

**Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional
« Relations financières Etat-collectivités territoriales : un cadre
législatif modifié et inédit. Au-delà d'un simple contrat financier, pour
un pacte ambitieux entre la Région et l'Etat »**

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Impulsée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP), la nouvelle stratégie de réduction du déficit des comptes publics se traduit, au-delà de l'enjeu de réduction du déficit, par la volonté du gouvernement de réduire globalement le poids de la dépense publique, afin d'améliorer le ratio de dette publique. A ce titre, l'amélioration des ratios nationaux d'endettement et de dépenses publiques doit désormais être obtenue au travers d'objectifs contraignants, contrôlés et sanctionnés, mais dans un cadre défini comme contractuel.

Pour les collectivités, la limitation des dépenses attendue au regard de leur trajectoire spontanée correspond à un effort d'économie de 13 milliards d'euros, soit un objectif d'évolution fixé à 1.2% par an en valeur et à périmètre constant par rapport à 2017. Le périmètre concerné exclut a priori les dépenses d'investissement, toutefois contraintes nécessairement de fait, compte tenu de la maîtrise de l'endettement ici attendue.

Pour chacune des collectivités, le Préfet devra vérifier annuellement le respect des objectifs.

Pour les 340 principales collectivités en volume budgétaire concernées, les objectifs pluriannuels des dépenses et de maîtrise de l'endettement seront précisés et personnalisés dans le cadre d'un contrat financier adopté par l'assemblée délibérante et signé avec l'Etat.

S'il est conclu, ce pacte financier pluriannuel doit être signé au cours du premier semestre 2018.

Le Conseil régional qualifie ce pacte tout à la fois de menace et d'opportunité, et propose de considérer la contrainte financière imposée comme une occasion de fixer un cadre de concertation renouvelé et élargi, construit autour d'engagements réciproques.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER accueille sans surprise la réaction du Conseil régional face à la contrainte imposée et à la méthode voulue par l'Etat, qui plus est alors que la gestion assurée par la Région permet déjà d'afficher une situation conforme aux plafonds prévus, qu'il s'agisse de l'évolution des dépenses de fonctionnement ou de la capacité de désendettement malgré les investissements réalisés ou en cours. A moyen terme, ces obligations ne devraient donc pas avoir d'effet sur la stratégie budgétaire du Conseil régional.

Relativement à la contrainte ici identifiée, le CESER a souligné dans son rapport « *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne* » paru en octobre 2017, que l'un des moteurs des transitions pour le territoire régional réside dans l'existence d'une tension sur les finances publiques à tous les niveaux, tension issue de choix politiques découlant de la situation du pays, et pouvant contraindre et mettre en difficulté un certain nombre d'acteurs dans la conduite de leurs missions ou de leurs projets.

Dans son rapport « *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité* », paru en février 2016, le CESER souligne également que cette contrainte oblige les collectivités à organiser, lorsque cela est possible, les complémentarités, mutualisations, partenariats et coopérations nécessaires à la poursuite de leur action. A ce titre, il les invite à se donner pour objectif partagé d'inventer un nouveau système de gouvernance territoriale, fondée sur le dialogue entre collectivités.

Par conséquent, la perspective de signature d'un contrat financier pluriannuel à dimension contraignante entre l'Etat et le Conseil régional peut être appréhendée pour le moins comme un recul, si ce n'est un point de rupture, à l'opposé d'une dynamique concertée issue des territoires.

Au-delà de ces premières remarques, qui constituent pour le CESER des points d'attention à conserver quant aux évolutions pouvant se dessiner aujourd'hui et à leurs conséquences sur les conditions futures d'exercice de l'action publique régionale, le CESER soutient le Conseil régional dans sa volonté de négocier un tel contrat.

Cette négociation paraît en effet constituer une nécessité pour éclaircir certains points quant au périmètre retenu dans les dépenses de fonctionnement, plusieurs dépenses du budget régional s'inscrivant a priori hors périmètre contraint (fonds européens notamment) bien qu'elles représentent des volumes non négligeables.

Le CESER partage par ailleurs le regard porté sur les opportunités découlant aussi de la loi de finances.

Opportunité d'abord de construire un dialogue de confiance dans un cadre renouvelé, qui pourra permettre de sécuriser les engagements de l'Etat sur le territoire, en concevant ce contrat comme la formalisation d'objectifs et d'engagements réciproques, venant des collectivités, mais aussi de l'Etat tant au local qu'au national.

Opportunité, ensuite, d'inscrire ces engagements dans un projet de territoire partagé par l'Etat en région, le Conseil régional et les autres acteurs du territoire. Le CESER avait en effet regretté, en juin 2015, que le projet de CPER ne permette pas suffisamment d'appréhender la cohérence globale des différentes politiques et des différents financements développés en région. A l'heure où le chantier de la Breizh Cop vise à élaborer un grand projet de territoire, qui devrait être centré sur l'anticipation et l'accompagnement des transitions (voir « *Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne* »), le CESER souhaite que ce pacte prenne pleinement en compte ces enjeux.

Opportunité enfin de bâtir les termes de ce contrat sur un principe de différenciation territoriale pour donner corps à ce projet partagé. Le rapport du CESER sur la réforme territoriale en Bretagne pointait la nécessité de promouvoir l'innovation territoriale. Celle-ci pourra notamment se traduire par la possibilité d'expérimenter, notamment d'éventuels transferts de compétences, ceci en mesurant les impacts budgétaires. Dans son avis sur le budget primitif pour 2017, le CESER s'était en effet interrogé sur la capacité de la Région à absorber l'ensemble des transferts de compétences prévus, qu'ils soient imposés ou souhaités.

Le Conseil régional propose que ce contrat soit présenté en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), dans la continuité des échanges intervenus lors de la réunion exceptionnelle du 10 novembre 2017. Le CESER approuve cette proposition, affirmant de longue date l'intérêt de faire de la CTAP l'instance de construction d'un projet partagé, et de mise en cohérence de l'action publique en région.

Pour le CESER, ces échanges de nature très concrète et opérationnelle doivent être sources de davantage encore de cohérence, d'efficacité et de solidarité dans les actions entreprises en faveur du développement de la Bretagne, pour profiter au mieux des effets du regain économique constaté, y compris bien sûr en matière d'emploi. Plus généralement, ils doivent permettre d'engager l'Etat et la Région dans un nouveau type de relations, en application des « Pactes girondins » proposés par le Président de la République.

En accord avec le Président du Conseil régional, il paraît donc pertinent de chercher à dépasser le seul aspect budgétaire pour conclure dans toute la mesure du possible un pacte régional avec l'Etat, pacte ambitieux dont l'Etat serait lui-même bénéficiaire.

Le CESER tient cependant à souligner la contrainte calendaire ici présente, puisque la signature de ce contrat est envisagée pour le premier semestre 2018, ce qui implique de mener à bien la négociation avant que le projet de territoire régional (démarche *Breizh Cop*) ne soit formalisé. A ce titre, le CESER propose de concevoir ce pacte sous la forme d'un contrat pluriannuel, afin de rendre possibles d'éventuels ajustements en fonction des évolutions qui pourront survenir, tant à l'échelle régionale que nationale, étant entendu que ces ajustements ne devront pas être de nature à remettre en question les engagements pris par l'Etat dans le cadre de l'actuel CPER.

Enfin, le CESER est attaché à ce que ce contrat intègre d'emblée les modalités de suivi des engagements pris par les différents partenaires, et aussi les critères d'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés.

Le CESER approuve donc la démarche proposée par le Président du Conseil régional, en exprimant le souhait d'être régulièrement informé du déroulement des négociations. Il suivra donc attentivement la conclusion et le détail du futur pacte financier liant la Région et l'Etat.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Relations financières Etat - Collectivités territoriales : un cadre législatif modifié et inédit : modalités de négociation du conventionnement financier avec l'Etat en application de la loi de finances

Nombre de votants : 106

Ont voté pour l'avis du CESER : 87

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Didier LUCAS (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Pierre LEC'HVIEN (Coordination rurale), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Goulven BREST (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Claire CHARPENTIER (CRMA), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Brigitte DELAHAIE (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), 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), 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), 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), Jacques UGUEN (CFDT), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydé POREE (Planning Familial), Marie-Françoise LE HENANF (FCPE), Virginie TEXIER (APEL), Laetitia BOUVIER (JA), Antoine PIERCHON (Par accord UNEF-fédé B-FERIA), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marie-Anne CHAPDELAIN (FAS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Mireille MASSOT (CISS en Bretagne), Fabienne COLAS (Union régionale de la Mutualité française), Michel LE DIREACH (Par accord CPAM-CAF-MSA), 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), Patrick HERPIN (INRA), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Anne-Sophie JEGAT (FRGEDA), Suzanne NOËL (EPL Bretagne-Pays de la Loire), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Cécile MARTIN (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 2

Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES)

Se sont abstenus : 17

Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), 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), Nadine HOURMANT (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Pierrick SIMON (FO), Jean-Marc CLERY (FSU), Michel CLECH (REEB), Gilles MATHEL (Personnalité qualifiée)

Adopté



Intervention de M. Bernard LAURANS

ENEDIS

Par accord entre les représentations régionales SNCF, SNCF Réseau, EDF, ENEDIS, RTE, ENGIE, La Poste

Je m'exprime au nom des acteurs économiques du collège 1.

Le gouvernement s'est engagé dans une dynamique de réduction du déficit public afin de le faire passer de 2,9 % du PIB en 2017, soit 66 milliards d'euros, à 0,3 % du PIB, soit de l'ordre de 8 milliards en 2022. A PIB équivalent, cela revient à diviser, en cinq ans, le déficit public par 10, seule solution pour amorcer une réduction significative de notre endettement public.

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement entend mobiliser toutes les administrations publiques et notamment les collectivités locales.

Dans le document rédigé par la Région, l'approche contractuelle de l'Etat en la matière, à l'égard des collectivités locales, est explicitée.

La Région y rappelle que pour atteindre ces objectifs, le gouvernement veut réduire le poids de la dépense publique dans le PIB, et pour ce faire, propose un Pacte aux collectivités locales.

L'objectif de progression de la dépense publique des collectivités locales est fixé à 1,2 % par an, en valeur et à périmètre constant. Ainsi, l'Etat ne demande-t-il pas une baisse de la dépense publique mais une augmentation moins forte que lors des années passées.

L'exécutif régional s'interroge quant à l'opportunité de s'engager dans un tel Pacte. Plutôt qu'un raisonnement utilitariste et intéressé, nous aurions apprécié l'expression plus affirmée, nous oserions dire « plus citoyenne », d'un profond attachement à la nécessité de réduire les déficits publics, l'endettement public, par une baisse dynamique et assumée de la part de la dépense publique dans le PIB. Il nous semble que l'exécutif aurait pu en l'espèce saisir l'opportunité de ce Pacte pour faire la pédagogie de la baisse des déficits et de l'endettement, en dépassant son ressenti quant à la méthode contraignante mise en œuvre.

Nous notons toutefois avec satisfaction, dans le document de la Région, la phrase suivante, je cite : « la Région Bretagne se propose d'être volontaire pour être un partenaire privilégié de l'Etat en région dans la modernisation du pays et la restauration de ses grands équilibres, objectifs que tous les acteurs publics ont en partage ».

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de M. Stéphane CREACH Comité régional CGT de Bretagne

Le titre de ce bordereau « relations financières Etat-Collectivités territoriales: un cadre législatif modifié et inédit » pose le contenu de l'engagement en précisant, je cite « au-delà d'un simple contrat financier, pour un pacte ambitieux entre la Région et l'Etat ».

De quoi parlons-nous au juste ?

Puisque nous sommes dans de "l'inédit", il aurait été pour le moins utile que notre Assemblée ait eu pour élément de compréhension l'explication réelle de la démarche par les deux protagonistes, l'Etat et le Conseil Régional et ceci en direct dans cette enceinte, ce qui n'est pas le cas.

La CGT va s'abstenir sur l'avis du CESER, non pas que la rédaction de ce dernier ne soit pas écrite de correcte manière mais parce que l'avis considère acquis que cet "inédit" serait dans la normalité, or il n'en est rien !

Quelques précisions s'imposent quant aux interrogations ou commentaires de la CGT :

Ce pacte "financier" est avant tout un pacte "politique" qui n'en porte pas le nom! En effet, il s'agit en fait de la négociation entre les 340 collectivités les plus importantes et l'Etat devant conduire à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, indissociable, pour le Président de la République, à l'effort budgétaire demandé à l'ensemble des administrations publiques, pour des intérêts privés. Il s'agit en fait d'un encadrement de l'Etat contrevenant à la Constitution de la France sur la libre administration des collectivités territoriales pour permettre au gouvernement de dégager des marges de négociations auprès des autorités européennes en passant pour le « bon élève » de la classe en matière de gestion des déficits publics.

Dans ce pas de temps, le gouvernement affirme qu'il ne reviendra pas sur les dispositions de la loi Notre, mais il assouplira la mise en œuvre de certaines compétences.

Dans cet exercice proposé par le législateur, la collectivité territoriale de la Région Bretagne dit qu'il vaut mieux se saisir de cette occasion plutôt que de fâcher l'homme qui doit sa présidence surtout au fait que des êtres humains responsables ont surtout fait preuve d'une réelle intelligence en éliminant démocratiquement une candidate d'un parti qui aurait dû être interdit dans une démocratie comme la nôtre.

Le fil conducteur de l'action du gouvernement est en fait l'adaptation des services de l'Etat en fonction des territoires non pas pour répondre aux besoins des citoyens mais pour dégager des ressources financières pour ne contenter que quelques-uns que la fortune distingue.

Nous en sommes en fait dans un jeu de dupes pour séduire l'Europe sur des critères financiers dont la France est elle-même à l'origine et qui sont dans tout sauf rationnels.

Redonner aux Préfets un rôle plus important est bien sûr juste pour qu'ils redeviennent pleinement des représentants de l'Etat en Région mais les habiller en contrôleur financier pour que ce gouvernement les réduise à cette mission, ce n'est peut-être pas le plus judicieux dans la période !

Faire des Préfets de la République des financiers d'une monarchie c'est considérer que la France n'est juste qu'une entreprise financière.

La « crise politique » est un fait d'une dénaturation des réels rapports sociaux.

Ce bordereau « très politique » aurait pour le moins valu comme nous l'avons précisé déjà que les deux forces en question représentées par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région viennent, pour le moins, apporter leur éclairage.

Comme pour notre avis sur le budget primitif, il s'agit en fait pour la CGT d'alerter. Alerter par exemple sur l'avenir des Contrats de Plan Etat-Région qui n'ont plus lieu d'exister avec un tel Pacte. La CGT n'a pas non plus oublié les propos du Président de la République à Rennes au moment de l'inauguration de la LGV sur le ralentissement voire l'arrêt des grands investissements.

Ce bordereau « de dernière minute » puisque le gouvernement veut aller vite pour modifier la Constitution à l'été, constitue quand même le précédent d'accepter par Pacte la rigueur en ayant comme récompense le droit à la différenciation. C'est le fameux Pacte Girondin déjà réclamé par le Président de Région sur proposition du Président de la République.

Comme l'avis du CESER le précise en citant le rapport « *vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne* », les tensions sur les finances publiques sont bien issues de choix politiques et les choix actuels sont pour la CGT contestables alors qu'une grande réforme fiscale serait par exemple utile à construire dans ce pays au lieu de tenter de détruire la sécurité sociale par exemple ou le statut de la fonction publique.

L'avis du CESER est bien un soutien aux éléments de ce dossier, ce qui peut être compréhensible mais pour la CGT même si la loi existe, il demeure toujours le droit de la contester.