

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapports de la Chambre régionale des comptes »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

1.1. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne

Par courrier du 29 mars 2018, la Chambre régionale des comptes a engagé le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne. Pour la Chambre, l'objectif est de conduire une première analyse de l'évolution de la situation financière de la Région et des modalités de gestion mises en œuvre dans le cadre des transferts de compétences introduits par les récentes évolutions législatives. Le Président du Conseil régional communique le premier rapport d'observations résultant de cette analyse. Une analyse notamment de la gestion budgétaire et comptable, des procédures de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation, et de la stratégie régionale en matière d'innovation économique fera l'objet d'un deuxième rapport d'ici fin 2019.

En premier lieu, le Président du Conseil régional constate que ce premier rapport note une bonne situation financière générale de la collectivité, ainsi qu'une gestion saine de sa dette et de sa trésorerie. La Chambre souligne également que la situation financière n'appelle pas d'observation particulière et que l'évolution du montant de l'autofinancement brut permet de disposer d'une capacité de désendettement de 3,3 années à fin 2017.

En second lieu, et suite aux différentes réformes engagées ces dernières années, la Chambre mentionne la bonne préparation et une prise en main rapide des nouvelles compétences qu'exerce dorénavant la Région. Cette appréciation constitue un satisfécit pour le Conseil régional au vu des enjeux que représentent ces nouvelles missions. La fluidité du processus de transfert de compétences entre les Départements et la Région a permis de maintenir, durant toute la période, un service de qualité aux usagers.

De plus, la coopération et le partenariat renforcés avec les intercommunalités, déjà initiés depuis plusieurs années sur l'ensemble du territoire breton, sont également soulignés. Sont notamment mises en avant par la Chambre les signatures de 59 conventions sur le champ du développement économique.

1.2. Vérification et contrôle des comptes et de la gestion de l'association Bretagne Développement Innovation

Le rapport concerne la période 2013 – 2017, période au cours de laquelle l'association a connu un profond changement de ses missions.

Les principaux points soulignés par la Chambre sont les suivants :

- Gouvernance et ressources humaines : décalage entre statuts et pratiques sur l'activité du directoire, celle du président, celle du directeur général ; quorum pas toujours atteint ; salaires des cadres dirigeants élevés ;
- L'évaluation prévue pour la SRDEII n'a pas été réalisée malgré un travail préparatoire conséquent. D'une manière générale, l'évaluation des activités de BDI est encore très perfectible. Les changements de périmètre d'activité n'ont pas facilité cette tâche.

Le rapport recommande alors :

- de respecter les clauses des statuts relatives aux pouvoirs du directoire ainsi qu'aux délégations accordées à son président et par ce dernier au directeur général ;
- d'assurer un suivi plus rigoureux des adhésions dans le respect des statuts de BDI ;

- de développer les recettes financières provenant de l'usage des outils internes et de la participation à des ateliers lors des manifestations de BDI ;
- d'assurer un suivi continu du délai global de paiement des factures, d'assurer la publication des comptes financiers au Journal officiel des associations ;
- de compléter l'information apportée dans les comptes et leurs annexes pour se conformer aux obligations en la matière ;
- d'assurer une diffusion plus importante des savoir-faire en matière d'accompagnement de l'innovation ;
- de présenter lors des réunions des instances un bilan de l'atteinte des objectifs des GPS.

Comme principal financeur de l'association, le Conseil régional prend acte de ces recommandations de gestion. Il souligne que dans sa réponse, le président de l'association souscrit aux recommandations formulées et précise qu'un certain nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en œuvre, chaque fois que nécessaire en lien avec la Région.

1.3. Examen de la gestion des Transports express régionaux

Le rapport de la Chambre étudie l'ensemble de la politique transport du Conseil régional, et constate un fort engagement de la Région en la matière, tant en investissement qu'en fonctionnement. Il détaille plus particulièrement la convention avec la SNCF pour la gestion du TER et il souligne notamment la fragilité de l'équilibre économique de cette convention, qui est favorable à SNCF Mobilités. La Chambre régionale des comptes note que cet équilibre a pu être modifié dans des conditions peu transparentes pour l'assemblée régionale. Finalement, le rapport émet 8 recommandations.

Le Président du Conseil régional souligne que la nouvelle convention TER, dont le protocole est inscrit à l'ordre du jour de la même session du Conseil régional, apporte de premières améliorations du cadre contractuel, demandées par le Conseil régional et nécessaires à un meilleur suivi des engagements financiers de la collectivité.

1.4. Actions entreprises suite aux observations de la Chambre sur l'examen de la politique du tourisme

Le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes sur la politique du tourisme a fait l'objet d'une présentation au Conseil régional lors de sa session du 22 juin 2018. La Chambre y a formulé une recommandation principale destinée à instaurer un mode de contractualisation entre la Région et les associations sur la base d'objectifs chiffrés et d'indicateurs.

Depuis lors, la Région a donc renforcé son dispositif de contractualisation, qui se concrétise en particulier par des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens intégrant un volet dédié au suivi et à l'évaluation, ainsi que par l'adoption de feuilles de route thématiques et opérationnelles, associant les différentes parties prenantes, et comprenant un volet systématique détaillant le plan d'actions et les indicateurs inhérents au suivi et à l'évaluation.

Les conventions partenariales avec la CCI Bretagne, l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air, Sensation Bretagne et Nautisme en Bretagne sont effectives ou en cours de l'être et constituent une parfaite concrétisation de cette politique. Il en va de même pour les stratégies intégrées de développement touristique des 10 Destinations.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Le CESER ne peut que se féliciter avec le Conseil régional des conclusions du contrôle exercé par la Chambre régionale des comptes.

Ainsi, au-delà des chiffres analysés par ailleurs au travers des documents budgétaires, le CESER relève la mise en évidence d'une situation financière saine, illustrée par la maîtrise des charges ; le financement judicieux des investissements ; un endettement qui, malgré les grands projets initiés en Bretagne, reste mesuré. Dans un contexte très mouvant, qu'il s'agisse du périmètre financier ou opérationnel, la capacité de la Région à absorber l'évolution des missions au gré des lois MAPTAM et NOTRe est soulignée. C'est encore le constat d'une stratégie de développement économique réactive face aux difficultés rencontrées par le monde agricole et construite avec les EPCI conformément à une tradition de dialogue. De même, la mise en œuvre de la nouvelle compétence « transports scolaires et interurbains » s'est opérée avec le souci d'éviter toute rupture pour les usagers. Enfin, la Chambre confirme que la Région a su adapter son organisation interne à ces nombreuses et rapides évolutions.

Comme le fait le Président du Conseil régional, le CESER souligne que la Chambre ne formule aucune recommandation.

En exprimant sa satisfaction à la lecture de ce constat particulièrement positif, le CESER ne peut qu'encourager à prolonger la démarche vertueuse bien installée, faite aussi d'anticipation et de dialogue. Il invite quant à lui le Conseil régional à renforcer sa politique d'évaluation, afin de préserver durablement l'efficacité de l'action démontrée pour les années 2013 - 2017 ayant fait l'objet de l'audit.

2.2. Vérification et contrôle des comptes et de la gestion de l'association Bretagne Développement Innovation

Sur proposition de Carole LE BECHEC
au nom de la commission « Économie et innovation »

Dans le contexte de baisse des aides publiques, le CESER approuve la nécessité pour BDI d'augmenter la part de ses recettes apportées par ses propres activités (paiements liés à l'utilisation de la plateforme Craft et participation à 360 possibles, etc.).

Le CESER approuve également la volonté du Conseil régional de réduire l'écart entre le niveau de rémunération de certains cadres avec le niveau pratiqué dans la sphère publique.

Comme le souligne le Président de BDI, la place des entreprises membres bénévoles permet de bénéficier de leur expertise et de juger de la pertinence des stratégies. Or, il semble exister une ambiguïté entre ce principe et des statuts qui prévoient une participation plus active des membres dans la gestion de l'association (en particulier pour les membres du directoire). Pour le CESER, une clarification du fonctionnement de BDI semble donc nécessaire.

Le CESER approuve les efforts de coordination entrepris avec Bretagne Commerce International.

Par ailleurs, l'évaluation des politiques de développement économique doit se poursuivre. Alors que le rapport souligne que des indicateurs d'évaluation du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ont été mis en place par BDI à l'époque où cela relevait de ses missions, il convient que la Région les exploite effectivement. Le CESER regrette également qu'il n'y ait pas encore de panorama permettant une analyse globale de l'écosystème impliqué dans ce Schéma.

A l'occasion de la formulation de cet avis, le CESER rappelle qu'il demeure une ambiguïté dans les nouveaux statuts applicables au 1^{er} janvier 2019 quant à la composition du collège 2, avec une désignation via le CESER mais sans que ce soit le CESER qui soit représenté. Comme il l'a déjà indiqué, il suggère une nouvelle révision des statuts permettant de distinguer clairement la représentation du CESER (un siège) de celle des organisations qui siègeront directement au titre des partenaires sociaux et organisations professionnelles (20 sièges).

Compte-tenu de ces observations, le CESER suivra particulièrement les points suivants au cours des prochains mois, en lien avec le Conseil régional :

- toute évolution des statuts de l'association ;
- l'évolution du nombre d'entreprises adhérentes ;
- les évaluations des activités de BDI au regard de leur performance ;
- le suivi de l'utilisation des fonds dédiés.

2.3. Examen de la gestion des Transports express régionaux

Sur proposition de Jean-Marie BERTHO, Brigitte DELAHAYE et Jean-Luc PELTIER
au nom de la commission « Aménagement des territoires et mobilités »

Le CESER prend acte de cette communication de la Chambre régionale des comptes.

Le CESER souligne tout d'abord les bonnes conditions de réalisation du service public Transports express régionaux (TER) (régularité, desserte fine et complémentarité avec le TGV) et la forte mobilisation financière du Conseil régional, dans la durée, en faveur de sa politique des transports. Ceci, alors même que sur la période, les compensations historiques de l'Etat ont baissé, ne finançant plus qu'à hauteur de 28 % les dépenses au titre de l'exploitation du TER en 2017.

Le CESER fait siennes les remarques du Conseil régional relatives à la baisse de fréquentation dans les TGV et les TER en Bretagne sur la période 2012-2016. En effet, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse et le rapport de la Chambre régionale des comptes n'en tient pas suffisamment compte : en premier lieu les travaux dans les gares et sur les voies, liés à la concrétisation du projet BGV, mais aussi le contexte économique, en fort ralentissement. En outre, le désengagement de l'Etat ainsi que la mise en concurrence des différents modes de transports (avec notamment la libéralisation des liaisons routières par autocars ou le développement du co-voiturage avec de nouveaux opérateurs) n'ont pas été neutres, impactant négativement la fréquentation ferroviaire. En effet, ce mode internalise tous ses coûts, ce qui se traduit par une augmentation régulière du prix du billet.

Le CESER souligne la complémentarité entre les conventions TER et TGV. Il note enfin les remarques concernant les conditions insatisfaisantes de négociation avec la SNCF, qui n'apportent pas toujours de lisibilité au Conseil régional. Le CESER souhaite que le protocole en vue de la future convention TER présenté à cette même session apporte des améliorations, notamment en matière de transparence, dans la négociation avec la SNCF et pour permettre de meilleurs suivi et évaluation des engagements financiers de la collectivité. A l'heure où le Conseil régional mobilise pour la Breizh Cop et compte-tenu de l'importance des enjeux de mobilités du quotidien, tant pour les personnes que pour l'environnement, ce suivi-évaluation semble particulièrement important.

Enfin, en cohérence avec l'une des recommandations de la Chambre régionale des comptes, le CESER souhaiterait que le rapport annuel d'activités de la SNCF puisse être présenté à l'assemblée régionale. Il pourrait alors, à cette occasion, en prendre également connaissance.

2.4. Actions entreprises suite aux observations de la Chambre sur l'examen de la politique du tourisme

Sur proposition de Marine LE GALL-ELY et Karim KHAN
au nom de la commission « Économie et innovation »

Le CESER salue les dispositions prises par le Conseil régional pour répondre aux recommandations de la Chambre, s'appuyant sur un important travail de mobilisation des acteurs publics et privés du tourisme. Le CESER restera particulièrement attentif à la poursuite de la mise en œuvre de cette mobilisation qui pose les conditions de réussite de la nouvelle stratégie. Il rappelle en particulier l'importance de développer le suivi et l'évaluation, non seulement de l'action des partenaires mais de la stratégie tout entière, avec des indicateurs et des moyens dédiés.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Rapports de la Chambre régionale des comptes

Nombre de votants : 90

Ont voté pour l'avis du CESER : 90

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Philippe PLANTIN (CRMA), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Régis BOIRON (Centre des Jeunes dirigeants d'entreprises de Bretagne), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Olivier CHAPALAIN (Par accord UDES-UNIFED), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Ronan LE GUEN (Collectif de fédérations d'insertion par l'activité économique : par accord entre la fédération des entreprises d'insertion Bretagne, Chantier école Bretagne, Collectif des associations intermédiaires 29, Fédération des associations intermédiaires 22, Union départementale des associations intermédiaires 56), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Anne COUËTIL (Par accord SER-FEE), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN ROUSSEAU (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Brigitte LE CLECH (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie PORÉE (Planning Familial), Laetitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Union régionale de la Mutualité française), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Anne-Sophie JEGAT (FRGEDA), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité