l'essentiel abordée par l'activité économique sur le littoral.

Depuis la question de l'interaction des activités humaines avec la frange maritime littorale s'est plusieurs fois rappelée à tous. (Dragages des ports, équilibre des pratiques conchylicoles, algues vertes, épurations des eaux en zone littorale, zones littorales submersibles, gestion du foncier en zone littorale et rétro littorale...). Autant de questions qui pourraient aujourd'hui trouver leur place dans une gestion intégrée du littoral.

Le grand projet 6 porte sur la préservation de la biodiversité, la maîtrise de l'énergie, et la gestion durable de l'air et des déchets. Il regroupe des thématiques, reprises depuis par le Grenelle de l'environnement, sans, au moment

de sa construction, aller sur chacun des thèmes abordés jusqu'à un corps de mesure totalement satisfaisant.

Par contre, par son contenu très dense, il a un impact très fort sur des territoires et de nombreux acteurs. La mesure d'impact peut toutefois se révéler difficile car l'action est très dispersée, sectoriellement et géographiquement.

Le grand projet 7 porte sur « l'accès au marché du travail en valorisant les compétences et en anticipant les mutations ».

Ce grand projet regroupe des initiatives relatives à l'emploi, à la formation professionnelle, et à l'inclusion. Il traite de dispositifs régionaux, agissant soit sur l'observation et l'animation, sur la relation emploi formation, les conditions de travail, la validation des acquis et des expériences(VAE), le développement de l'accès aux savoirs de base, et des programmes de promotion de la mixité et l'égalité professionnelle.

Il est donc centré sur des structures ou modes d'action, devant permettre de cibler des actions sur des champs professionnels ou des publics. Sa vocation est plus de créer des conditions propices à l'accompagnement des publics que d'intervenir directement sur des situations individuelles.

C'est pourquoi ce grand projet ne peut dans la stratégie être dissocié du programme opérationnel du FSE, qui découle des politiques nationales pour l'emploi, de la politique régionale de formation professionnelle, des politiques d'insertion des départements, le tout devant s'inscrire dans le programme national du FSE .

Les montants en cause dans le GP7, ne sont de ce fait, même si ils ne sont pas négligeables, qu'une part mineure des enveloppes budgétaires consacrées à la sphère « emploi, inclusion, formation » en Bretagne.

Le grand projet 8 est intitulé : « Conforter le rayonnement international des territoires bretons ».

Son contenu est centré sur l'équipement des territoires urbains, en particulier Brest et Rennes, sur deux types d'équipements:

- Des équipements à vocation événementielle et culturelle: Couvent des Jacobins à Rennes (congrès et auditorium), Plateau des capucins à Brest pour une médiathèque.
- Les transports collectifs urbains pour la deuxième ligne de métro à Rennes, et le Tramway à Brest.

Ce sont donc des projets portés par les deux métropoles de Bretagne qui sont visés, comme composantes du rayonnement et de l'attractivité de la région.

La construction générale du contrat de projet repose sur des thématiques claires, ce qui en fait une charpente lisible et relativement facilement évolutive. La révision opérée en Novembre 2011¹⁹ a permis de tenir compte des évolutions du cadre des politiques publiques, de l'évolution de certains projets en cours de contrat, et d'initiatives prises par les deux contractants entre 2007 et 2011.

De 2007 à 2012, notre pays et la région ont connu des évènements lourds de conséquences en termes économiques et sociaux. Certes, le contrat de projet ne recouvre qu'une part de la réalité des politiques publiques de l'Etat, mais il n'en constitue pas moins un repère pour la coopération des acteurs publics en région. A ce titre, il semble avoir joué son rôle.

19CPER Bretagne- Avenant du 1^{er} Août 2011. (www.bretagne.fr/201106/revisioncper/). Pdf.

Les questions qui ont pu se poser lors de la construction de contrat, sur l'articulation des politiques publiques entre elles, sur les limites de la contractualisation dans certains champs de politique publique, sur les choix et options qui peuvent dans certains cas apparaître comme s'opposant les uns aux autres, demeurent dans les mêmes termes. Ce n'est pas le contrat lui-même qui pose question. Il ne fait, à notre sens que révéler des questions qui sont d'au moins trois ordres:

- Des questions portant sur des choix de modèle économique régional. La question de l'agriculture et de son orientation future est un enjeu considérable dont les déterminants sont bien plus larges que le cadre de la contractualisation. Cette question est évidemment abordée dans le diagnostic territorial. Mais cet exercice ne peut avoir pour ambition de définir une ligne politique acceptable par toutes les parties prenantes.
L'Etat établira par la suite le « projet agricole et agroalimentaire régional (PAAR) » (Décembre 2010), tandis que la région produira sa propre vision dans un document intitulé « Pour une nouvelle alliance de la Bretagne avec ses agriculteurs » (Juin 2011).
- Des questions d'articulation entre elles de politiques publiques.
- Des questions portant sur l'approche thématique qui n'a pas été conçue pour répondre à des questions qui sur les territoires sont plus systémiques, où ne peuvent trouver de réponse que dans un raisonnement territorial intégré.

C'est sur ce dernier ordre de questions que ce premier point d'analyse rencontre ma mission.

En réalité, l'examen des autres types de questions n'est pas indifférent quant à une réponse qui privilégierait une approche territoriale par rapport à une approche thématique.

2. L'articulation entre CPER et Programmes Opérationnels Européens.

L'articulation, entre les contrats de projets, et les programmes opérationnels des fonds européens doit être recherchée, car elle conditionne grandement la mise en œuvre effective de nombre de projets qui, sans cela ne trouveraient pas les conditions de leur financement.

Cette démarche est en principe facilitée par le dialogue construit entre la commission et les Etats membres d'une part, entre les autorités locales de l'Etat et des collectivités régionales d'autre part.

Toutefois, il est visible que dans l'application, cette mise en cohérence est plus complexe, du fait de l'accumulation des règles propres à chaque fonds, à chacun des ministères impliqués, le tout confronté aux souhaits, aux choix politiques et aux projets des maîtres d'ouvrages potentiels. L'analyse du contrat de projet a démontré une volonté de concentration thématique des grands projets, avec les limites de chacun d'entre eux.

2.1. CPER et FEDER, une co-construction.

L'articulation entre les grands projets et le programme opérationnel du FEDER est évidente, chaque exercice étant réalisé avec des entrées, un vocabulaire et des découpages par objectifs inféodés aux règles propres aux financements d'origine.

La gestion régionalisée du FEDER donne aux acteurs locaux la possibilité d'adapter à leur contexte et à leurs objectifs la rédaction du programme opérationnel. Cela donne incontestablement une capacité de négociation et une articulation plus efficace entre les ressources locales et européennes.

L'obligation de respecter le cadre réglementaire n'est pas amoindrie, mais elle est mieux valorisée. Le dialogue de gestion entre l'autorité locale et les représentants de la commission est direct et une jurisprudence du contrat se construit au fur et à mesure du processus de mise en œuvre.

2.2. CPER et FEADER : Une combinaison raisonnée, mais complexe.

L'articulation avec le programme opérationnel du FEADER se fait au niveau du grand projet 5 pour une part importante des mesures touchant à la reconquête de la qualité de l'eau, et pour une autre part dans le grand projet 2- « construire une nouvelle ambition pour l'agriculture bretonne ». Enfin plusieurs dispositifs s'accordent avec le volet territorial du contrat de projet, au moins dans l'esprit.

On perçoit toutefois assez vite que le programme du FEADER régional est le résultat d'une sélection de mesures dans un programme national, lui-même dépendant de multiples règles préalablement établies.

Une part essentielle des dispositifs du FEADER est orientée vers l'exploitation agricole, soit au titre d'investissements de modernisation (plan de modernisation des bâtiments d'élevage), soit au titre des mesures agri environnementales (environ 50% des financements du PDRH).

La part du FEADER consacrée aux actions non strictement agricoles est limitée (tourisme, services à la population). Seule l'initiative LEADER, qui est en quelque sorte une figure imposée obtient une ligne de crédits significative.

2.3. CPER et FEP : Une synthèse nationale réappliquée par façade maritime.

Le fonds européen pour la pêche, fait l'objet d'un programme national dont la conception et la programmation a été tardive, et a ensuite été déclinée à l'échelle régionale. L'organisation propre au secteur de la pêche, reposant sur des comités régionaux conduit à une concertation préalable à l'élaboration du programme national, puis à des concertations de façade qui rendent le processus laborieux. Il faut rajouter que le mouvement de décentralisation de 2004 a confié la gestion des ports aux régions. Cette nouvelle organisation a conduit les collectivités à poser des exigences fondées sur les programmes de restructuration ou d'équipement en cours de finalisation au moment de la négociation des programmes européens. Tout cela a ralenti la conclusion du plan national et sa traduction en programmes régionaux.

2.4. CPER et FSE : complémentarité à partir d'une déclinaison d'un programme national.

La construction du programme FSE repose sur un cadre national très contraint. Chaque région sélectionne des mesures du programme national qui sont ensuite adaptées au contexte et dotées financièrement selon les besoins locaux, la dotation globale devant atteindre un pourcentage donné des crédits du programme régional de cohésion (46% en Bretagne).

Les mesures du programme FSE recouvrent les trois dimensions, Emploi, Insertion et Formation et des mesures d'inclusion portant sur les populations marginalisées.

Deux éléments de construction et de mise en œuvre particuliers doivent être signalés, car ils ont des incidences fortes :

- Une part conséquente des crédits nationaux venant en contrepartie du FSE ne sont pas contractualisés. Il n'y a de ce fait qu'une connexion partielle entre le CPER et le programme du FSE. Le CPER finance majoritairement les structures, les outils régionaux et locaux d'observation et d'activation des programmes. Le FSE et les crédits nationaux qui le complètent financent des actions et les publics cibles.
- En fonction de la dimension traitée, les crédits du FSE font l'objet d'une gestion déléguée à l'autorité qui détient la compétence, l'Etat pour la dimension Emploi, la région pour la dimension Formation et les départements pour la dimension Insertion. Ces trois dimensions mobilisent la grande majorité des crédits du FSE.

Dans une telle structuration, l'approche intégrée est difficile. Les autorités de gestion privilégient la spécialisation qui facilite le dialogue de gestion et la mise en place des outils de suivi et de contrôle sur des natures d'action qui peuvent être complexes à suivre. Si cette pratique est compréhensible et légitime, elle rajoute à la rigidité d'un programme national et ne permet pas une suffisante articulation des outils dans la gestion locale des parcours.

Sur le terrain, la diversité des structures, et leur relatif empilement, ne facilitent pas la déclinaison des programmes en direction de publics fragilisés et confrontés aux aléas d'une conjoncture économique difficile. La décentralisation dans les domaines concernés par le FSE a été progressive et incomplète. L'Etat tout en conservant la responsabilité de la politique de l'emploi, a décentralisé une part importante de l'action économique aux régions, et les autres niveaux de collectivité se sont sentis en devoir de continuer à intervenir compte tenu des enjeux pour leurs territoires. Pôle Emploi, bien qu'émanation de l'Etat, met en œuvre son action à partir de directives nationales et d'objectifs ministériels qui s'imposent au niveau local et sont pour une part financés sur des ressources nationales. Un cadre conventionnel régional entre l'Etat et Pôle Emploi permet toutefois la mise en cohérence.

En matière d'insertion et de retour vers l'emploi, les départements ont depuis 2004 reçu la responsabilité complète du RMI, puis du RSA, dont la philosophie et la conception supposent la mise en œuvre d'un parcours devant rapprocher de l'emploi et une inscription rapide comme demandeur d'emploi. Cette approche a cherché à rééquilibrer la gestion des minima sociaux, en privilégiant le retour vers l'emploi plutôt que le traitement social. Elle a exigé une plus forte connexion entre les départements et pôle emploi.

La formation dont la responsabilité est partagée entre les Régions, les branches professionnelles et l'Etat, est une contribution majeure au maintien et au retour vers l'emploi. Les régions ont vis-à-vis des publics en recherche d'emploi une responsabilité importante.

Sur les territoires, les découpages géographiques des différents partenaires découlent d'histoires différentes. Les bassins d'emploi, puis les zones d'emploi sont fondés sur des logiques d'attraction et de déplacement vers les pôles d'emploi, les zones d'action du pôle emploi ne leur correspondent pas forcément. Les territoires des départements pour la gestion du RSA sont pour une part hérités des territoires d'action sociale qui, historiquement, géraient le volet insertion du RMI. Les régions ont souvent considéré d'abord, le territoire régional et les implantations des centres de formation avant de se rapprocher des besoins des publics.

Enfin, l'Etat, conscient du besoin local de coordination, à la demande des élus locaux, a mis en place divers mécanismes de coordination et d'orientation tels que les plateformes locales d'insertion dans l'emploi (PLIE), les missions locales en direction des publics jeunes, puis les maisons de l'emploi.

Tous ces moyens déployés et transformés à l'occasion d'épisodes de montée du chômage bénéficient du soutien du FSE. Le caractère national des mesures, la répartition régionale des ressources entre organismes intermédiaires et la masse des publics, n'a pas conduit à une unification des territoires d'action, non plus qu'à une ingénierie préalable, susceptible de lier entre elles les composantes des politiques de l'emploi de la formation et de l'insertion.

Les décisions prises par le ministre du travail en 2011 de provoquer la mise en place de Services Publics de l'Emploi Local (SPEL), sous la houlette des sous-préfets, est certes une tentative louable. Elle peut se traduire par une meilleure connaissance réciproque des acteurs. Elle supposerait une ingénierie préalable et l'organisation d'un dialogue de gestion à cette échelle pour concevoir des programmes d'action réellement territorialisés.

Cela devrait conduire à une large concertation des autorités responsables de chaque champ d'intervention, afin de délimiter ce qui d'une offre générique, peut être intégré dans un programme d'action et dans quelles conditions. Cela devrait aussi induire une coordination plus forte des structures locales. Quelques rares territoires ont ainsi, par la volonté des élus, réuni en une seule structure, plusieurs organismes en seule et unique maison de l'emploi.

La gestion du FSE, si elle se traduit le plus souvent par un bénéfice pour un territoire et un grand nombre de bénéficiaires se trouve adossée à un univers d'actions national et local complexe et pour part importante hors contrats de projets. La composante régionale dispose de leviers d'action limités.

Il serait à notre sens important que l'initiative régionale et locale puisse disposer d'une plus grande capacité de proposition et soit incitée à imaginer des lieux de dialogue sur des actions intégrées tendant à rapprocher des logiques d'acteurs sur des zones géographiques pertinentes.

3. Les applications territoriales : une approche limitée et contrainte.

3.1. Le volet territorial et l'action locale.

Nous avons vu que l'application territoriale du contrat de plan n'est explicite que pour part limitée à un « volet territorial », ne relevant que de la seule intervention de l'Etat, la région n'ayant pas souhaité intégrer ses contrats de Pays dans le dispositif contractuel. L'Etat a eu la nécessité de contractualiser ce volet territorial pour inscrire sur la période 2007-2013 des crédits du Fnadt, sécurisant ainsi sa capacité à répondre sur des projets locaux. Ont été associés à ce volet territorial les crédits destinés à la restructuration des établissements médico- sociaux, notamment ceux adossés aux hôpitaux locaux. C'est en fait la poursuite du programme de « modernisation des hospices » qui figurait historiquement dans les contrats de plan Etat- région. Sans nier l'intérêt de ces opérations, leur intégration dans cette partie du contrat de plan, n'a qu'une valeur de présentation. Le volet territorial du contrat de plan a été en pratique utilisé pour accompagner des projets d'investissement local, le plus souvent sur des opérations que la région avait elle-même retenues dans ses contrats de Pays. L'enveloppe de Fnadt a fait l'objet en début de contrat d'une répartition par Pays, formalisée par des contrats Etat- Pays, fixant à priori des thématiques d'intervention. Ce dispositif a ensuite été révisé en cours de contrat pour être recentré en partie sur des priorités régionales fixées par le préfet de région. (études routières sur la RN 164, axe central dont la mise à 2X2 voies est en cours depuis plusieurs années, réalisation de maisons de santé pluridisciplinaires en liaison avec l'ARS, études de déploiement de réseaux numériques à très haut débit) . Sur la base des données disponibles, soit la programmation de 2007 à 2011, hors priorités régionales, soit un montant de 17,6M€, les thèmes et natures de dossiers financés peuvent être classés ainsi :

- Solidarité et action sociale : 7.012.137€, soit 39,8%. Il s'agit de projets relatifs à l'accueil de la petite enfance (4,9M€), à l'hébergement des personnes âgées et handicapées (0,78M€), aux équipements locaux de santé (0,84M€), au logement social (0,4M€). Les fonds du volet territorial sont appelés sur des projets relevant de compétences spécifiques des caisses d'allocations familiales, des départements, de l'ARS ou d'autres lignes de financement de l'Etat.

- Equipements communaux et intercommunaux à vocation culturelle ou touristique : 6.821.837M€, soit 38,7%. Il s'agit d'investissements de centralité dans le cas des intercommunalités, d'équipements de service public dans les communes.
- Ports de pêche : 882.000€, soit 5%. Il s'agit du choix d'un Pays de consacrer une part importante de sa dotation aux restructurations de ses ports de pêche.
- Haut Débit : 2.000.000M€, soit 11.4% pour le réseau à haut débit de Rennes.

Les autres crédits ont été utilisés pour des opérations de traitement des déchets (564.000€) et pour des études (Schémas numériques, PLU, Scot). L'enveloppe territoriale du Fnadt a donc pour l'essentiel été utilisée en complément des contrats de Pays de la région ou pour finaliser des plans de financement d'opérations inscrites dans des programmations spécifiques. Cette utilisation du Fnadt ne sort pas du champ normal d'un fonds à vocation interministériel. Le fait qu'il soit contractualisé aurait normalement permis de l'inclure dans une logique plus intégrée.

3.2. Les contrats région-Pays.

De 2004 à 2012 la région a affiché une enveloppe de 260 millions d'Euros, dont 20%, soit 52M€ sont dédiés au financement des projets locaux, non strictement rattachés à une politique sectorielle. Cette présentation est habile car elle donne un effet de volume, mais elle inclut des opérations, notamment en zone urbaine, qui mobilisent des montants très significatifs. Ces projets se retrouvent ensuite dans les contrats de projets comme contrepartie de crédits européens et en face de crédits de l'Etat selon une présentation thématique.

Par construction les contrats de Pays de la région regroupent des projets de dimension régionale qui n'est qu'une localisation de politiques sectorielles (enveloppe 1), des projets structurants de natures diverses, co-financés par plusieurs partenaires enveloppe 2, et des projets locaux qui ne sont pas prédéterminés en début de contrat. Ces projets sont soumis à la commission permanente du conseil régional tout au long de la période contractuelle.

3.3. L'initiative LEADER.

Le règlement FEADER prévoit la mise en place obligatoire de l'initiative LEADER, reprise dans le programme national et dans ses déclinaisons régionales. Cette initiative communautaire, déjà mise en œuvre dans les programmations précédentes, a pour but de susciter sur des territoires ruraux de moins de 150000 habitants, ne comportant pas d'aires urbaines de plus de 50 000 habitants, des initiatives locales portées par des groupes d'acteurs locaux. Ces initiatives doivent s'inscrire dans le champ d'éligibilité du FEADER, au-delà du domaine agricole pour susciter des projets locaux.

L'originalité de LEADER repose sur l'implication du groupe local dans l'instruction des projets en opportunité et sur le rôle direct d'appui à l'émergence des projets, à leur montage et à leur aboutissement. Le groupe local doit comporter une majorité de

membres issus de la société civile locale, disposant du pouvoir de retenir ou d'écartier des projets.

En Bretagne, région intégralement couverte par des pays²⁰, LEADER a été proposé à l'échelle de ces territoires dès lors qu'ils répondaient aux conditions d'éligibilité précitées. Pour la période 2007-2013, 15 groupes d'action locale ont répondu à l'appel à projet régional lancé par le préfet de région, leur aire géographique correspondant à un Pays, à deux exceptions près (Pays de St Brieuc, Pays de Cornouaille).

Dans la programmation 2007- 2014, l'initiative LEADER bénéficie d'un montant de FEADER de 24M€, montant significatif, en regard des montants inscrits pour des projets locaux dans les autres programmes territoriaux.

Pour mettre en œuvre leurs programmes, les GAL doivent obtenir des financements locaux à raison de 1 euro pour 1 euro, y compris pour la part des crédits consacrés à l'appui technique et à l'animation. La mise en œuvre effective des projets suppose donc que l'Etat et les collectivités locales répondent sur des projets spécifiques, guidés par le cadre LEADER, comportant une proportion importante de dépenses d'animation et d'investissements immatériels.

La commission européenne insiste sur le caractère novateur ou expérimental des projets portés par les GAL.

Compte tenu du caractère quelque peu dispersé de la préparation des programmes territoriaux en Bretagne, et d'une faible intégration initiale du programme LEADER dans les réflexions des pouvoirs publics locaux, les GAL ont dû par eux- même rechercher les contreparties des fonds européens mis à leur disposition. Cette situation les a certes obligé à connaître et à solliciter les dispositifs existants, mais a représenté pour eux un travail de prospection parfois laborieux pour des projets ne rentrant pas dans les dispositifs des collectivités, sauf ceux conçus spécifiquement par au moins deux départements. Leur adossement aux Pays a toutefois permis une synergie locale.

L'intégration de LEADER dans les réflexions territoriales en amont de la contractualisation et de la conception des contrats de Pays aurait sans doute facilité la tâche des GAL sans que leur mode spécifique de fonctionnement en soit contraint.

Dès lors que la commission prône, non seulement la poursuite de LEADER, mais aussi l'élargissement du principe des GAL à d'autres champs que le développement rural, il serait sans doute souhaitable de mieux intégrer ce mode de fonctionnement dans la réflexion pour la prochaine génération de programmes.

20LEADER en Bretagne :

- Cartographie des Groupes d'action locale (GAL)
- Synthèse des plans de développement.

(www.europe-en-bretagne.eu.).

Sur la nature des actions conduites, malgré le principe de les inscrire dans les mesures définies par le programme FEADER, elles se révèlent d'une grande diversité. Chaque GAL a choisi une thématique guide pour construire son programme et s'est inscrit dans le cadre, le cadrage de départ ayant évité la redondance avec les mesures du FEADER mises en œuvre par d'autres acteurs (mesures des axes 1 et 2). La plupart des programmations sont centrées sur les services aux personnes (mesure 321), sur des items relatifs à la qualité de vie, aux services de la petite enfance, aux initiatives associatives et inter associatives, aux services facilitant le retour dans l'emploi. Dans quelques cas les services développés s'intéressent plus à l'environnement des entreprises et des activités (valorisation des produits locaux, éco construction, activités de services aux personnes). Cet ensemble représente près de 40% de la programmation.

3.4. Eléments de conclusion.

Nous avons déjà expliqué en quoi le volet territorial du contrat de projet était pénalisé par une approche de la région ayant conduit à isoler les contrats de Pays du cadre contractuel. Le fait est qu'en ayant souhaité marquer de sa seule empreinte les contrats de Pays, la région a d'une certaine manière confisqué le partenariat.

Il était difficile pour les autres partenaires, liés par des calendriers et des procédures, de mettre en synergie des moyens s'adressant aux mêmes acteurs locaux sur des problématiques voisines. La question n'est pas de mesurer le bénéfice d'image, mais plutôt de s'interroger sur l'efficience.

Recommandation 3 : L'Etat, s'il doit être impliqué dans les contrats de développement local, devrait rechercher à poser avec la région, très en amont, les thèmes qui seront pour lui prioritaires, même si les contrats de pays ne font pas l'objet d'une contractualisation formelle.

Recommandation 4 : Dès lors que la(les) régions seraient plus explicitement en charge des programmes territoriaux de développement local (type contrats de Pays), des initiatives telles que LEADER, devraient être intégrées à ces programmes, tout en préservant la spécificité des groupes d'action locale (hypothèse de transfert total ou partiel du 2em pilier de la PAC).

Or, chacun des partenaires des acteurs locaux se trouve peu ou prou face aux mêmes volontés et aux mêmes projets. Le porteur de projet quant à lui doit se confronter à des procédures voisines mais comportant des spécificités. Il faut donc produire dans chaque cas un dossier spécifique, s'adapter aux demandes de chaque financeur, et voir l'aboutissement de son projet suspendu à des appréciations différentes et à des processus de décision spécifiques.

L'efficience porte aussi sur les moyens techniques et administratifs mobilisés pour définir des dispositifs, pour conduire l'instruction administrative, pour vérifier le service fait, pour assurer les contrôles sur pièces. Là aussi, pour les mêmes territoires, pour des projets dont l'aboutissement nécessite le plus souvent des co-financements, voire pour LEADER exige des contreparties, un accord initial des

financeurs sur des axes de développement et sur des corps de mesures, après concertation avec les territoires, aurait sans doute facilité la tâche de tous et conduit à une meilleure performance collective.

Une réponse cosmétique consisterait à supprimer les co-financements. Cela supposerait, notamment sur des projets de développement local un engagement des financeurs sur des quotités élevées, ou l'exigence d'un autofinancement tel qu'il interdirait la réalisation du projet.

La contractualisation a entre autre pour vertu la recherche d'un accord sur des objectifs communs et la mise en synergie des moyens. Elle fonctionne sur les grands projets présentés par des maîtres d'ouvrage disposant d'une ingénierie propre. Elle apparaît moins efficace pour les projets locaux dont les maîtres d'ouvrage sont pour la plupart moins équipés et dont les moyens d'animation sont souvent détournés pour assurer la gestion administrative des projets.

Recommandation 5 : Les contrats Etat- région, quel que soit l'appellation retenue, constituent un cadre et une charpente indispensable pour traduire en action des stratégies partagées. Ils sont de plus une base de déclinaison régionale des objectifs européens. Une décentralisation accrue devrait conduire à une expression renforcée du partenariat entre l'Etat et les régions, même si la phase opérationnelle est plus fortement assumée par les collectivités.

5. Une stratégie claire pour des territoires pertinents

1. Des déterminants nombreux.

La définition de territoires pertinents doit prendre en compte une série de déterminants que nous avons tenté de sérier dans la première partie de ce rapport. Ces déterminants sont de natures diverses :

- **Déterminants institutionnels exogènes** qui font que l'Etat au niveau régional ne peut agir que sur la base de cadres européens et nationaux qui définissent le champ et les moyens de la contractualisation. Les contrats de projets et les programmes européens ne portent que sur une part limitée de l'action publique. Les contrats de projets peuvent adopter des contours plus étendus que le cadre de concentration thématique européen (cadre stratégique commun). Dans la pratique l'Etat, qui aura négocié le contrat de partenariat avec la commission européenne, devra déployer dans la contractualisation des moyens cohérents avec ceux mis en place par la commission.

Les marges de manœuvre pour la période 2014-2020 seront vraisemblablement réduites et les domaines contractualisés, hors du cadre négocié avec l'Europe, peu étendus.

Les spécificités régionales doivent être identifiées et défendues en amont. C'est le cas, par exemple du déploiement des infrastructures numériques, hors des zones attribuées aux opérateurs privés, dossier soutenu par l'Etat et les collectivités, mais, non retenu initialement par la commission européenne dans les régions développées. Cette thématique devrait finalement y être réintroduite.

Cela sera aussi le cas pour les infrastructures de transport, qui dans le contrat en cours ont bénéficié de crédits européens et nationaux, hors des règles de l'earmarking. Des besoins financiers conséquents existent pour finaliser « Bretagne à grande vitesse ». Ce type de dépense n'est pas dans le champ thématique retenu par la commission, mais les négociations avec le conseil et le parlement pourraient faire évoluer cette position.

Le partage des compétences pourrait être sensiblement modifié par un nouveau train de décentralisation. La contractualisation sera d'une nature différente en fonction des choix qui interviendront.

- **Déterminants institutionnels endogènes** qui tiennent de la stratégie politique et des modes de relations entre les territoires et les collectivités qui les représentent.

Nous avons abordé la question de la relation de la région avec les Pays, qui s'est organisée de manière volontaire hors du champ contractuel, situation qui pourrait se reproduire et qui emporte des effets sur l'application territoriale des contrats de projets.

Nous avons mis en évidence l'absence de véritables contrats métropolitains avec Rennes et Brest, alors qu'il était possible d'en développer le contenu. Les souhaits de la commission européenne de voir se développer des initiatives à cette échelle géographique, ainsi que les objectifs thématiques retenus, conduisent à reposer la question des projets urbains intégrés.

La question de la place des départements dans le processus de préparation et de conclusion des contrats reste posée dans le contexte institutionnel actuel. Elle l'est d'autant plus que des thèmes de cohésion sociale et territoriale les impliquent fortement, notamment dans les périmètres de l'emploi et de l'insertion et de l'accompagnement des territoires dont la démographie du vieillissement est prégnante.

Autant d'approches des territoires où les choix ne peuvent qu'être partagés pour définir un cadre opérationnel satisfaisant.

- **Déterminants politiques**, conduisant à orienter la mise en œuvre des politiques publiques. Ces paramètres sont stratégiques, car ils déterminent la

relation entre les pouvoirs publics locaux et des acteurs économiques, des collectivités ou des institutions.

Nous avons mis en avant les choix difficiles et les équilibres délicats à trouver entre l'appui à une agriculture compétitive, s'inscrivant dans une économie agroalimentaire déterminante pour la Bretagne en termes d'emplois et d'équilibres territoriaux, et, la nécessité impérieuse de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux naturels.

Le cadre contractuel, fixé par l'Europe et par l'Etat, tend à privilégier les dispositifs et mesures destinés à favoriser des pratiques concourant au rétablissement de la qualité de l'eau et des milieux, tandis que les mesures économiques sont situées pour l'essentiel hors de ce cadre.

Face à une demande sociétale et à des préoccupations d'élus locaux qui en sont l'expression, les agriculteurs et leurs organisations estiment qu'il existe un déséquilibre entre le poids des contraintes économiques et environnementales qui pèsent sur eux, et la place qui leur est faite dans la gestion et la régulation territoriale.

La recherche du point d'équilibre entre la vision d'une agriculture compétitive capable de répondre aux impératifs d'une économie agroalimentaire, et, l'exigence de pratiques compatibles avec le respect des objectifs de qualité de l'eau, impacte très directement le cadre contractuel régional, tant en terme de posture des acteurs, que de construction des programmes d'action et de mise en œuvre territoriale.

Sur un autre domaine essentiel, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, la situation bretonne peut conduire à des choix qui influencent assez fortement les approches territoriales. La Bretagne a fait historiquement le choix d'une diffusion de l'enseignement supérieur sur plusieurs sites, à partir du pôle universitaire historique de Rennes. Elle a combiné pour cela, autant le développement des formations supérieures post-bac (IUT et BTS), que la création d'antennes universitaires ou d'écoles d'ingénieurs. Des universités de plein exercice sont nées de cet essaimage, tout d'abord l'Université de Bretagne Occidentale à Brest, puis, plus récemment, l'Université de Bretagne Sud à partir des sites de Vannes et de Lorient. En dehors de l'aspect emblématique pour les élus locaux d'avoir dans leur ville des unités d'enseignement supérieur, il s'agissait de développer une offre de proximité pour des bacheliers nombreux et d'adapter les qualifications à un besoin local.

Dans le contexte d'aujourd'hui, si cette offre locale conserve sa pertinence, la Bretagne comme les autres territoires est confrontée à la compétition européenne et mondiale en matière de recherche et d'attractivité de son enseignement supérieur. Pour répondre à cette nécessité, les élus et les autorités locales ont promu le concept d'« université de Bretagne », avec

l'ambition de promouvoir une université multi sites, capable de regrouper en son sein, l'ensemble du potentiel d'enseignement supérieur et de recherche, y compris en associant les nombreuses écoles d'ingénieurs implantées en Bretagne.

La région a souhaité renforcer ce dispositif en favorisant la création d'un groupement d'intérêt public dénommé « Université Européenne de Bretagne (U.E.B) », qui a permis la reconnaissance d'un Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES).

Ce volontarisme régional, mis à l'épreuve des faits, se heurte comme tout exercice de ce type à la réalité et aux contraintes des structures membres. Si la création d'un campus numérique apparaît comme une réussite (UEB-c@mpus), il n'est pas avéré que l'U.E.B ait joué un rôle de catalyseur dans la réussite des projets labellisés au titre des projets d'investissements d'avenir.

Dans la période à venir, ce qui est déterminant, c'est l'hypothèse de fusion des universités qui pourrait amplifier la capacité d'action du pôle breton. L'autonomie des universités a placé chacune d'entre elles devant des réalités nouvelles, et serait susceptible, après un temps de repli gestionnaire, d'ouvrir des perspectives tenant à la masse critique et à la soutenabilité budgétaire. Plusieurs hypothèses sont évoquées :

- L'affirmation de deux polarités, l'une brestoise, qui pourrait englober le pôle de Bretagne Sud, l'autre Rennaise, de loin la plus importante en masse.
- Le regroupement dans une UEB unique de tout le potentiel universitaire régional, qui poserait alors la question de la place des écoles dans ce vaste ensemble.

Tout cela n'est pas neutre en termes d'influence territoriale, et de leadership des collectivités. Les deux métropoles de Rennes et de Brest fondent une partie de leur attractivité sur leur potentiel universitaire et de recherche. La constitution de deux pôles forts dont les domaines d'excellence reconnus sont sensiblement différents leur permet de conforter leurs images respectives.

Dans le cas d'une UEB devenant l'université de Bretagne, la région trouve une légitimité renforcée et une responsabilité accrue vis-à-vis des sites secondaires et de leur pérennité. La démarche d'élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche par le conseil régional, démarche déjà conduite ou engagée dans quatre autres régions (PACA, Rhône- Alpes, Midi-Pyrénées, aquitaine), s'inscrit peut-être dans cette perspective.

En termes de revendication territoriale et de contractualisation avec l'Etat, il ne serait pas neutre d'envisager soit, comme dans le contrat précédent, une contractualisation avec la seule région, soit des contrats avec les métropoles,

qui dans ce cadre souhaiteraient inclure les thèmes de l'université et de la recherche comme thèmes centraux de leurs projets.

Le choix pour l'Etat n'est pas indifférent, car chacune des hypothèses traduit une prise de position.

- **Déterminants d'organisation et de gestion.**

La contractualisation repose d'abord sur l'accord des parties pour mener conjointement une stratégie, mais elle se concrétise par la capacité de chacun des partenaires à s'engager dans la durée sur des moyens budgétaires. Le cadre peut être revu pour s'adapter à des circonstances nouvelles ou à des évolutions du contenu des politiques publiques.

La plupart des acteurs régionaux reconnaît l'avantage des contrats de projets comme une charpente fiable pour l'action commune, cadre de référence autour duquel peuvent être gérées les évolutions conjoncturelles. Sur la période 2007-2013, en cours, de nombreuses évolutions ont été gérées dans et autour du contrat de projet (premières mises en application de loi « Grenelle 2 », mise en œuvre des appels à projets des investissements d'avenir).

Malgré cela, la construction du contrat de projet et son articulation avec les programmes opérationnels européens, confrontent une même stratégie, à des approches décisionnelles différentes, à des sources de droit très nombreuses, à des délibérations d'assemblées locales et à des ressources budgétaires, portées par l'Etat et plusieurs de ses agences et par des collectivités dont certaines ne sont pas directement signataires des contrats de projets.

En termes de gestion, les acteurs du contrat doivent rendre compatibles, un choix objectif des opérations à soutenir, le respect de conditions d'éligibilité, et la nécessité de « consommer » des crédits dont la volumétrie initiale repose sur une évaluation complexe tant des plans de financement des maîtres d'ouvrage que des mesures de « masse ». Cet exercice est d'autant plus complexe qu'il est dans de nombreux cas corrélé avec le dimensionnement, la mise en œuvre, et le contrôle des fonds européens.

Au-delà du temps de la concertation des acteurs sur les diagnostics, le temps d'élaboration de la ou des stratégies, et la recherche des équilibres financiers, laissent peu de temps pour s'accorder sur les modes de gestion. Les procédures sont souvent dictées par la nature et l'origine budgétaire des fonds pour ce qui concerne l'Etat, les collectivités organisant leur processus délibératif, selon le code général des collectivités, en utilisant de manière variable les souplesses qu'il offre. Les règles propres à l'utilisation des fonds européens créent des obligations, qui tendent à nécessiter le rapprochement des modes de gestion des partenaires. Toutefois les délégations de gestion, pratiquées pour rapprocher la gestion des fonds européens des compétences

des collectivités notamment, posent le défi du contrôle chemin faisant par l'autorité de gestion, responsable devant la commission.

Force est de constater que malgré une coordination régionale de la programmation (comités de programmation, comités de suivi), la mise en place d'un outil de gestion(Présage), il est difficile de disposer d'une vue d'ensemble des dispositifs mis en œuvre.

La multiplication des audits et des contrôles de conformité, si elle est nécessaire pour valider des pratiques, ne peut induire que des évolutions à la marge, voir susciter un accroissement du corps de règles.

La simplification prônée par la commission européenne, si tant est que ses propres règles y conduisent, supposerait qu'en amont d'une nouvelle période de contractualisation, les autorités locales examinent les conditions qui la rendraient possible.

La volonté de subsidiarité, qui a pour corollaire la délégation de gestion, voir la subvention globale à un acteur local, supposerait un système d'information et de gestion renforcé et peut- être une plateforme de gestion partagée.

Recommandation 6 : La multiplication des organismes intermédiaires (O.I), pour la gestion des fonds européens, justifie, quelle que soit pour la période à venir l'autorité de gestion, un renforcement ou une mutualisation des moyens de gestion et d'évaluation. La mise en place d'une plateforme mutualisée de gestion, de suivi et d'évaluation pourrait être envisagée.

2. Hypothèses et conditions pour des approches territoriales en Bretagne.

A partir des observations réalisées en Bretagne, plusieurs hypothèses de contrats territoriaux peuvent être émises. Elles sont retenues ici, en tenant compte des contraintes propres à la région et des atouts que porte en elle la forme territoriale étudiée. Nous poserons les conditions qui selon nous permettraient d'en tirer un avantage collectif.

2.1. Les contrats avec les Pays.

Dans la première partie de ce rapport, nous avons expliqué comment la collectivité régionale avait souhaité en 2005 reconduire des contrats de Pays en en faisant une politique propre pour une visibilité accrue de l'action de la région sur les territoires. Conçue et négociée un an avant la discussion sur les contrats de projets, cette politique n'a pas été reprise dans le volet territorial du contrat de projet.

Nous avons montré comment la réforme territoriale lancée en 2010 avait finalement peu impacté les Pays existants en Bretagne, leur laissant la capacité de négocier avec la région, sur des périmètres peu différents et de fédérer les projets des intercommunalités et des porteurs de projets sur leur territoire. Cette approche sera selon toute vraisemblance reconduite par la région selon un calendrier permettant

d'éviter une rupture avec la génération de contrats s'achevant en fin 2012. La région n'a pas encore arrêté les contours exacts du cadre de négociation, le montant global des contrats pouvant être conservé à l'identique (260M€ sur 6 ans.).

L'Etat ne trouvera donc pas la région à cette échelle territoriale, sinon dans une configuration identique à celle de la précédente période contractuelle, sauf à envisager de s'associer à la phase initiale d'échange sur les thématiques des contrats, exercice qui apparaît mal aisément et quelque peu contraire à la volonté affichée par la région de contrats bilatéraux.

L'hypothèse ne peut être exclue. Indirectement, **la phase de diagnostic territorial** qui sera lancée prochainement de manière conjointe pourra être mise à profit pour valider en commun des stratégies ou des thèmes d'importance pour les territoires, les plus fragiles notamment.

La question des groupes d'action locale, notamment ceux du programme LEADER, se posera d'un point de vue fonctionnel et opérationnel. La commission européenne a réaffirmé son attachement à cette initiative qu'elle souhaite élargir à d'autres domaines et à d'autres territoires. S'agissant de LEADER, qui s'inscrit dans les mesures du second pilier de la PAC, la Bretagne avait à juste raison retenu le principe d'un appel à projets s'adressant aux territoires de Pays, recherchant une synergie en termes de portage, d'initiation de projets et de cofinancements. Pour faciliter l'action de ces groupes, le montage de leur projet, et la recherche des cofinancements, il serait utile d'intégrer leur prise en compte dans la réflexion locale des Pays. Leur existence étant réaffirmée par la commission, des appels à projets pourraient, être reconduits.

Une déconcentration accrue du deuxième pilier, voir un transfert de gestion aux régions, devrait inciter à les prendre en compte en amont, y compris en termes de simplification administrative.

Compte tenu de la volonté de la région de conduire à l'échelle des Pays une politique propre, entrant dans ses compétences et articulée avec les politiques sectorielles, il apparaît difficile pour l'Etat de ne pas en prendre acte, tout en étant conscient que de nombreux projets font ensuite l'objet de sollicitations sur fonds d'Etat, sont repris dans des contrats sectoriels ou peuvent demander à bénéficier des programmes européens.

2.2. **Les contrats sur les territoires d'eau**

La politique de l'eau constitue en Bretagne un enjeu considérable. C'est une composante d'un débat sociétal qui a pris une ampleur particulière au cours des vingt dernières années. Les caractéristiques du bassin hydrographique de la Vilaine et des fleuves côtiers bretons, la croissance des besoins en eau, corrélée à la démographie et au développement industriel et la pollution aggravée des eaux à partir des années 80, ont créé une situation complexe, marquée par de forts conflits d'intérêt. Les contentieux portés dans un premier temps par les associations (1992, Eaux et Rivières de Bretagne, pour non-respect de la directive n°75-440- CEE du 16

Juin 1975 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats Membres), ont été, plus tardivement, relayés par les élus locaux responsables au premier chef de la qualité de l'eau des réseaux, confrontés à une dégradation importante de la ressource.

Les pouvoirs publics et les élus locaux, avec un soutien décisif de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, ont dans un premier temps engagé des programmes d'investissement dans le traitement de l'eau, souvent associés à des plans de sécurisation de la ressource, tant en termes quantitatifs qu'en termes d'équilibre de composition des eaux à traiter (interconnexions).

Ce n'est que dans un second temps, après le déclenchement de démarches contentieuses et la nécessité de mettre en œuvre la directive « nitrates » de 1991 qu'ont été engagés les premiers programmes de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. En 1994, la totalité de la Bretagne était classée en zone vulnérable, et en 2002, 104 cantons bretons étaient classés en « zones d'excédents structurels- ZES ». Dès lors les exploitations agricoles ont été directement visées par des mesures réglementaires, de limitation des excédents, de zones et périodes d'épandage, de déclaration et pour les plus importantes de classement au titre des installations classées. Des programmes lourds d'accompagnement ont été mis en œuvre dès 1994, (programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole :P.M.P.O.A). En Bretagne cette mesure a été généralisée en 2002, toute la région étant zone vulnérable.

Le 23 Octobre 2000, la Commission Européenne publiait la Directive Cadre sur l'Eau (D.C.E), qui vise à donner une cohérence à l'ensemble de la législation avec la politique communautaire globale dans le domaine de l'eau (Une trentaine de directives). Sa transposition intervenue par la loi N° 2004- 338 du 21 avril 2004 a conduit la France à préciser l'organisation de sa politique de l'eau sur la base de ses territoires et comités de bassins, en définissant des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), mis en œuvre par les agences de l'eau, dont l'architecture avait été déjà établie par la loi sur l'eau (N° 92-3 du 3 Janvier 1992). La loi du 30 Décembre 2006, sur l'eau et les milieux aquatiques précisera les conditions opérationnelles de la transposition de la D.C.E.

Conformément à la directive, ces schémas sont déclinés à l'échelle des bassins hydrographiques, définis comme « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta ». C'est à cette échelle, adaptée aux conditions de l'organisation des communautés locales, que sont constituées les Commissions Locales de l'Eau(CLE), chargées, sur la base du SDAGE, d'élaborer un Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

Les politiques publiques appliquées aux bassins versants en matière de qualité de l'eau sont anciennes en Bretagne, puisque dès 1990 le programme « Bretagne Eau

Pure » avait été initié par la collectivité régionale et l'Agence de l'eau Loire Bretagne. En 1995, ce programme a été amplifié et fortement financé en particulier lors de la mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

L'approbation du premier SDAGE du bassin Loire- Bretagne interviendra le 4 Juillet 1996, le premier Sage approuvé en Bretagne sera le Sage Vilaine en 2003. Suivront, le Sage Rance et Frémur en 2004 et le Sage Blavet en 2007. Le processus de mise en œuvre des Sage a été lent, sans doute freiné par les expériences antérieures, les territoires à constituer, et la préexistence des actions sur les bassins versants, correspondant à des partenariats institués. L'étendue des périmètres, la nécessité de réunir des acteurs « étrangers » les uns aux autres, a conduit à positionner les CLE comme une menace pour les maîtres d'ouvrages locaux. La procédure à conduire sur une assiette géographique inhabituelle et le caractère abstrait des premières étapes, ont renforcé les prévenances. La loi prévoyant des SDAGE ayant un cycle de six ans, le schéma a été renouvelé en 2010(approuvé le 18- 11- 2009), entraînant de facto la révision des premiers Sage approuvés.

La Bretagne est désormais intégralement couverte par 21 Sage dont les périmètres sont approuvés, dont 7 mis en œuvre(en cours de révision), 13 en cours d'élaboration, 1 en cours d'instruction. (Données au 12 Mai 2012).

La création des outils opérationnels de la loi sur l'eau de 1992, confortés par la DCE, et ses textes de transposition, a été un processus long, faisant suite à des expériences difficiles et a des constats de résultats insatisfaisants.

En 2002, la cour des comptes dans un rapport très complet²¹ sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole » en Bretagne disait : « *en effet, malgré les quelques 310M€ engagés depuis 1993 au titre de la lutte contre la pollution de la ressource, la qualité des eaux ne témoigne d'aucune amélioration significative...Ce constat procède de l'absence d'arbitrage réel entre des intérêts divergents mobilisés autour de la question de l'eau* ».

2.2.1. Les éléments de la situation.

Le contexte agricole et agro-alimentaire régional

Depuis que les tensions sur la question de la qualité de l'eau sont apparues dans les années 1990, la Bretagne et les pouvoirs publics ont été confrontés à un dilemme. L'agriculture est depuis près de 50 ans un facteur essentiel du développement économique de la région, qui a favorisé une croissance du tissu agro-alimentaire et des activités de services associées, au point de faire de la Bretagne la première région agricole française. (8% des exploitations agricoles pour 57000 actifs en 2010,

²¹Cour des comptes- Rapport particulier- sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions agricoles : Le cas de la Bretagne (Février 2002).

16% des emplois de l'agro- alimentaire pour 56000 salariés directs, le double avec les services associés).

L'agriculture bretonne s'est essentiellement développée dans les productions animales, à partir de petites structures, ce qui a conduit à favoriser les productions avicoles et porcines, aux côté d'une filière bovine majoritairement orientée vers la production laitière intensive utilisant fortement le maïs comme base de l'alimentation hivernale. (60% de la production porcine française, 35% de la production de volailles, 21% de la collecte de lait et 18% des abattages de gros bovins). Malgré ces chiffres de volumes, l'ensemble des filières subit des tassements tant en ce qui concerne le nombre de producteurs, les volumes produits que la valeur ajoutée. La conjonction de la démographie des chefs d'exploitations, du tassement des résultats économiques et des exigences environnementales a conduit à un agrandissement notable de la taille des exploitations (croissance de 31% de la SAU moyenne entre 2000 et 2010). Le « modèle agricole breton » en ressort fragilisé, d'autant que les industries agro- alimentaires sont majoritairement restées sur la première transformation et connaissent des mouvements de restructuration, dont une part importante les rend dépendantes d'acteurs extra régionaux.

En même temps le caractère professionnel des exploitations agricoles s'est affirmé sur les dix dernières années. Sans qu'il y ait un effet massif de concentration, les exploitations de 50 hectares et plus représentent 40 % des exploitations et celles de 100 hectares et plus mobilisent 31% de la SAU (10% des exploitations essentiellement dans les secteurs porcins et avicoles). Seulement 15% des exploitations ont moins 40 hectares et les exploitations de plus de 72 hectares occupent 50% de la SAU régionale.

La surface agricole utile est quasi intégralement valorisée, et la croissance démographique tend à fortement concurrencer l'espace agricole, par une urbanisation qui reste très consommatrice d'espace. (Taux d'artificialisation de 12%, contre 9% en total France). La capacité d'extension de la surface agricole globale est donc très faible, d'autant que les espaces boisés ne représentent que 20% de la superficie bretonne.

Globalement, la Bretagne agricole est fragilisée sur les fondamentaux. Elle devra dans les mois prochains s'inscrire dans le contexte de la nouvelle réforme de la PAC, qui est fondée sur une convergence des aides à l'hectare, dont une part sera forfaitairement appliquée sur des critères de « verdissement », la seconde atténuant de manière progressive l'effet des références historiques attachées à la nature des productions. La France doit s'inscrire dans une démarche dont elle avait jusqu'alors retardé la mise en place, avec des effets sur les exploitations laitières notamment, qui risquent de s'ajouter aux conséquences de la disparition des quotas en 2015.

Les pouvoirs publics, les producteurs et leurs organisations, les industriels seront confrontés à des défis de filière, en termes de compétitivité, de restructuration

d'outils, d'accord sur les prix dans un contexte peu ouvert pour les marges commerciales.

Sur les territoires, les agriculteurs et les pouvoirs publics auront à gérer une réorganisation des facteurs de production, combinant les facteurs démographiques, la pression sur le foncier, les réponses aux nouvelles règles de la PAC, la compétitivité des exploitations, et la conformité environnementale des installations et des pratiques agricoles.

A une gestion de filière, répondant à la professionnalisation accrue des exploitations, s'ajoute une nécessaire gestion territoriale, multifactorielle, qui rend indissociables le devenir économique de l'entreprise agricole et sa capacité à s'inscrire dans un environnement dont la gestion est collective et confiée à des élus locaux devant arbitrer des conflits d'usage dont ils sont pour la plupart parties prenantes.

La question environnementale sur les territoires

Sur les territoires, ils devront aussi agir sur l'évolution des exploitations, les concurrences sur le foncier, et de manière combinée sur les réponses les plus adaptées à la réduction des sources de pollutions. La mise en œuvre du SDAGE et la mise en place de 21 Sage sur le territoire breton est une nouvelle occasion de réinterroger l'action territoriale conduisant à combiner les outils incitatifs, les principes et instruments de la conditionnalité, les règles de maîtrise et de résorption des excédents, et les conditions du contrôle des exploitations sur les différents champs couverts par la réglementation. C'est aussi le temps pour vérifier si le retour (ou l'instauration) de pratiques agronomiques plus économies en intrants et globalement moins consommatrices d'énergie est possible.

La cour des comptes mettait en évidence en 2002, « la juxtaposition inefficace de multiples zones d'action ». En 2010, elle reposait la question d' « une coordination insuffisante entre acteurs dispersés ». Cette question était notamment posée à l'Etat dans son rôle de tutelle des agences de l'eau lors du processus d'élaboration des SDAGE. Elle pourrait être posée de manière assez semblable en ce qui concerne l'élaboration des Sage.

Dans le contexte breton, la recherche d'une meilleure coordination des acteurs a été engagée, notamment par l'affirmation de l'autorité régionale du préfet de région, la mise en place, auprès de lui, de la mission régionale et interdépartementale de l'eau (M.I.R.E), originalité bretonne, lieu de préparation de la doctrine et de concertation des acteurs.

La mise en place du Grand Projet 5 du CPER avait aussi cette ambition. Il a mis en évidence la coexistence de territoires d'action à plusieurs échelles et de contrats différents signés par les mêmes acteurs sur des actions connexes.

Les jeux d'acteurs autour de la mise en place des territoires de Sage ont été complexes, mais il faut constater qu'après une période de relative indifférence ou incompréhension des enjeux, le rôle et la place des Sage et de la commission locale

de l'eau sont devenus incontournables. Les élus locaux y occupent une place prépondérante et décisive, et disposent d'un instrument d'orientation, dont le règlement devenu opposable est potentiellement très puissant.

La collectivité régionale qui de longue date s'est impliquée dans le dossier de l'eau, au point de revendiquer pendant un long temps cette compétence, a porté une attention particulière aux territoires de Sage qui trouvent une place particulière dans la « Stratégie Régionale de Gestion des Eaux et des Milieux Aquatiques » produite par la collectivité régionale en Juin 2011²², dont le sous-titre est « *vers un rôle renforcé des commissions locales de l'eau, pour une gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant comme socle d'un développement territorial et durable* » .

Tout en soulignant les efforts réalisés dans la période récente pour mieux gérer la politique de l'eau, la région fait dans ce document les observations suivantes :

- L'organisation des compétences et des financements n'est pas suffisamment structurée, ni au niveau régional, ni autour des principaux organes en charge de la gestion intégrée de l'eau, base du modèle français de gestion de l'eau ; l'organisation reste complexe, peu lisible et ne permet pas d'assurer une optimisation des moyens et des ressources ;
- L'organisation technique en appui aux politiques publiques régionales et locales, nécessaire à une gestion intégrée de l'eau par bassin versant au cœur d'un développement territorial durable, n'est pas suffisamment structurée pour assurer une réelle complémentarité des actions menées par chacune des institutions ;
- La cohérence externe des politiques de l'eau, notamment avec la politique agricole, la politique d'aménagement du territoire et la politique de la mer et du littoral, est traitée de façon sectorielle, sans vision globale (à l'échelle régionale ou à l'échelle des bassins hydrographiques).

La région développe dans son document ce qu'elle appelle une « gestion intégrée de la ressource en eau (G.I.R.E) », s'appuyant des plans opérationnels par territoire de Sage, destinés à programmer sur 3 à 5 ans les actions nécessaires à l'atteinte à minima des objectifs fixés par la D.C.E, et ses 4 directives « filles » associées- eaux souterraines, normes de qualité environnementales pour l'eau, inondations, stratégie pour le milieu marin (DCSMM)- et du SDAGE Loire Bretagne. Les actions seraient propres à chaque territoire, en fonction des diversités de situation sociale, économique, environnementale et physique du milieu.

L'application de ces principes, même si elle doit être tempérée et faire en sorte de s'inscrire dans une analyse élargie, répond toutefois à l'accumulation actuelle des

22Stratégie régionale de gestion des eaux et des milieux aquatiques- Région Bretagne- Juin 2011(42 pages). www.bretagne.fr .

règles et des lieux de décision, qui s'adresse tantôt au territoire, tantôt à l'acteur économique dans son incidence sur le territoire.

L'eau constituant une ressource rare, un bien commun, une source de conflit d'usage et un facteur essentiel de développement, il n'est pas étonnant qu'elle soit au centre du débat d'aménagement du territoire, qu'elle infère des choix de développement économique, de développement urbain et qu'elle s'impose dans le débat social.²³

L'expérience des bassins versants « algues vertes » actuellement en cours reflète cette réalité. Partant d'une situation de crise menaçant la santé humaine, la prise en compte globale à l'échelle du bassin versant d'une réalité complexe par les acteurs locaux, la conjonction des moyens publics et l'approche globale de la situation, elle constitue une expérimentation en vrai grandeur de la gestion intégrée. Si elle démontre la capacité de mobilisation, elle met aussi en évidence les freins de toute nature à ce type de gestion.

Apparaissent ainsi les oppositions entre des modes de production bien établis et des nécessités de réflexion de fond sur les pratiques agricoles et la gestion de l'espace. L'agriculture peine à reconnaître sa responsabilité dans le phénomène algues vertes, les entreprises de transformation se tenant à distance du débat.

Apparaissent aussi les difficultés de mise en synergie des dispositifs administratifs et surtout la difficile équation entre la volonté de préserver le potentiel économique et l'impérative nécessité de réduire les quantités de nitrates libérés dans le milieu. Les solutions sont loin d'être évidentes, mais les constats doivent être partagés. Tous les éléments scientifiques ont été apportés et publiés.

Si la réponse opérationnelle se construit localement par une conjonction des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, cela suppose que ces programmes locaux s'inscrivent dans une stratégie régionale partagée par l'ensemble des acteurs.

2.2.2. Stratégie régionale et programmes locaux.

La doctrine et les instruments des politiques de l'eau sont définis dans un cadre européen et traduits par le SDAGE. C'est sur les objectifs économiques que les avis divergent et se traduisent par des positions très sensiblement différentes et parfois contradictoires. Chacun reconnaît ainsi la place et le rôle de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans l'économie et l'aménagement du territoire régional, mais à partir de constats communs, l'avenir est dessiné de manière différente.

Il y a ainsi beaucoup de points d'analyse partagés entre le PAAR- Projet Agricole et Agroalimentaire Régional établi à l'initiative du préfet de région en 2010 et le document « pour une nouvelle alliance de l'agriculture avec la société »²⁴ adopté par le conseil régional. Ces deux programmes d'action ont fait l'objet d'une large

23Rapport CGAAER- 10135/ CGEDD- 007331-01- Septembre 2011- Appropriation des enjeux et mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau- enseignements à tirer sur six études de cas.

concertation en 2010, à la suite des crises agricoles successives. Autant pour l'Etat que pour la région, il s'agissait de définir une nouvelle donne pour l'agriculture bretonne, dans un contexte difficile et à un moment où le modèle agricole breton faisait de nouveau l'objet de sérieuses mises en cause.

Partant d'analyses voisines, ces deux documents démontrent qu'avec des outils quasi identiques, deux visions sont exprimées, même si, en réalité aucune ne trace un scénario univoque. La région tend à prôner une évolution marquée des systèmes de productions, dans une logique plus extensive, moins utilisatrice d'intrants et tournée vers des systèmes « herbes ». Elle milite pour la conversion vers l'agriculture biologique, mais s'inscrit dans une logique d'agricultures, au pluriel.

Le PAAR de l'Etat²⁵, tend à conforter une agriculture intensive, tout en développant une diversification des activités agricoles, et promeut l'efficacité énergétique et la valorisation de la biomasse, ainsi qu'un fort ajustement des approches technico-économiques. Il prolonge les approches déjà développées en 2001 au titre de la « charte pérenne de l'agriculture », permettant de concilier la réduction des pollutions et une agriculture productive et compétitive, mettant en avant l'agriculteur agronome.

En exprimant deux approches qui ne sont ni contraires, ni totalement convergentes, l'Etat et la région, agissant chacune dans son cadre, illustrent la complexité des choix à opérer et l'équation difficile, qui consiste à maintenir le niveau de production agricole et l'industrie de transformation en Bretagne, tout en relevant un défi environnemental, désormais amplifié par des mesures nouvelles, et le constat répété d'une atteinte insuffisante des objectifs de reconquête.

Plus le temps avance et plus les raisons d'une vision politique commune s'imposent. Elle passe sans doute par un débat de filière, débat que la profession a tendance à privilégier, mais dont beaucoup de déterminants dépassent le cadre régional, y compris s'agissant des décisions industrielles. Elle conduit à un débat territorial, permettant de concilier et d'articuler deux politiques publiques, qui par leurs mécanismes sont indissociables.

Politique de l'eau, et politique des structures et des systèmes de production agricoles apparaissent comme intimement liées. Le bassin hydrographique, et au plan opérationnel le bassin versant, constituent des échelles adaptées pour analyser en quoi et comment, sur le court et le moyen termes, la gestion du foncier, la taille et la transmission des exploitations peuvent être régulées pour permettre à des unités viables sur les plans économique et environnemental d'organiser leurs systèmes de production.

24Proposition une nouvelle alliance agricole. Juillet 2011www.bretagne.fr ;

25Projet Agricole et Agroalimentaire Régional (conférence régionale agricole du 20 Décembre 2010). www.draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr.

Dès lors que les règles environnementales s'imposent, et ce d'autant plus que les résultats attendus ne sont pas atteints, dès lors que socialement elles emportent l'adhésion du plus grand nombre, dès lors que le coût est majoritairement porté par ceux-là même qui ont enregistrés les progrès les plus significatifs (assainissement urbain et industriel), il apparaît difficile pour l'agriculture de ne pas s'inscrire dans le débat local.

Remonter systématiquement le débat au plan régional sur la composante économique, n'exonère pas de s'engager dans le débat local et d'admettre que les élus locaux, acteurs et représentants des payeurs, en aient la responsabilité.

2.2.3. L'organisation du partenariat

Régionalement, le partenariat doit tout d'abord concerter ceux qui autour du préfet de région contribuent à la définition de la doctrine et portent les programmes de mesures et les financements publics. L'Etat, l'agence de l'eau Loire- Bretagne (qui aura approuvé son 10eme programme à la fin de 2012), la collectivité régionale et les conseils généraux et sans doute les représentants des CLE, qui agissent sur le corps de règle. Il leur revient d'établir la synthèse et la mise en correspondance des règles et obligations, ainsi que l'offre d'accompagnement des évolutions nécessaires pour atteindre les objectifs. Il leur revient aussi de fixer des niveaux d'exigences et d'atteinte d'objectifs. C'est pour l'essentiel la mise en concordance des textes nationaux et des préconisations du SDAGE. Durant la période 2007-2013, ce travail a été réalisé dans le cadre du Grand Projet 5 du CPER, mais uniquement pour la part contractualisée au niveau régional. Depuis est intervenue la loi Grenelle2, le nouveau SDAGE en 2010, la mise en place de plusieurs Sage et la révision des plus anciens, ainsi que des mesures nouvelles concernant les exploitations agricoles. La mise en place des mesures du 5ème programme de la directive nitrates devrait aussi être effective en 2013. Devant cette multiplicité de sources de droit, ayant pour objectif la réduction des sources de pollution et la restauration de la qualité de l'eau, un inventaire et une mise en cohérence régionale sont indispensables.

C'est sans doute à ce stade que le partenariat s'élargit aux acteurs socio-économiques et aux associations, pour une appropriation collective des contraintes et de l'offre de service.

La déclinaison par bassin hydrographique puis par sous bassins opérationnels apparaît ensuite indispensable, en regard de la situation objective des masses d'eau et donc des niveaux de contrainte et d'incitation nécessaires dans chaque cas de figure, en fonction des caractéristiques socio-économiques des bassins (notamment de la nature et des orientations technico-économiques des exploitations agricoles), ainsi que des niveaux de protection requis par les milieux spécifiques et les ressources en eau.

Le partenariat local doit pouvoir s'organiser, sur la base d'un corps de méthode régional, en mettant les différents acteurs en capacité d'exercer leurs droits et

responsabilités. C'est à cette échelle que peuvent se retrouver des légitimités que les textes ont créées.

L'Etat en premier lieu qui est garant des réglementations et de l'atteinte des résultats. Il doit s'assurer par des moyens adaptés de l'exécution et du contrôle.

L'agence de bassin, porteuse du SDAGE et d'un programme d'intervention.

Les collectivités engagées dans le financement des programmes d'action, contractuellement avec l'Etat et l'agence. En Bretagne, la région et les départements sont partis prenantes.

La CLE du Sage, qui décline localement les préconisations du SDAGE et dispose d'une capacité réglementaire, validée par le préfet.

C'est aussi à ce niveau que devrait s'organiser la représentation des acteurs économiques et sociaux concernés par les mesures réglementaires et les programmes d'action, afin de mettre en cohérence l'action collective et les mesures de portée individuelle.

La CLE joue un rôle prépondérant sur le bassin hydrographique. Elle est par sa composition représentative des acteurs du partenariat. Pour autant, elle ne dispose que de leviers partiels. Il en est de même des maîtres d'ouvrages, collectivités, groupements ou syndicats.

Il y aurait donc intérêt à organiser localement un partenariat élargi, à l'initiative de l'Etat, du président de CLE et des collectivités financeurs, pour traiter plus largement de l'articulation des programmes d'intérêt collectif, des mesures individuelles ouvertes aux acteurs économiques, et de leurs effets sur les bassins versants.

Ce partenariat aurait vocation à examiner de manière spécifique la compatibilité entre les mesures environnementales, la gestion locale de l'espace et du foncier, et l'évolution des entités économiques. Les activités agricoles étant d'une manière générale les plus impactées et les plus impactantes, une formation spécialisée du partenariat serait utile.

En fait, cette proposition consiste à élargir le dispositif déjà expérimenté pour les bassins « algues vertes ». Chacun en reconnaît le bien fondé, même si le processus comporte des lourdeurs et ne peut encore montrer des résultats.²⁶

La couverture intégrale de la Bretagne par des Sage permet une territorialisation accrue, qui suppose une homogénéité des périmètres de référence et une coordination à cette échelle de dispositifs qui sont complémentaires, mais qui procèdent de cadres juridiques différents et qui sont d'application individuelle ou collective.

26Plan de lutte contre les algues vertes- 5 Février 2010-<www.bretagne.pref.gouv.fr> .

L'évaluation en cours du Grand Projet 5, même si elle n'est pas achevée semble aller dans le sens d'une plus grande cohérence territoriale et d'une mise en perspective plus exhaustive des mesures qui s'appliquent sur chacun des territoires.

En conclusion, tout en mesurant la complexité de l'exercice, en regard de l'énergie et du temps consacrés sur les bassins versants « Algues vertes » à la conclusion de contrats qui combinent les objectifs collectifs et les évolutions de pratiques individuelles, ce type démarche deviendra assez incontournable pour qu'intervienne progressivement une cohérence d'ensemble.

Les réglementations et les logiques de contrôle doivent pouvoir être assises sur des objectifs zonaux et s'inscrire dans des démarches qui dépassent le cas individuel. En même temps elles constituent les moyens de sanction permettant de ne pas pénaliser l'effort collectif par des manquements individuels.

Les différentes formes de conditionnalités ont tendance à se superposer et à mobiliser des moyens importants qui demandent une connaissance plus permanente de l'évolution des situations des exploitations. Si ces dispositifs s'appliquent à chaque entité économique, ils croisent sur beaucoup d'aspects les conditions de la réussite collective, à l'échelle du bassin ou du sous- bassin versant.

A un moment donné, la convergence entre les règlements de Sage et l'ensemble des règles qui s'appliquent aux exploitations agricoles devient importante pour éviter ce qui inévitablement peut apparaître comme une surenchère. La complémentarité des mesures doit sans doute être plus apparente, alors même que les calendriers des différents acteurs ou des dispositifs sont différents. (Rythme des SDAGE, rythme des programmes de l'agence de l'eau, approbation des règlements de sage, directive nitrates, contractualisation régionale).

L'observation, le dialogue et l'animation, la définition d'objectifs, la définition d'un programme d'action, le contrôle de sa mise en œuvre et de ses effets, la combinaison des actions individuelles et collectives, sont sans doute mieux appréhendables à une échelle territoriale commune, qui en l'espèce est, à l'intérieur d'un périmètre de Sage, le bassin versant.

La stratégie régionale en est le préalable, devant concilier l'ambition économique, les règles européennes et leur traduction nationale, dans une concertation permanente entre l'Etat, l'agence de bassin, les acteurs économiques, les collectivités et les organisations non gouvernementales. La combinaison des moyens relevant de ces partenaires, est un facteur essentiel d'efficacité, pour une déclinaison adaptée dans les programmes locaux.

Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, l'approche territoriale décrite pour les territoires de l'eau trouve sa pertinence. Elle dépasse certes la conception habituelle du développement local, par contre elle est caractéristique d'une politique intégrée portant sur des dimensions économiques, sociales et environnementales. Elle s'applique à des territoires spécifiques dont la gestion est confiée à des acteurs

locaux. Elle est susceptible de mobiliser des moyens nationaux et européens de natures diverses et s'inscrit dans une approche pluri fonds. Enfin, elle pourrait sur la base d'une stratégie régionale, donner lieu à des programmes dont les objectifs sont quantifiables à l'échelle locale et donnent lieu à des évaluations très formalisées.

Recommandation 7 : L'existence de 21 Sage, couvrant la totalité du territoire breton, doit inciter à mettre en place à cette échelle des programmes intégrés de gestion de l'eau et des milieux, indissociables d'une approche collective et territorialisée de l'évolution d'exploitations agricoles durables et compétitives.

2.3. La mer et le littoral ; La gestion intégrée des zones côtières(GIZC).

Avec 2730 kilomètres de côtes, la Bretagne représente un tiers du littoral métropolitain, caractérisé par une très grande diversité de milieux naturels et d'activités humaines. C'est aussi une partie très attractive du territoire breton, dont la démographie et l'urbanisation est rapide. Une part importante des villes de Bretagne est située sur le littoral, ainsi que les principaux axes routiers nationaux, de même que les voies ferrées, actuellement mises en situation de prolonger la voie du train à grande vitesse Paris- Rennes.

Le potentiel que représente la mer en matière d'énergie renouvelable, tend à venir relancer l'intérêt économique des zones littorales, dont les activités traditionnelles, encore très importantes, connaissent malgré tous des périodes incertaines (pêche du fait des problématiques de ressources, conchyliculture subissant des crises sanitaires répétées, activités portuaires en mutation, construction navale, notamment de plaisance, soumise à un marché contracté et mondialisé).

Les terres à vocation agricole restent importantes sur le littoral. Malgré les contraintes de coexistence et les spécificités agronomiques, il apparaît essentiel d'y maintenir ou d'y relancer des activités.

L'activité touristique même si elle reste très forte, subit les effets conjugués de l'évolution de la demande et de facteurs pouvant mettre en cause la réputation de littoral préservé de la Bretagne.

Malgré de nombreuses mesures de protection, dont une application assez efficace de la loi littoral et la constitution de zones protégées sous des statuts variés (espaces naturels sensibles, Natura 2000, réserves naturelles, parcs naturels...), la pression des activités humaines situées en amont et sur la frange littoral exposent le littoral à des risques importants pour le milieu, les activités marines et pour l'image du littoral breton.

La mer est aussi en risque du fait des activités qui s'y exercent. Les marées noires ont marqué les décennies passées en Bretagne, mais bien d'autres sources de danger peuvent menacer la mer (circulation de grandes quantités de déchets, rejets en mer par les navires, transferts de produits de dragage...).

La mer peut en Bretagne être à la fois une chance et un risque. L'attractivité du littoral porte en elle-même ses risques.

2.3.1. Les politiques publiques et la mer.

Les conditions de la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la mer et au littoral connaissent dans la période récente de profonds bouleversements, sous l'influence conjuguée des directives européennes qu'il convient de mettre en œuvre, et des décisions découlant du Grenelle de la mer.

Alors même que les instruments juridiques nationaux ont longtemps fait coexister le droit de la mer avec ses sources et ses spécificités, et le droit s'appliquant au littoral, les textes récents, notamment la loi du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, en ce qu'elle concerne la mer et le littoral, amène à concevoir des instruments de gestion intégrée. Elle introduit, la stratégie nationale pour la mer et le littoral, dont la mise en œuvre est guidée par le décret N° 2012- 219 du 16 Février 2012. Ce faisant, elle intègre dans la législation nationale, la préparation de la réponse française à la Directive cadre sur le milieu marin (DCSMM).

En termes géographique, elle reprend les délimitations géographiques des façades maritimes, en en faisant les aires de gouvernance et de déclinaison de la loi, avec pour objectif, la production d'un document stratégique de façade, dont la réalisation et le processus de consultation doivent aboutir à l'été 2013.

La Bretagne occupe dans ce contexte une place singulière, dans la mesure où sa façade maritime est concernée par trois sous-ensembles de façades maritimes (Manche, Mer celtique et Atlantique). A ce titre, elle dispose d'une conférence maritime et littorale particulière, lui donnant droit de regard et d'examen de cohérence de trois documents stratégiques.

Les documents stratégiques de façade, dès lors qu'ils seront approuvés seront opposables et leur révision interviendra tous les six ans.

Les modalités ainsi posées, rapprochent la stratégie pour la mer et le littoral de celle adoptée pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Ainsi, toute proportion gardée, le périmètre de façade peut être rapproché dans sa fonction et rôle de celui d'un SDAGE (bassin hydrographique), et le processus de révision et d'actualisation de six ans est le même que celui des SDAGE.

Des différences apparaissent toutefois dans la gouvernance qui ne procède pas de la même histoire. La gouvernance de l'eau a été construite sur la base des responsabilités exercées au plan local par les élus. La gouvernance de la mer a été très majoritairement assurée par l'Etat. Même si le principe de parité a été posé par la loi, l'essentiel des moyens et des outils d'administration de la mer sont gérés par l'Etat. La préoccupation littorale et l'influence des activités littorales sur les équilibres du milieu marin, font que la gouvernance doit être pilotée en commun par les autorités maritimes et terrestres. Cette organisation induit de la complexité, même si

les Directions inter régionales de la mer ont été mises en situation de porter cette dimension.

Sachant que l'on estime que 80% des dérèglements des équilibres du milieu marin sont imputés aux activités exercées à terre, se pose, au-delà du défi de la connaissance, les problématiques de gestion du maintien ou du retour au bon état des eaux et du milieu marin. Il n'existe pas aujourd'hui d'opérateur adossé à la gouvernance, au même titre que les agences de l'eau le sont pour le comité de bassin.

De même se posera la question du financement des programmes d'action et de leur maîtrise d'ouvrage opérationnelle. L'articulation entre les SDAGE et les documents stratégiques de façade, pourrait conduire à une implication plus forte des agences de l'eau, cette possibilité étant déjà envisagée dans les SDAGE. Cela supposerait que les programmes financiers des agences soient renforcés ou adaptés.

2.3.2. La gestion intégrée des zones côtières.

Dans ce contexte nettement enrichi par rapport à 2007, la gestion intégrée des zones côtières doit être envisagée de manière plus opératoire. La « charte des espaces côtiers bretons » promue par la région en 2003, et le grand projet 4 du contrat de projet, avaient introduit cette approche portée notamment par la commission européenne. Les appels à projet ont soutenu des initiatives locales intéressantes dont le caractère intégré était modeste.

Même si les programmes de mesures ne seront validés qu'en 2015 pour ce qui concerne la DCSMM, il semblerait opportun d'envisager la mobilisation locale dès la prochaine période de contractualisation et dans les programmes opérationnels européens. Dès lors que la stratégie de façade s'élabore et que par ailleurs les Sage arrivent à maturité, il est important d'identifier des territoires d'action.

Le littoral breton est soumis globalement aux pressions, démographique, urbanistique, touristique, par contre la nature et l'intensité des pressions est variable selon les territoires. Les morphologies sont diverses, les dynamiques économiques sont contrastées et plus ou moins concentrées en proximité de la mer. Les initiatives de valorisation et de protection sont de nature très diverses, ainsi que leur avancement.

La stratégie de façade sera confrontée à des situations multiples et à des initiatives nouvelles telles que les installations de production d'énergie. La période de contractualisation et de programmation à venir devrait être l'occasion de favoriser la consolidation du partenariat local et l'émergence de modes de gestion plus intégrés.

Il s'agira sans doute d'une période intermédiaire, mais le travail engagé dans le cadre de la stratégie de façade, par les exigences qu'il pose, sera rapidement confronté à des questions opérationnelles et aux multiples concurrences d'usages du littoral et de la mer.

Dans ce contexte, il apparaît opportun de préconiser une démarche territoriale « à la carte », fondée sur des objectifs régionaux et des mesures génériques, adaptables à des configurations locales variées. Par contre, dès lors qu'il existe une dynamique locale et une entité capable d'assurer le pilotage d'un programme sur une zone géographique suffisamment homogène, il sera souhaitable de favoriser le montage d'un programme intégré.

Cette hypothèse induirait la nécessité pour la structure porteuse d'agir sur tous les champs du développement durable, et particulièrement de traiter progressivement, dans son périmètre, l'essentiel des questions relevant de l'application de la DCSMM dans sa dimension littorale, en particulier du foncier, de l'usage des sols et de la protection de l'eau et des espaces sensibles. Aucun périmètre n'est en général satisfaisant. La dynamique locale et la capacité à mobiliser apparaissent primordiales compte tenu des intérêts nombreux à concilier.

Les structures porteuses de SCOT seraient sans doute les mieux placées pour jouer ce rôle, compte tenu de l'élargissement des politiques publiques que la loi grenelle 2 a introduit dans le champ d'analyse et de prescription de ces schémas. Des périmètres de SCOT ont été arrêtés sur l'ensemble de la façade maritime bretonne. Leur état d'avancement est très variable, mais ils auront en toute hypothèse à revoir leurs orientations pour prendre en compte le nouveau cadre législatif.

La cohérence n'est pas totale avec les périmètres de Sage, mais les mêmes acteurs se retrouvent dans les deux ensembles. Le rôle de l'Etat est de favoriser la convergence. Il en détient les moyens juridiques et le préfet peut demander la révision d'un SCOT dès lors que celui-ci n'est pas en conformité à une règle supérieure auquel il est soumis. L'aboutissement des Sage et la préparation du document stratégique de façade devraient encourager à orienter les structures porteuses de SCOT par une sorte de « porter à connaissance permanent », évitant d'imposer tardivement des révisions de SCOT.

Cette approche « à la carte » pourrait conduire à l'élaboration à l'échelle des territoires de SCOT de programmes d'actions portant autant sur des projets économiques, portuaires, de développement des énergies renouvelables, de gestion foncière et d'urbanisme. La plupart des SCOT étant réalisés à l'échelle du Pays ou d'une communauté de commune importante, les dimensions de programmation d'actions et de planification doivent pouvoir se croiser sans difficultés insurmontables.

La plupart des thèmes traités par la stratégie de façade sont directement liés aux activités économiques entrant dans les préoccupations des SCOT : activités portuaires de commerce ou de plaisance pour les dragages, activité d'extraction, implantation et développement des énergies marines, planification du foncier et de l'urbanisme, protection des espaces naturels sensibles....

Là aussi, les approches préconisées par la commission européenne pour des territoires spécifiques, littoraux notamment, la constitution de groupes d'action

locale (qui, en fait, existent déjà) et la mise au point progressive de programmes d'action pluri fonds, s'intégrant dans les priorités thématiques de la commission est envisageable.

Recommandation 8 : La mise en place d'une « Stratégie Nationale de la Mer », des documents stratégiques de façade, et la définition en 2015 d'un programme de mesures, doit inciter dès 2013 à préciser des territoires de mobilisation des acteurs de la mer et du littoral, susceptibles de porter localement des plans d'action. Les SCOT littoraux pourraient à ce titre être des leviers, en leur donnant la dimension voulue par la loi Grenelle 2 et les rendant progressivement compatibles avec les règlements supérieurs.

Une expérimentation territoriale sur des SCOT dont la structure porteuse dispose de réelles capacités opérationnelles pourrait être envisagée. Elle pourrait s'inscrire dans un processus de révision de SCOT dans le cadre des dispositions prévues par la loi Grenelle 2.

2.4. Les territoires de santé et de cohésion sociale.

La Bretagne présente une dynamique démographique très positive, liée en premier lieu à son attractivité et donc à l'arrivée de nouveaux habitants, dont environ un tiers d'actifs jeunes et deux tiers de personnes de plus de 55 ans. Le solde naturel de la Bretagne est devenu négatif, dans les côtes d'Armor et le Finistère, étal dans le Morbihan et reste positif dans l'Ille et Vilaine. La stabilité du nombre de naissance est contrebalancée par une augmentation du nombre de décès, dû pour l'essentiel à une structure de population âgée et à une espérance de vie encore inférieure à l'ensemble français.

La géographie de ce vieillissement, au-delà du gradient Ouest-Est touche particulièrement les territoires de la Bretagne centrale, les petites villes et quelques zones littorales du Sud Bretagne avec l'arrivée importante de population retraitées.

Sur le reste du territoire, y compris rural, la part des personnes âgées apparaît moins importante du fait de l'implantation de populations jeunes qui s'installent en zone rurale en large périphérie des aires urbaines.

90% des personnes âgées de plus de plus de 70 ans vivent à domicile, et deux tiers d'entre elles vivent en domicile individuel. Huit ménages âgés sur dix sont propriétaires de leur logement.

Dans le même temps, les revenus des personnes âgées entre 60 et 74 ans en Bretagne sont en moyenne inférieurs à 19000 euros par an (soit 1600€/ mois). Cette modicité du revenu est plus marquée en zone rurale et évolue défavorablement avec l'âge.

Le Programme Régional de santé (P.R.S), a mis en évidence une situation relativement favorable de la Bretagne en termes de places d'établissements pour personnes âgées et en services de soins à domicile. Au demeurant, le PRS fait état

d'une cohérence insuffisante du parcours gériatrique et de faiblesse dans l'accompagnement du maintien à domicile des personnes âgées.

Cette situation mérite attention dans la mesure où la majorité des personnes âgées souhaite demeurer à domicile le plus longtemps possible. Ce souhait est renforcé par des raisons économiques et la solvabilité insuffisante des personnes âgées pour couvrir le reste à charge en établissement.

Ce constat, partagé par les conseils généraux conduit à modifier la trajectoire des politiques médicosociales, et à imaginer des réponses qui relèvent à la fois de la politique de soins, des services médicosociaux, mais aussi des services locaux en direction des personnes à domicile, qui constituent des « déterminants de santé ».

Ces services ne sont pas uniquement de nature sanitaire, mais portent sur les conditions de vie (logement), la mobilité, l'accès aux services publics et aux services marchands, le maintien de l'hygiène et de l'équilibre alimentaire, et les activités permettant d'éviter l'isolement.

Des initiatives ont été déjà prises, tels les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), et plus récemment des Maisons pour l'Autonomie et l'Intégration des Malades Alzheimer (MAIA). Toutefois, ces initiatives concernent majoritairement des personnes en forte perte d'autonomie et n'ont qu'une vocation d'orientation.

L'ARS, sur la base des projets territoriaux de santé, pourrait proposer, en coopération avec les départements des contrats locaux, sur le même principe que les contrats locaux de santé, ayant pour objectif le maintien des personnes âgées à domicile. Plusieurs volets pourraient constituer des programmes locaux :

- Renforcement des parcours de soins des personnes âgées ; coordination renforcée des établissements de soins, des Ehpad et des soins au domicile.
- Programme locaux d'aménagement et d'adaptation du logement.
- Rationalisation des services de prestation à domicile à l'initiative des collectivités et de leurs services spécialisés (ccas, cias).
- Mise en place de services de transport non sanitaires sur des périmètres de proximité. (40% des personnes âgées de plus de 75 ans vivant en milieu rural n'ont pas de moyen de déplacement.

De nombreuses collectivités, Pays et groupes d'action locale ont déjà mis en œuvre des actions dans ces domaines, relayées et accompagnées par des associations. Mais le lien entre toutes ces initiatives est généralement estimé insuffisant.

L'Etat et son Agence régionale, la région qui a exprimé son intérêt pour cette problématique, les départements dont c'est une priorité au titre des schémas gérontologiques et les intercommunalités dans une logique de services locaux,

pourraient s'accorder sur ce type de contrats dans le cadre des projets territoriaux de santé.

Une telle approche aurait pour intérêt d'être complémentaire des initiatives prises en matière de structuration de l'offre de santé (maisons de santé pluridisciplinaires) et des partenariats qui se construisent généralement autour des projets d'établissements sanitaires ou médicosociaux (centres hospitaliers et Ehpad). Elle correspond à un enjeu dont les composantes sont plus immatérielles, mais plus adaptés aux comportements et aux contraintes économiques qui plaident pour une stratégie de maintien à domicile.

2.5. Les territoires de gestion des politiques de l'emploi.

Tout au long de notre analyse, les éléments recueillis ont démontré que la politique de l'emploi relevait d'une accumulation de mécanismes et d'acteurs multiples. La politique de l'emploi doit à la fois se situer dans l'immédiateté pour répondre à des situations de crise, et reposer sur un socle complexe qui lie entre elles des réponses en termes de mise en relation de l'offre et de la demande, de formation, de parcours d'insertion et d'accompagnement social. Ces compétences sont exercées par des autorités différentes, dans des temps différents, et par des mécanismes complémentaires, mais dont la gestion est complexe à coordonner.

L'Etat est le chef de file de la politique de l'emploi, mais la gestion des mécanismes et des outils est soit déléguée à pôle emploi, soit en partie décentralisée. Dans ce contexte, les lieux de cohérence et d'intégration sont complexes à trouver, tant pour l'observation et le suivi que pour les lieux de gestion des publics.

Nous avons aussi montré en quoi la gestion des compétences et des ressources afférentes pouvaient rendre complexe la gestion de parcours très diversifiés, même si l'énergie et les moyens déployés sont imposants.

Les territoires pertinents sont difficiles à trouver, compte tenu des modes d'entrée des publics dans un parcours de retour vers l'emploi. Ceci d'autant plus qu'au flux général de la recherche d'emploi s'ajoute la gestion de crise liée aux défaillances d'entreprises qui justifient des dispositifs exceptionnels, difficiles à prendre en charge au plan local. De ce point de vue l'expérience des maisons de l'emploi, sauf cas très spécifiques de leur intégration réelle dans une « chaîne de réponse », n'apparaît pas satisfaisante en regard des coûts.

Or, l'action territoriale apparaît comme une nécessité. Elle ne peut reposer que sur un accord des principaux partenaires de rapprocher leurs réseaux et de coaliser les dimensions emploi, formation et insertion à l'échelle des zones d'emploi et/ou des Pays. Cette réflexion, en amont d'une nouvelle période contractuelle est importante. Elle n'est pas dépendante de l'ingénierie nationale ou régionale qui sont déjà très complètes et coopèrent à ce niveau. Elle dépend pour une part de l'organisation des compétences et justifie sans doute des points d'appui locaux plus dépendants des acteurs régionaux, même si ils associent pleinement les collectivités locales.

L'évolution des outils et des réponses ouvertes aux publics devrait bénéficier d'une plus grande homogénéité du réseau.

2.6. **La question des Métropoles et des villes.**

Nous avons vu que les métropoles et les villes n'avait pas fait l'objet de contrats spécifiques durant la période 2007- 2013, mais qu'un grand projet du contrat de plan, portant sur le rayonnement international de la Bretagne, englobait des projets portés par Rennes et par Brest dans les domaines des grands équipements (couvent des jacobins à Rennes et plateau des capucins à Brest) et des transports en site propre (deuxième ligne de métro à Rennes et tramway à Brest).

Les équipements universitaires ont fait l'objet de conventions de site, déclinant les opérations issues du contrat de projets, essentiellement pour des raisons tenant aux maîtrises d'ouvrages et aux plans de financement.

La région avait, préalablement au contrat de plan, inclus dans les contrats de Pays les projets des villes qu'elle comptait contribuer à financer. La recherche des autres sources de financements n'a pas fait l'objet d'une présentation fléchée.

En Bretagne, il n'y a donc pas, ni au titre du contrat de projets, ni au titre des programmes européens de projets urbains intégrés, conduisant à déléguer aux villes la gestion de projets portant sur des problématiques globales de développement durable. Les projets rendus éligibles sont pour l'essentiel des investissements d'équipement, n'incluant pas spécifiquement de dimension sociale.

L'Europe, a depuis longtemps identifié dans ses propositions le développement urbain intégré comme l'un de ses objectifs, introduisant aussi à l'échelle européenne une volonté d'échange d'expériences au travers d'une plateforme des projets intégrés urbains.

Pour la période 2014- 2020, elle renouvelle cette proposition au travers du « développement durable en milieu urbain », et propose aux Etats de consacrer au moins 5% des ressources du FEDER à des actions de ce type. Elle propose de le faire par l'outil « investissement territorial intégré (ITI) » dont la gestion et la mise en œuvre serait confiée aux villes. Le mode et le degré de délégation de la gestion aux villes peuvent varier selon les dispositions institutionnelles de chaque Etat membre. (Article 7, paragraphe 2, du règlement proposé pour le FEDER).

Les expériences menées en France dans le cadre des Projets Intégrés Urbains (PUI) durant la période 2007- 2013, ont concerné 15 régions métropolitaines, pour 61 projets dont huit dans la région Pays de Loire. La circulaire du 5 Octobre 2006, précisait le champ des thématiques et les conditions de mise en œuvre. Les thématiques portaient sur « le développement de l'activité économique et de l'emploi, la diversité fonctionnelle, le désenclavement, la mixité sociale et l'instauration d'un climat de sécurité ». Elle insistait sur la concentration des projets et la nécessité d'investissements décisifs pour le développement urbain. Elle précisait les conditions de l'appel à projet. D'une grande diversité, les projets mis en œuvre, ont fortement

mobilisé les acteurs locaux et les collectivités associées. Les régions ont dans la plupart des cas agi pour fédérer ces projets et créé des outils d'échanges, d'animation et de communication afin notamment de les rassembler sous la bannière régionale.

La Bretagne n'a pas opté pour la mise en place de projets urbains intégrés. Le choix opéré très en amont par la région de conclure des contrats de Pays incluant les villes ne coïncidait pas avec ce calendrier.

Au-delà, les contrats de villes qui avaient été conclus dans les périodes précédentes, évalués en 2001 avaient révélé leur lourdeur et en même temps les faiblesses de leur construction. Enfin, le réseau de villes breton par son importance, semblait rendre difficile une discrimination positive au profit de quelques projets.

Enfin la région est peu impliquée dans les contrats urbains de cohésion sociale(CUCS). Ces contrats ont associé l'Etat, les intercommunalités et les villes, ainsi que les conseils généraux qui le plus souvent ont intégré dans ces contrats des actions territoriales déjà engagées dans le cadre de leurs compétences.

Même si globalement la Bretagne a moins connu que d'autres régions des problématiques urbaines lourdes, elle comporte dans la plupart de ses villes des quartiers dont les problématiques cumulées d'habitat, de chômage, de situations sociales multifactorielles sont comparables à celles d'autres régions. C'est donc plus dans la lecture des compétences et dans l'usage des outils contractuels qu'il faut rechercher l'absence d'engagement collectif et pluridisciplinaire sur les projets urbains.

Les villes, elles-mêmes, n'ont pas forcément recherché des projets intégrés du type des PUI, mais ont plutôt privilégié les opérations lourdes d'investissement, considérant être en capacité de gérer dans leur propre projet urbain les autres dimensions.

Par plusieurs expressions, les métropoles bretonnes ont exprimé le souhait de développer des approches urbaines intégrées, portées en cela par les associations d'élus dans lesquelles elles siègent. La région n'a à cet égard pas de réponse explicite. Les conseils généraux ont plutôt une réponse généraliste du fait de leur fort engagement préexistant. L'offre de l'ARS, au travers des contrats locaux de santé est mobilisable et mobilisée. Si l'on y relie les projets structurants et les politiques du logement et de déplacement, tous les éléments existent pour construire des projets d'Investissement Intégrés Urbains.

L'approche du problème est donc essentiellement politique, par contre elle mériterait d'être abordée en amont, notamment à l'issue du diagnostic stratégique régional.

2.7. Initiatives locales, groupes d'action locale.

Plusieurs grandes politiques régionales comportent à la fois des opérations massives dont la réalisation relève de maîtrises d'ouvrage lourdes et des éléments de programmes dont la réussite est conditionnée par l'existence d'initiatives locales.

Pour que ces initiatives locales aboutissent, il est nécessaire d'évaluer en amont les conditions de mise en œuvre et la réalité des moyens incitatifs dont elles pourront bénéficier pour mobiliser sur leur territoire. Deux situations permettent d'illustrer le propos :

- **Le Pacte Electrique Breton et les opérations de maîtrise de l'énergie**

Plusieurs opérations ont été menées localement pour établir des diagnostics énergétiques territoriaux (type Vire Volt à St Brieuc), et pour développer les points « info énergie ». Le travail d'évaluation et de conseil a été réalisé dans des conditions satisfaisantes, mais au-delà de l'évaluation de besoins, la plupart des projets butte sur la difficulté de montage d'outils financiers incitatifs, notamment les particuliers, pour lesquels les investissements sont trop importants en regard du temps de retour.

Pour permettre à ces opérations d'aboutir, il est nécessaire de mobiliser des moyens qui ne peuvent être de la subvention compte tenu du nombre de bénéficiaires potentiels. Les instruments financiers habituels (caisse des dépôts, par exemple), ont des difficultés à aboutir à un modèle financier adapté.

La recherche d'outils incitatifs de type garantie, ou bonification, pouvant avoir une dégressivité ou une limite de durée semblent les mieux adaptée. Pour mettre en œuvre ce type d'outils, les structures locales doivent être accompagnées. La mobilisation des sociétés d'économie mixtes locales et départementales permettrait de disposer de tours de tables, dans lesquelles les banques régionales sont présentes ainsi que la C.D.C. Plusieurs d'entre- elles avaient envisagé de s'engager sur des opérations de ce type. Leur vocation ne serait pas de porter l'encours, mais de favoriser la mobilisation des réseaux.

Une telle intermédiation semble nécessaire pour que les groupes locaux puissent, au-delà du diagnostic, aboutir à des réalisations significatives.

- **Forêt, valorisation du bois : énergie et construction.**

De nombreuses initiatives sont prises en matière d'utilisation du bois en Bretagne, dans le cadre du plan bois- énergie et par les professionnels de la construction. La constitution de groupes d'action locale ou micro cluster pourrait favoriser une valorisation plus forte de ce matériau.

Il convient toutefois de s'assurer d'une véritable disponibilité de la ressource et d'une capacité à l'étendre sur le territoire breton. Le bilan de la filière est un préalable, ainsi qu'une évaluation de la capacité à investir durablement dans la production de bois, compte tenu de la durée du cycle et des travaux à réaliser pour l'entretien et les éclaircies avant toute profitabilité.

6. Les problématiques de gestion.

La période 2007- 2013 a été caractérisée par des évolutions notables en matière d'organisation de l'Etat dans le contexte de la R.G.P.P. Il ne s'agit pas uniquement des réductions d'effectifs des services de l'Etat, mais surtout du profond remaniement de l'organisation des services et des modes de gestion. La refonte des services régionaux et la mise en place des directions interministérielles à l'échelon départemental ont bousculé les repères et fortement compressé les tâches, sans que l'on puisse encore mesurer les effets de transversalité.

Les actions de simplification administrative ont pour l'essentiel porté sur les prestations directes au public. Par contre, il nous semble que les politiques publiques ont évolué en complexité, en besoin d'expertise et en besoin de concertation pluridisciplinaire. La mise en place de dispositifs nouveaux, conjuguée avec le recentrage régional du pilotage des politiques publiques, induit une charge importante d'ingénierie interne et un besoin important de concertation préalable.

Dans le même temps les mécanismes de gestion des programmes ont du mal à suivre cette complexité. Autant les outils de contrôle d'exécution et de performance se sont multipliés, autant il apparaît difficile d'obtenir une vision d'ensemble. La plupart des outils de suivi donnent une bonne traçabilité de la politique publique dans son flux d'engagement. Il est difficile d'avoir une vision de la globalité de la réalisation.

Le nombre d'acteurs du financement des programmes, Etat, agences, collectivités auxquels il faut ajouter les délégations de gestion des fonds européens, rend la consolidation complexe. Les informations mises à disposition des comités de programmation et des comités de suivi donnent la tendance et permettent l'alerte. Il est plus complexe de suivre les conditions de l'aboutissement des opérations. Les outils disponibles, tels que Présage peuvent potentiellement retracer les opérations. Encore faut-il pouvoir atteindre une complétude des informations.

La gestion des crédits européens, du fait des processus réglementaires qu'elle engendre, a d'une certaine manière été bénéfique. Elle a créé un rythme de revoyure qui s'est en quelque sorte imposé aux acteurs. En même temps, les délégations de gestion ou les règles nationales de gestion différenciée des fonds ne facilitent pas une vision d'ensemble.

L'objet de ce paragraphe n'est pas de porter une appréciation sur cette matière complexe, mais de porter l'attention le besoin de consolidation qui est nécessaire dès lors que les délégations de gestion sont nombreuses.

La commission européenne souhaite elle-même une simplification et des rapprochements des règles de gestion des fonds. Cela ne sera sans doute pas suffisant. Les collectivités régionales et pour le FSE les départements ont bénéficié d'une délégation de gestion. Le programme LEADER impose une gestion d'enveloppe par chaque GAL, induisant des déports du temps d'animation vers du temps de gestion. La question pourrait se poser d'une mutualisation des moyens de

suivi, permettant d'y associer une capacité plus grande de consolidation et de valorisation des programmes conduits.

7. Eléments de conclusion.

1. Le besoin d'une charpente régionale.

Qu'on les appelle Contrats de Plan Etat- région, Contrat de Projets, ou demain « Contrat de Partenariat Régional » pour emprunter au vocabulaire européen, il est encore nécessaire de construire un accord entre l'Etat et la région comme charpente du partenariat dans la durée.

Durant la période 2007- 2013, sans doute plus que dans les périodes précédentes, cet outil qui ne recouvre pas toutes les politiques publiques, a permis d'intégrer les évolutions des politiques publiques, en tout cas de les lier à une stratégie partagée.

En Bretagne, le contrat de projet a servi d'assise à l'élaboration des programmes opérationnels européens et à l'articulation des financements. La proximité des deux constructions était fortement encouragée et les deux partenaires ont convergé sur une concentration thématique et surtout sur des priorités très largement partagées.

La stratégie ferroviaire par exemple aurait sans doute eu de la difficulté à aboutir si le représentant de l'Etat et toutes les collectivités réunies n'avaient pas porté ce dossier régional alors même qu'il se heurtait à des concurrences nationales (sur les lignes TGV) et n'était pas d'emblée éligible aux financements européens. La préparation du contrat de projets a été l'occasion de la mobilisation et le moyen de financer l'amélioration des lignes intérieures, amenant ainsi à toute la région le bénéfice de la ligne à grande vitesse.

Ce cadre de travail commun peut se révéler imparfait ou laisser subsister des zones d'incertitudes sur la stratégie partagée, mais pour l'essentiel il permet de fixer des lignes de force pour le moyen terme.

Par contre, le contrat de projet Etat- région tend à centrer le partenariat sur les deux acteurs régionaux, cela d'autant plus au moment d'un renforcement des pouvoirs régionaux de l'Etat et d'une volonté d'affirmation du leadership d'un exécutif régional. Les collectivités infra régionales, Départements et agglomérations, au-delà des susceptibilités, pourraient se trouver mieux impliquées dans leurs compétences (sociales par exemple), et contribuer plus fortement au contrat.

Dans une période de décentralisation renforcée « l'acte III », quelle fonction pour le contrat ? Le balancier de préparation de ce nouvel acte va sans doute monter très haut pour ensuite prendre en compte la réalité et la permanence de l'Etat. Pour autant, la nature de la contractualisation pourrait être sensiblement différente, bien qu'indissociable des priorités thématiques européennes.

La régionalisation devrait cette fois s'accentuer. L'Etat, dans ce contexte, devra faire valoir ses priorités et peut- être faire connaître à la région les points de vigilance qui

s'imposent sur son territoire, les obligations conjointes permettant de respecter des engagements européens, et les thèmes sur lesquels il est prêt à s'engager au côté des collectivités. C'est peut-être en cela que la transposition à l'échelon régionale du contrat ou de l'accord de partenariat peut se concevoir.

2. Des entrées territoriales différenciées en fonction de la responsabilité exercée.

Les lois et les règlements ont en tout domaines déterminé des limites territoriales, des périmètres ou des zonages qui au fil du temps se sont accumulés, emportant tantôt des droits, tantôt des obligations. Pour une part d'entre eux, ils font l'objet d'une gouvernance particulière, prise ou attribuée à une collectivité ou à un groupement de collectivités. D'autres justifient de la création d'une structure de gouvernance spécifique dont la nature est déterminée par un texte particulier.

Deux grands types de territoires peuvent être ainsi identifiés :

- **Les territoires de légitimité et de coopération**, constitués sur la base communale, pour administrer et gérer des compétences attribuées dans le cadre décentralisé. Les territoires ainsi constitués procèdent de la volonté des élus, sous l'impulsion du législateur, mais de manière générale librement consentis.

Dans la période récente, l'Etat a poussé à un mouvement d'accélération et de simplification de ces regroupements, dans le cadre de la loi du 10 Juillet 2010, en proposant de réduire le nombre de structures syndicales, en incitant à des regroupements intercommunaux et en prévoyant un rapprochement organique des régions et départements. Cette loi a suscité de nombreuses réserves ou réticences et n'a pas pleinement abouti, sinon sur le volet de réduction des structures syndicales.

Sur le volet intercommunal, cette loi ne disposait sans doute pas des moyens incitatifs des lois précédentes et le caractère quelque peu autoritaire de sa présentation n'a pas permis d'arriver à des regroupements sans doute souhaitables.

Sur le volet régional et départemental, sur des principes qui pouvaient apparaître très cohérents de rapprochement des départements et régions, conduisant à une mixité des mandats et, de fait, un rapprochement des orientations exécutives, le mode de scrutin et le pas trop important vers un « contrôle » d'une collectivité sur une autre (laquelle ?), a fait échouer le projet.

La période nouvelle, dans le cadre d'un acte III de décentralisation, devrait aboutir par un mode à la fois plus souple, du moins en apparence, a des

résultats voisins. Si l'on en croit les premières indications, l'idée de donner aux régions un rôle renforcé demeure.

La dimension de collectivité particulière, au côté de l'Etat, bien que floue, la reprise de la conférence des exécutifs, réunissant la région et les grandes collectivités, posent les bases d'un renforcement d'une « gouvernance stratégique régionale ». La définition précise des compétences transférées, et l'intensité de ces transferts, constitueront la « jauge » de cette nouvelle gouvernance. Le degré d'autonomie financière et fiscale en sera la traduction concrète.

La Bretagne a depuis 2004, et peut-être de manière plus empirique avant, développé des processus de coopération, « des marqueurs », qui ont préfiguré cette régionalisation. La mise en place d'une conférence des exécutifs, le B16, suffisamment souple pour ne pas s'opposer au principe de libre administration, mais suffisamment stratégique pour engager les exécutifs et les décisions d'assemblées, est le premier marqueur de leadership.

La décision de 2006, concernant les contrats de Pays, permettant une relation bilatérale entre la région et les territoires, est aussi un moyen politique d'imposer un leadership, tout en laissant une partie non négligeable de la charge financière aux partenaires, Départements et Etat. C'est un autre marqueur.

Enfin, le fait de ne pas singulariser les villes et les agglomérations par des contrats particuliers, au-delà du côté pratique permettant de ne pas multiplier les contrats, a évité à la région une trop forte concurrence en termes d'identification (contrairement à d'autres régions, où la métropole tend à effacer la trace régionale).

Si l'on examine les premières propositions de L'Association des Régions de France(ARF) publiées le 4 Juillet 2012, en ce qu'elles concernent l'aménagement du territoire, la proposition est claire : « Les volets territoriaux des CPER sont laissés à l'initiative des Régions. L'Etat transfert aux Régions l'intégralité des crédits d'intervention et des ressources humaines correspondantes ». Pour justifier ce point de vue, l'ARF explique « Force est de constater également que la cohérence entre les avis de la Région et les financements mobilisés, comme son rôle de chef de file de l'animation des réseaux partenaires, pour le développement et l'aménagement du territoire méritent d'être clarifiés, mieux affichés et renforcés, à fortiori si la suppression de la clause de compétence générale est confirmée ».

L'évocation dans ce texte, d'une possible suppression de la clause générale de compétence est intéressante et interroge. Elle éclaire le point de vue des régions sur l'orientation à donner à l'échelon départemental, et par ailleurs elle imposerait aux régions, à la fois un regain de leur niveau d'intervention (20% en moyenne dans les actuels contrats de Pays) et une grande sélectivité.

Ces orientations régionales affirmées depuis 2004 en Bretagne, relayées de manière forte par l'ARF, laissent à penser que le champ de la contractualisation territoriale, au titre de la coopération et de la péréquation locale pourrait devenir une affaire des collectivités entre elles, sous l'égide de la région.

Le document de l'ARF, au-delà des affirmations générales en tire des conséquences pratiques en intégrant aux contrats avec les pays l'initiative LEADER, ce qui apparaît fondé, et en demandant la gestion intégrale du second pilier de la PAC, ce qui pose d'autres natures de questions.

- **Les territoires fonctionnels d'application de politiques publiques.** Ils correspondent à des cadres définis par le législateur sur des fonctionnalités de la politique publique concernée. Dans certains cas, ils relèvent d'une prise en compte des caractéristiques physiques des territoires, par exemple pour les bassins hydrographiques, dans d'autre cas d'une analyse confrontant l'offre de services aux caractéristiques de localisation et de comportement des populations ou des publics cibles(territoires de santé, zones d'emploi).

Ces territoires fonctionnels se rapprochent plus ou moins des territoires institutionnels ou administratifs. L'Etat joue un rôle premier dans l'émergence de ces découpages, mais l'implication des élus dans les processus à mettre en œuvre conduit à des compromis entre l'approche théorique et les modes de coopération déjà institués.

Les principaux territoires concernés en Bretagne ont été abordé plus haut. Territoires de l'eau, territoires de santé, zones d'emploi. Ces territoires font l'objet de délimitations et de modes de gestion concertés, avec une amplitude opérationnelle variable.

Seuls les territoires littoraux n'ont pas définition claire, même si des politiques publiques à fort impact s'appliquent à eux.

Les périmètres de ces territoires fonctionnels croisent par ailleurs des outils territoriaux d'orientation, en particulier les Schémas de Cohérence Territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme.

Sur tous ces territoires l'Etat est très fortement impliqué, en amont sur les formes d'organisation, dans son devoir d'information par le « porter à connaissance », dans la construction de la doctrine, en particulier régionale, dans la validation à priori des règles qui s'appliquent aux territoires, dans la conception ou la coordination des moyens incitatifs et in fine dans le contrôle, voir la sanction.

Au final, il est le garant de la mise en œuvre d'une politique nationale ou d'une politique communautaire.

C'est pourquoi il paraît difficile dans la plupart de ces domaines, même si le contexte conduit à parler de pouvoir normatif des régions, que l'Etat n'exerce pas la compétence, même s'il en partage la mise en œuvre avec les collectivités.

3. Synthèse des propositions

De notre observation de la période en cours (2007- 2013), des règles actuellement posées pour la période à venir (stratégie Europe 2020), encore susceptibles d'évoluer, et des prémisses d'une phase nouvelle de décentralisation, nous tirerons les quelques propositions qui suivent :

- **L'existence d'un cadre de contractualisation entre l'Etat et la région est une charpente indispensable pour inscrire un partenariat dans la durée. Sa forme et les modalités de sa conception peuvent varier selon les périodes, mais lorsqu'il est bien conçu, il résiste aux évolutions et réformes pour les intégrer chemin faisant. Document d'engagements financiers, il est aussi une trajectoire commune. Sans trajectoire commune, il est difficile de mesurer les écarts.**
- **L'articulation entre le contrat Etat- région et les programmes opérationnels européens est un gage d'efficience. Il serait bon de le renforcer encore par une régionalisation accrue. La déclinaison régionale du contrat de partenariat national, tenant compte des spécificités et des recommandations de l'Etat pour le territoire régional, pourrait être utile au moment d'engager des transferts de compétence.**
- **Compte- tenu du contexte breton, les contrats territoriaux avec les Pays devanceront la négociation Etat- région. Il serait souhaitable que le diagnostic territorial en cours permette d'évaluer les priorités territoriales, afin que l'Etat puisse faire valoir des thèmes qu'il serait susceptible de renforcer ou d'encourager.**
- **Les domaines sur lesquels il nous paraît le plus impératif d'agir territorialement, dans les conditions développées dans le rapport sont :**
 - **les territoires de l'eau en poursuivant l'intégration de toutes les problématiques et poussant plus loin celle de l'évolution des systèmes agricoles**
 - **Les territoires littoraux, afin de favoriser une gestion plus intégrée de ces territoires à la fois stratégiques et en risque**
 - **Les territoires de santé, pour mieux anticiper sur l'évolution des besoins de personnes âgées en particulier**

- **Les territoires des zones d'emploi pour mutualiser et créer les conditions d'un relais plus efficace de l'ingénierie de l'emploi, de la formation et de l'insertion**
- **Préparer et favoriser l'action des groupes d'acteurs locaux, en mettant au point dès le début des programmes, l'ingénierie et les outils permettant de mener les opérations dont ils ont la charge.**
- **En matière de suivi et de gestion, envisager avec la région une mutualisation de moyens, pour qu'au-delà de la programmation et de l'exécution budgétaire, un processus de consolidation et d'évaluation « chemin faisant » puisse être conduit.**



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 10 FEV. 2012

N/Réf : CI 0630656

à

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture,
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX

Depuis 2007, l'Etat et les collectivités territoriales ont mis en œuvre les contrats de projet Etat-Région et les programmes des fonds structurels européens dont l'échéance se situe à la fin de l'année 2013.

En Bretagne, comme dans la plupart des régions, tant le CPER que les programmes opérationnels des fonds européens de cette période ont été structurés pour l'essentiel sur une base thématique. L'approche territoriale stricto sensu a été limitée aux 2 métropoles et à la répartition des crédits du FNADT et des crédits Leader du Fader entre les 21 pays de Bretagne.

Le bilan de cette période contractuelle peut désormais être esquissé.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir désigner, Hervé LE NORCY, Inspecteur Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts pour mener à bien cette mission, qui devra débuter immédiatement et se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2012. Vous m'informerez régulièrement de son avancée.

Sa mission principale, sera d'analyser les retombées sur les territoires, des crédits spécifiquement dédiés. Quant à la grande masse des autres crédits, vous me proposerez des critères permettant de les ventiler entre les territoires, même si certains d'entre eux, relevant d'une logique régionale, seront sans doute difficile à répartir.

Il s'efforcera également d'analyser en quoi les projets thématiques soutenus lors des contrats en cours auraient pu être déclinés dans une approche territoriale ; et d'indiquer ce qu'une telle approche territoriale aurait pu apporter d'efficacité accrue.

Pour la période 2014-2020, une réflexion prospective de la future contractualisation a été initiée dans les services de l'Etat en région sur la base, notamment,

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

des premiers éléments de cadrage de la Commission européenne, qui recommande un renforcement de la concentration thématique ainsi que sur une territorialisation accrue.

C'est sur cette approche territoriale que je souhaiterais tout particulièrement disposer de son expertise.

L'organisation des territoires en Bretagne repose sur l'existence d'un réseau de villes moyennes assez dense, sur une bipolarité urbaine entre Rennes et Brest, ainsi que sur un rôle croissant du littoral conduisant à l'émergence d'agglomérations en développement rapide. Les territoires ruraux quant à eux, ont, pour la plupart, une activité agricole et agroalimentaire importante, et voient leur population progresser, en particulier dans les couronnes urbaines.

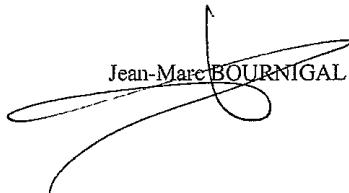
Cette évolution démographique et économique se double d'une évolution des structures administratives. La Bretagne s'est, très tôt, organisée en pays. Au nombre de 21, les pays couvrent l'intégralité du territoire. Bien que n'ayant plus désormais d'existence administrative, ils continuent de structurer fortement le territoire. C'est pourquoi je souhaite que soit analysé le rôle qui devrait, selon lui, être le leur dans le cadre des futures contractualisations. Il devra également prendre en compte, la réforme territoriale en cours conduisant à élargir le périmètre des intercommunalités, et à amplifier leur rôle dans la gouvernance des territoires.

Il accordera enfin une importance toute particulière à l'évolution de certaines configurations, notamment aux conséquences de la création des pôles métropolitains et à celles du développement d'un axe privilégié de coopération entre Rennes et Nantes.

Cette mission s'inscrit en cohérence et en complémentarité des réflexions prospectives actuellement conduites par le Secrétariat général pour les affaires régionales avec l'ensemble des services de l'Etat en région sur la future contractualisation. Pour cette mission, Hervé LE NORCY sera placé auprès de la Secrétaire générale pour les affaires régionales.

Cette réflexion ne pourra s'exonérer d'une analyse de la volonté des collectivités territoriales (Région et Départements), partenaires de la contractualisation et directement compétentes dans certains domaines et fortement investies dans d'autres.

Sur ces bases, en prenant en compte les orientations définies par la commission européenne et les instructions nationales, la mission apportera une contribution pour l'élaboration du cadre de référence pour la réflexion sur la future période contractualisation qui débutera dès 2012.



Handwritten signature of Jean-Marc Bournigal, consisting of a stylized 'J' and 'M' followed by 'BOURNIGAL' in a cursive font.

Jean-Marc BOURNIGAL

