

Rapporteur : Patrick CARÉ, Président

## Contribution du CESER à l'élaboration d'une convention régionale pour l'action publique en Bretagne

Les lois successives de réforme territoriale ont induit un mouvement de redéfinition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et prévu les modalités permettant, au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), d'engager un dialogue pour une action publique plus cohérente et mieux coordonnée. En Bretagne, ce dialogue s'est logiquement inscrit dans la continuité du B16 et des relations construites dans la durée entre la Région et l'Etat en région.

Le CESER a régulièrement invité le Conseil régional en premier lieu, mais aussi les collectivités territoriales et l'Etat en région, à entrer résolument dans cette phase de réorganisation et à se saisir des possibilités réglementaires existantes pour construire les modalités d'une action publique régionale innovante, permettant d'anticiper et de répondre aux enjeux d'un développement régional durable.

Outre les transformations induites par la dernière réforme territoriale, sur lesquelles le CESER s'est à plusieurs reprises exprimé<sup>1</sup>, plusieurs évolutions et initiatives récentes convergent dans ce sens :

- le développement important des outils contractuels entre l'Etat et les collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales, tels que le contrat de plan Etat-Région, la contractualisation Europe-Région-Pays pour la politique territoriale, la contractualisation Région-EPCI pour la politique de développement économique, la contractualisation Etat-métropoles pour la politique d'innovation... ;
- le pacte d'avenir pour la Bretagne, expression d'une réponse conjugulée de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs régionaux face à une actualité économique et sociale difficile ;
- le plan breton de mobilisation pour l'emploi et les suites qui lui sont données à travers le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et sa convention d'amorçage ;
- l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), de la responsabilité du Conseil régional dans les textes mais élargie en Bretagne à un projet régional « Breizh Cop » plus ambitieux associant les collectivités territoriales et plus largement les acteurs de la société civile organisée et les citoyens ;
- l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, suivi d'un dialogue entre les collectivités et avec l'Etat pour rappeler et affirmer d'une seule voix les enjeux de l'accessibilité de la Bretagne ;
- la volonté du gouvernement de réduire le poids de la dépense publique, au travers d'objectifs contraignants, contrôlés et sanctionnés, dans un cadre défini comme contractuel, et le souhait du Conseil régional de transformer cette contrainte financière en un partenariat stratégique global s'appuyant sur le projet de territoire pour la Bretagne ;

---

<sup>1</sup> Avis sur le pacte d'avenir pour la Bretagne (décembre 2013), Avis sur le plan breton de mobilisation pour l'emploi (mars 2016), Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne (octobre 2017), Vœu pour l'accessibilité de la Bretagne (mars 2018), Avis sur les relations financières Etat-collectivités territoriales (février 2018), CESER de Bretagne.

- le projet de réforme institutionnelle qui ouvre la possibilité d'une extension de l'expérimentation à une différenciation sur certaines compétences, dont le Conseil régional s'est saisi par anticipation pour renforcer sa capacité à agir.

Ces éléments convergent vers « une initiative résolue d'innovation régionale » telle que l'avait appelée de ses vœux le CESER dès 2014. Elle devrait se traduire, selon les premiers termes utilisés, dans une « *convention régionale pour l'action publique en Bretagne* », entrant dans les possibilités ouvertes par le Premier ministre le 22 février dernier.

Si les termes exacts de cette convention régionale pour l'action publique sont encore en construction, le CESER souhaite formuler ci-dessous quelques propositions, destinées à nourrir le débat qui aura lieu en CTAP. Il se fonde pour cela sur le document de travail adressé aux membres de la CTAP et au courrier du Président du Conseil régional invitant ses membres à lui faire part de leurs propositions, tout en considérant que ce document reste un projet en construction et qu'il ne lui appartient pas de formuler un avis en tant que tel. Les remarques qui suivent ne portent donc pas sur tous les points évoqués dans le document mais visent à rappeler quelques lignes de force des réflexions du CESER susceptibles de nourrir les suites de la réflexion, que le CESER pourra approfondir ultérieurement.

- Le CESER se félicite d'une telle démarche : il est de longue date attaché à un approfondissement de la décentralisation et un renforcement de la régionalisation, s'appuyant sur la mise en cohérence d'un projet visant à assurer un développement régional durable, une cohésion sociale et une cohésion territoriale, et à définir les modalités d'une action publique plus cohérente, mieux coordonnée et plus efficace<sup>2</sup>. Ce projet politique de régionalisation, c'est-à-dire initié et mis en cohérence à l'échelle régionale, est entendu par le CESER comme un projet combinant les actions stratégiques de l'Etat en région et du Conseil régional, qui doivent être convergentes, synergiques, ou à défaut complémentaires, sans que ce projet n'empiète sur les domaines de compétence des autres collectivités.
- Si la Région se veut légitimement porteuse d'une vision régionale de la décentralisation, elle ne doit pas en être le seul moteur, et la régionalisation doit être clairement définie en cohérence avec les autres éléments de la décentralisation, c'est-à-dire la clarification des attributions de chaque collectivité, les limites des champs de compétences respectives et les modalités d'intervention (de préférence contractuelle) d'une collectivité au-delà de ses compétences obligatoires.
- Les évolutions législatives en cours devraient ouvrir un droit élargi à la différenciation. S'il partage la nécessité de faciliter les expérimentations pour les collectivités territoriales, le CESER considère que cette possibilité d'inscrire une différenciation dans la durée ne doit pas dédouaner les collectivités de procéder d'abord à une expérimentation faisant l'objet d'une évaluation approfondie, destinée à apprécier s'il faut la proroger ou la stopper. Il rappelle également la sagesse qui doit être de mise dans le recours à l'expérimentation pour la Région, celle-ci nécessitant une évaluation préalable de l'intérêt d'y recourir et des moyens humains et financiers nécessaires à son pilotage et sa mise en œuvre, le cas échéant avec d'autres partenaires.

---

<sup>2</sup> Contribution au débat sur la réforme territoriale (2009), Contribution au débat national sur le nouvel acte de décentralisation (décembre 2012), Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne (novembre 2014), Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité (février 2016). CESER de Bretagne.

- Par ailleurs, le droit à la différenciation ne peut pas porter indifféremment sur tout, au risque de compromettre les synergies nationales, régionales et locales. Il doit se concentrer sur la seule valeur ajoutée qu'il apportera au traitement des questions d'échelle spécifiquement régionale. La différenciation doit respecter la garantie d'un égal accès aux droits pour tous sur l'ensemble du territoire national.
- Le CESER est attaché à ce qu'une convention régionale pour l'action publique en Bretagne prévoit les modalités de la participation démocratique au processus décisionnel, dans sa forme organisée (CESER, Conseils de développement) comme dans sa forme plus directe avec les citoyens. Elles sont complémentaires dans leur forme comme dans leur contenu et difficilement substituables l'une à l'autre. Le renforcement de la démocratie locale par l'expression des citoyens et de la société civile organisée concourt en effet largement à la qualité de l'action publique et à la construction de propositions d'intérêt général<sup>3</sup>.
- Une convention régionale pour l'action publique doit logiquement combiner les objectifs poursuivis, à savoir une ambition partagée pour la Bretagne, puis les modalités selon lesquelles la Région, les autres collectivités territoriales et l'Etat en région mobilisent leurs compétences, leurs outils et leurs ressources pour atteindre ces objectifs. L'élaboration collective du projet Breizh Cop a conduit à identifier et partager des orientations pour le développement régional, qui peuvent constituer le socle d'une ambition partagée. Le texte de la convention pourrait ainsi s'appuyer, en les mentionnant, sur les orientations et objectifs du projet Breizh Cop, et se concentrer sur les modalités selon lesquels ils peuvent être mis en œuvre, aux différents échelons de l'action publique. Il est difficile pour le CESER de se prononcer à ce stade sur les volets thématiques prioritaires proposées dans le projet de convention, sans être éclairé sur la façon dont ils vont s'articuler avec les objectifs du projet Breizh Cop<sup>4</sup>. Le CESER est soucieux de la cohérence entre la démarche Breizh Cop qui s'inscrit sur le moyen terme et ce projet de convention qui s'inscrit dans un temps beaucoup plus court.
- Le CESER est attaché à ce que la convention régionale de l'action publique conjugue l'affirmation de la Région comme collectivité stratège, motrice du développement économique, social et environnemental régional, avec la valorisation d'une gestion de proximité, au plus près des besoins des populations et des territoires, pour toutes les compétences dont la mise en œuvre est améliorée par cette proximité. C'est l'idée d'une subsidiarité ascendante déjà évoquée par le CESER, valorisant les acteurs les plus proches des questions à résoudre.
- Le CESER a mis en lumière à de nombreuses reprises l'intérêt et la diversité des initiatives engagées par les collectivités territoriales de tout niveau en termes de coopérations, de mutualisations, de fusions. Elles permettent de faire face certes à des contraintes financières, mais aussi à de nouvelles compétences, à de nouvelles demandes, à la nécessité d'améliorer le service rendu. Le dialogue conduit au sein de la CTAP doit permettre l'élaboration collective des solutions les mieux adaptées aux réalités régionales et à leur évolution dans le temps. Celles-ci pourront prendre en compte les spécificités des différents territoires, dans un cadre cohérent et coordonné, avec des formules d'assouplissement, d'adaptation et de différenciation internes à la région et dans un esprit de solidarité territoriale.
- Le CESER apprécie que le développement de la pratique de l'évaluation, auquel il est particulièrement attaché et qu'il encourage, soit mentionné comme un objectif partagé par

---

<sup>3</sup> L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie régionale (février 2016). CESER de Bretagne.

<sup>4</sup> Avis sur le projet Breizh Cop (avril 2018). CESER de Bretagne.

l'ensemble des collectivités territoriales, prêtes à réfléchir à la mise en place de méthodes et d'outils d'analyse mutualisés à l'échelle régionale. Certaines actions publiques communes à plusieurs collectivités territoriales et pilotées en coordination, en complémentarité, en subsidiarité... appellent de toute évidence une évaluation concertée, partagée, et mise en œuvre de manière collaborative. Le CESER rappelle qu'il a existé en Bretagne un comité régional d'évaluation des politiques publiques (réunissant à l'époque l'Etat, le Conseil régional et le CESER), dont une forme nouvelle, adaptée aux nouveaux enjeux et mobilisant non seulement les collectivités mais aussi l'Etat en région, et articulée avec la CTAP, pourrait être proposée par cette convention régionale pour l'action publique. Cette mutualisation cohérente ne pourrait qu'avoir un effet bénéfique sur la coordination et la complémentarité des actions publiques et leur synergie régionale tant recherchée.

- Le CESER attire l'attention sur l'objectif de maîtrise des dépenses publiques. Le contexte budgétaire contraint incite les collectivités à réduire leurs dépenses de fonctionnement, souvent mal perçues, au profit d'un maintien de leur capacité d'investissement, jugée plus vertueuse. C'est également le sens des exigences de la loi de programmation des finances publiques. Or la distinction entre fonctionnement et investissement dans la dépense publique est plus complexe qu'il n'y paraît et la nature des dépenses varie sensiblement d'une collectivité à une autre, ou au sein d'une même collectivité. Certaines dépenses de fonctionnement sont des leviers majeurs de développement pour les territoires, y compris sur le long terme. Les nécessaires arbitrages budgétaires doivent pouvoir dépasser cette stricte catégorisation et se faire dans le sens d'une action publique plus efficiente, au service du développement durable des territoires et des besoins et attentes des populations.
- La coordination des contractualisations entre les différents niveaux de collectivité, souhaitable dans la perspective d'une lecture globale de l'aménagement du territoire et de la cohérence de l'action publique, n'a de sens aux yeux du CESER que si elle permet effectivement de mieux répondre aux enjeux des territoires dans leurs projets de développement. C'est avec ce prisme que doit être appréhendée l'échelle pertinente de contractualisation. Le CESER reste attaché à la construction de projets de territoires de portée stratégique, associant la société civile, qui doivent être au cœur des contractualisations.

En conclusion, le CESER souligne l'intérêt que représente cette démarche et insiste sur l'importance de construire dans le temps comme dans les contenus la complémentarité entre ce projet de convention régionale pour l'action publique en Bretagne et le projet régional Breizh Cop, la première s'attachant plus particulièrement aux modalités de l'action publique et à sa coordination (par le dialogue, la contractualisation, la délégation, les mutualisations, l'expérimentation, l'évaluation...), au service du deuxième définissant quant à lui les priorités d'un développement régional durable de la Bretagne.

## Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

### Contribution du CESER à l'élaboration d'une convention régionale de l'action publique

Nombre de votants : 78

Ont voté pour l'avis du CESER : 70

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Didier LUCAS (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Jehane PRUDHOMME (CRPMEM), Goulven BREST (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), 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), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Anne COUËTIL (Par accord SER-FEE), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (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), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Laetitia BOUVIER (JA), Marie-Martine LIPS (CRESS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 5

Nadine HOURMANT (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO)

Se sont abstenus : 3

Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES), Jean-Marc CLERY (FSU)

**Adopté**



## Intervention de Jacques UGUEN Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne

Tout d'abord la CFDT se félicite de cette demande du Conseil Régional. Cela démontre tout l'intérêt que les élus régionaux portent à nos travaux. La CFDT regrette que cette demande, datée du 9 mai, n'ait pas pu être examinée de façon approfondie dans les commissions, même s'il s'agit aujourd'hui d'une contribution à un projet et à des propositions émanant du Conseil Régional seul.

Pour la CFDT, le fait que le président du Conseil Régional porte ce débat devant la CTAP démontre la pertinence de cet outil qui regroupe les principaux acteurs politiques des territoires, l'Etat en région et auquel le CESER est associé, même si la CFDT aurait souhaité que la société civile au niveau des territoires le soit également.

La CFDT n'interviendra pas en détail sur les sept volets thématiques prioritaires, présentés dans le document, elle a déjà fait part de ses positions dans cette enceinte, et dans d'autres instances que ce soit sur le CPRDFOP, les énergies maritimes, etc.

La CFDT voudrait insister sur le contexte qui entoure l'élaboration de ce document et notamment sur la notion de « trajectoire exigeante des comptes des administrations publiques ». Elle s'interroge sur les capacités d'initiatives qui seront laissées à la Région pour mener à bien son ambition. Pour autant elle salue la volonté de coordination entre les actions émanant de l'Etat et celles du Conseil Régional pour une convergence des contractualisations au niveau des EPCI.

Concernant le droit à la différenciation, la CFDT a toujours estimé que l'action publique devait être menée au plus près des territoires et que les réponses pouvaient être différenciées, mais avec le souci de garantir l'accès aux droits pour tous. En tout état de cause, l'évaluation devra être prévue dès le début du processus.

Dans l'élaboration du SRADDET, le Conseil Régional, avec la Breizh Cop, a associé les collectivités territoriales et la société civile et la CFDT, présente dans les conseils de développements, y prend toute sa place. Dans le document présenté, les acteurs des territoires que sont les habitants et qui doivent être les bénéficiaires de cette action publique sont particulièrement absents. De même lorsqu'il est fait état d'innovation, de développements des filières, d'économie, les partenaires sociaux sont également absents. Pour la CFDT, la synergie entre l'Etat et le Conseil Régional est nécessaire pour une action publique répondant aux besoins des populations mais elle doit également être élaborée avec elles.

La CFDT, qui se retrouve globalement dans la proposition du CESER, votera cette contribution.



## Intervention de Stéphane CREACH Comité régional CGT de Bretagne

Le Président du CESER, comme membre de la CTAP, a été destinataire d'un courrier du Président Chesnais-Girard qui soumet aux membres de la CTAP un projet de convention régionale pour l'action publique en Bretagne, projet en construction, qui sera discuté lors de la réunion du 14 juin 2018 et sur lequel il sollicite des remarques et propositions.

Dans la poursuite de ses travaux et avis, le CESER a décidé de répondre à cette sollicitation par le biais d'une contribution sur laquelle la CGT apporte quelques commentaires.

En tout premier lieu, la CGT partage le souci que le CESER soit pleinement investi dans un tel processus qui, de fait, touche à l'organisation des mécanismes décisionnels.

S'il s'agit à ce stade d'un projet au contenu inégal, le Conseil Régional par la voie de son Président s'appuie sur 3 propositions de ce dernier au moment de la dernière session du Conseil Régional, à savoir :

- l'élaboration d'un Pacte d'accessibilité ;
- la création d'un groupe de travail sur les aspects de la "différenciation" ;
- l'inscription du "cadre financier avec l'Etat" dans un panorama plus large.

Ce triptyque est donc la conjonction de l'esprit de ce projet de convention "pour l'action publique en Bretagne".

Ce projet et cet esprit mêlent ainsi un projet politique et d'arbitrage entre stratégie, exécution, pilotage et compétences.

Sans entrer dans la définition des responsabilités inhérentes aux partages des compétences entre l'Etat et les collectivités, il tente de redéfinir la place des institutions et le poids politique des instances, collectivités et du régalién.

Il le fait puisque les dernières lois en application visent à organiser différemment territorialement la République. Ces dispositions vont dans le sens d'un ajustement du cadre de cette logique et surtout, dans ce contexte financier d'évolution du rôle politique des territoires et de leur capacité à agir, concomitamment avec un effacement de l'Etat sur ses propres prérogatives.

Le CESER, dans sa contribution, indique que les phénomènes de décentralisation et régionalisation peuvent s'interpréter comme une volonté de valeur ajoutée dans l'application de la garantie de l'égalité de droits dans une République indivisible tout en conjuguant une action différenciée qu'en fonction principalement de la réalité des lieux d'existence.

La volonté présidentielle de réviser la constitution à l'été intensifie un phénomène qui s'inscrit avant tout dans une logique de financements au motif d'une certaine liberté d'agir par pacte.

A vouloir convoquer l'histoire et l'interpréter au nom du "jacobinisme" ou du "girondisme" il faut faire attention à quels desseins politiques l'ensemble des parties prenantes se livrent.

Les apprentis sorciers de la démocratie passent généralement très vite sur l'exercice même de la démocratie en théorisant sur le désintérêt du citoyen à la chose publique.

Au cœur de ces débats sur le pouvoir d'exercer une compétence régit pourtant une vraie problématique de ce qui peut être confiée à l'administration réelle de la vie publique au plus près de l'exercice de la citoyenneté sans nuire à l'administration générale des prérogatives de l'Etat et à l'intérêt de la Nation.

Et au cœur de cette problématique s'invitent toujours bien sûr la question fiscale et les ressources pour agir en liberté dans un Etat de droit pour la promotion de l'égalité et la fraternité.

Mais il y a une constance dans l'ensemble de l'administration de l'action publique de quelque échelon que ce soit.

La place du salarié, de l'agent, du fonctionnaire, du contractuel, du précaire, ..., elle est où ?

Si au centre de toute action publique et développement durable se trouve l'être humain dans son environnement, cette règle là s'applique sans exception.