

Rapporteur général en charge des schémas transversaux : Jean-Luc PELTIER

Avis du CESER sur les dossiers du Conseil régional
« Pistes d'évolutions du rapport
"une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées" »
et « Oser la confiance dans les territoires »
(report de la session d'octobre 2025)

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Premier ministre Sébastien LECORNU a appelé les élus locaux à contribution pour dessiner les contours d'un grand acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale.

Dans ce cadre, le Président du Conseil régional propose à son assemblée :

- des éléments de mise à jour du rapport de septembre 2023 « *une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées* », au regard de l'évolution du contexte dont il liste les points marquants ;
- une nouvelle contribution du Conseil régional, prolongeant les réflexions et propositions passées et appelant à faire vivre 5 principes : partage des rôles, remise à plat de l'organisation des pouvoirs, différenciation, autonomie fiscale et financière et liberté d'organisation locale.

Ces délibérations, dont les projets n'avaient pas été transmis au CESER pour avis, ont été adoptées le 16 octobre 2025 par le Conseil régional.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER, n'ayant pas été saisi pour avis par le Conseil régional, a choisi de s'exprimer a posteriori sur les deux documents qui ont donné lieu à la délibération des élus lors de la session du 16 octobre 2025, à savoir les pistes d'évolutions du rapport « une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » et la nouvelle contribution du Conseil régional au débat ouvert sur la décentralisation. Le CESER ne peut que regretter cette situation et aurait apprécié pouvoir transmettre son analyse en amont sur ces dossiers majeurs pour l'action publique en Bretagne.

Ainsi le CESER rappelle ses nombreuses contributions sur ce sujet de la décentralisation et renvoie à ses précédents avis, et notamment [son avis du 3 octobre 2023](#) sur le dossier du Conseil régional « Pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » qui fait donc l'objet d'une « mise à jour » suite à l'annonce du Premier ministre LECORNU.

Dans son avis, le CESER rappelait son attachement à un approfondissement de la décentralisation et listait les conditions dans lesquelles elle pouvait permettre de construire une action publique plus cohérente, mieux coordonnée et plus efficace. Ces analyses et propositions restent pleinement d'actualité.

Le CESER soulevait également plusieurs interrogations et inquiétudes autour de la démarche du Conseil régional de Bretagne et notamment :

- sur la question de « l'autonomie » de la Bretagne et de sa mise en œuvre, sa définition étant trop floue et porteuse d'ambiguïté ; à ce titre, le CESER apprécie que les termes utilisés dans la nouvelle contribution du Conseil régional soient plus précis et plus explicites (décentralisation, autonomie financière et fiscale, liberté d'organisation locale, différenciation...);
- sur l'élargissement du débat et la participation citoyenne à la vie publique : si la forme et le contenu en restent à ce jour inconnus, le Conseil régional s'engage à associer les autres collectivités territoriales au sein

de la CTAP, la société civile, les partenaires sociaux, les citoyen·nes... Il s'agit là d'avancées notables, qui vont dans le sens des préconisations du CESER¹ et que ce dernier suivra avec intérêt ;

- sur le rattachement de la Loire-Atlantique, pour lequel une expression démocratique et citoyenne, plus large que la seule expression des habitants du département concerné, demeure incontournable.

La nouvelle contribution du Conseil régional réaffirme l'actualité et la pertinence de son rapport de septembre 2023, dont il est rappelé qu'il s'est appuyé sur la contribution des élus de différentes sensibilités politiques, qui faisaient alors de la décentralisation la « réponse urgente » à la crise démocratique et institutionnelle que traverse notre pays.

Le CESER ne peut qu'exprimer son accord concernant les incertitudes actuelles, émanant à la fois de la crise politique sans précédent que traverse notre pays mais aussi compte tenu de l'état de nos finances publiques, tout ceci pesant lourdement dans la vie démocratique de notre pays.

S'il partage le constat d'une réelle crise démocratique, le CESER est en revanche plus réservé quant à la crise des institutions, qui repose beaucoup plus selon lui sur l'usage qu'en font ces dernières années les représentants de l'Etat, qui s'affranchissent régulièrement de l'expression démocratique qu'ont constitué les diverses échéances électorales, tant au niveau national qu'au niveau européen. Ce fait s'inscrit d'ailleurs dans une succession de démarches politiques visant à faire fi de l'expression populaire et participe dangereusement de la crise de la représentation qui secoue notre pays. Pour le CESER, cela nécessite de questionner les processus actuels de décisions dans l'action publique qui, pour une large part, tiennent les citoyen·nes, trop souvent, à l'écart.

En ce sens, approfondir la décentralisation et renforcer les responsabilités des collectivités territoriales peut, le CESER en est convaincu, améliorer l'action publique ; mais, pour le CESER, cela n'améliorera que trop peu la perception de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique, si ce n'est pas accompagné d'une volonté déterminée de répondre aux besoins de la population.

Le CESER renvoie à cette occasion à son rapport [« Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne »](#). Celui-ci fait état de la vitalité du dialogue citoyen, complémentaire et essentiel à l'action publique, car à même de relayer les besoins et les attentes de la population : un tissu associatif dense en Bretagne, dramatiquement menacé aujourd'hui et dont on connaît pourtant le rôle fondamental démocratique et sociétal², la valeur ajoutée des contributions portées par la société civile organisée tant dans les Conseils de développement qu'au niveau du CESER, la culture de dialogue en Bretagne entre les différents échelons de collectivités territoriales... Sur ce dernier point, le CESER réaffirme la nécessité d'améliorer les coopérations entre les territoires, qui sont aussi un gage de lisibilité de l'action publique régionale.

Le CESER partage largement l'analyse du Conseil régional en ce qui concerne l'état de nos finances publiques. Celui-ci est à apprécier à l'aune des choix de politiques économiques et fiscales et de leurs conséquences en termes de dotations aux collectivités. Le CESER reste là encore réservé sur la capacité des collectivités, même dotées d'une plus grande autonomie fiscale locale, à compenser ces baisses de dotations sans alourdir la fiscalité des Bretonnes et Bretons déjà fortement mis à contribution ces dernières années. Si la fiscalité demeure un enjeu pour tous les territoires, pour le CESER l'aggravation des inégalités sociales et territoriales demeure un sujet de préoccupation majeur contre lequel doivent lutter l'ensemble des collectivités. Cela doit être pour le CESER une véritable priorité compte tenu notamment des évolutions démographiques à venir en Bretagne.

S'agissant du financement des services publics, les attermoissements concernant la mise en œuvre sur notre région du VMRR ne peuvent qu'interroger voire inquiéter le CESER. En effet ce versement additionnel, dont seront exonérées, selon le Conseil régional, 95% des entreprises bretonnes, même s'il est imparfait, est une première brique nécessaire au financement du renforcement de l'offre de transport collectif en Bretagne, saut d'offre incontournable pour répondre notamment aux enjeux climatiques et à la demande de mobilité de la population bretonne. Le CESER

¹ CESER de Bretagne, 2023. [Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne](#)

² Le CESER conduit actuellement une étude sur saisine du Président du Conseil régional sur le rôle des associations dans la vie des territoires en Bretagne, dans leur dimension sociale, économique et démocratique, à paraître en mars 2026.

renvoie [à son analyse](#) et [son avis rendu le 16 juin 2025](#). En tout état de cause, cette nouvelle contribution du Conseil régional ne donne pas beaucoup de lisibilité quant à ses intentions réelles pour financer le saut d'offre attendu pour tous les territoires de Bretagne.

Compte tenu de ces enjeux, le CESER s'est engagé dans un travail d'analyse et de recensement des besoins d'évolutions de la fiscalité et des ressources budgétaires régionales, qu'il publiera au premier semestre 2026.

Les propositions de mise à jour du rapport du Conseil régional de 2023 se terminent par l'annonce d'un travail de la Bretagne à venir sur les difficultés des îles et la mise en œuvre d'une législation et d'une réglementation spécifiques. Le CESER engage lui-même un travail en ce sens et pourra apporter la contribution de la société civile à ce travail annoncé.

Concernant le volet environnemental, le CESER partage largement l'analyse du Conseil régional sur les intentions réelles de l'Etat notamment en matière de lutte contre le changement climatique. Le CESER constate que nombre de politiques publiques visant à décarboner notre économie sont menacées sous les effets des coupes budgétaires et *in fine* des efforts sans précédent demandés aux collectivités. L'année 2025 se caractérise malheureusement à la fois par une hausse des émissions de CO₂ et par des épisodes climatiques dont les impacts sont loin d'être neutres tant pour les populations que pour l'économie. La Bretagne ne sera pas épargnée et cela doit réinterroger son modèle de développement. Le CESER rejoint le propos du Conseil régional quant au renforcement du SRADDET et à la nécessaire territorialisation de la planification écologique, démarche incontournable afin que tous les échelons territoriaux se les approprient. Il rappelle néanmoins la nécessité d'une véritable coordination au niveau national, qui demeure un gage de l'atteinte de l'ambition portée par les politiques publiques de lutte contre le changement climatique, quel qu'en soit le niveau³.

Concernant la question de l'apprentissage du breton, le CESER s'interroge toujours sur la constitutionnalité d'un statut public pour le réseau DIWAN, qui est actuellement un réseau associatif d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'Etat. Il rappelle, une fois de plus, qu'un tel statut n'existe pas. A l'heure où des coupes budgétaires engendrent fermetures de classes, baisse des effectifs d'enseignants à laquelle n'échappe pas notre région, le CESER s'interroge sur la priorité donnée à cette démarche.

En conclusion, le CESER ne peut que saluer la démarche volontariste du Conseil régional de Bretagne visant à construire une action publique plus proche et plus efficace et à permettre aux collectivités locales de pouvoir acquérir une certaine liberté d'organisation locale, dans le respect des lois de la République.

Le CESER note bien et apprécie le souhait du Conseil régional d'engager une démarche de participation citoyenne, associant a priori une consultation large de la population et un exercice plus resserré de convention citoyenne avec des citoyen·nes tiré·es au sort, forme hybride qui répond à une préconisation qu'il avait formulée en 2023. Le CESER rappelle qu'il associait à cette proposition un certain nombre de conditions de succès à respecter⁴, condition *sine qua non* pour rétablir la confiance de la population dans l'action publique.

Le CESER prendra toute sa place dans cette démarche, en particulier en poursuivant son travail de fond sur la décentralisation, qu'il mettra à disposition de toutes celles et ceux, élu·es, société civile et citoyen·nes, qui y participeront.

³ CESER de Bretagne, 2025. [Contribution du CESER Bretagne sur le projet de modification du volet climat-énergie du SRADDET](#)

⁴ CESER de Bretagne, 2023. [Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne](#)

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

« Pistes d'évolutions du rapport "une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées" et Oser la confiance dans les territoires »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de David RIOU

Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne

La CFDT ne s'exprimera pas sur le projet d'une Bretagne à 5 départements mais sur le seul sujet de la décentralisation.

Pour la CFDT Bretagne, rapprocher la décision du terrain, c'est renforcer l'efficacité de l'action publique et répondre davantage aux besoins des citoyennes et des citoyens. Mais pour la CFDT, la décentralisation ne peut être ni improvisée, ni subie.

Aujourd'hui, notre inquiétude est simple : nous voyons se multiplier des annonces fragmentées, sans vision d'ensemble, sans cadre national stabilisé et surtout sans véritable dialogue social. Ce manque de concertation fragilise un processus qui, s'il était correctement construit, pourrait pourtant être une chance pour les territoires comme pour les agents.

La CFDT rappelle que toute décentralisation crédible nécessite deux conditions essentielles que sont la clarté des compétences et des moyens réels, financiers comme humains.

Transférer une mission sans transférer les moyens qui permettent de l'exercer, ce n'est pas de la décentralisation : c'est un désengagement de l'État et un risque direct d'inégalités accrues entre territoires. Nous ne pouvons pas accepter une « décentralisation sauvage », qui laisserait certaines collectivités surchargées et d'autres démunies.

Nous portons également une exigence forte : le respect de la libre administration des collectivités, principe constitutionnel qui ne doit pas être vidé de son sens par des dispositifs trop centralisés ou une recentralisation déguisée au niveau des préfets. La CFDT défend une relation équilibrée, fondée sur des pactes contractuels, des engagements pluriannuels et une gouvernance réellement partagée entre l'État, ses services déconcentrés et les collectivités.

Mais rien de tout cela ne pourra fonctionner sans le respect du dialogue social. Les agents publics ne peuvent pas être les derniers informés de réformes qui modifient profondément leurs missions, leurs structures et parfois leurs statuts. Nous l'avons dit et nous continuerons de le dire : réformer l'État se fait avec ses agents, jamais contre eux.

Nous attendons donc que les collectivités concernées ouvrent une discussion loyale, structurée et transparente.

La CFDT est prête à y prendre toute sa place. Nous sommes force de proposition, mais nous serons tout aussi déterminés à dénoncer tout dispositif qui créerait de la précarité, de l'opacité ou des ruptures d'égalité entre territoires.



Intervention de Gérard HURÉ

Union régionale Solidaires de Bretagne

Solidaires Bretagne, même si elle partage certaines des observations de l'avis rendu par le CESER « Pistes d'évolutions du rapport « une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » et « Oser la confiance dans les territoires », dénonce la nouvelle stratégie austéritaire mise en œuvre par le gouvernement qui consiste à confier aux collectivités locales les politiques publiques dont l'État veut se débarrasser, au premier rang desquelles se trouvent les régions. Les transferts de compétences sans transfert des budgets correspondants sont le moyen le plus efficace pour annihiler l'action publique !

Le plan climat pour assurer la transition énergétique et écologique, indispensable à l'adaptation de nos sociétés au changement climatique, en est la parfaite illustration. Sous couvert de décentralisation l'État organise l'inaction climatique à son niveau et reporte la responsabilité de la planification et de la gestion de ces transitions sur des régions réduites quasiment à l'impuissance car soumises budgétairement. Bien plus, dans le dernier acte de décentralisation proposé à la réflexion des régions, les collectivités devront subir l'autorité renforcée des préfets dans une nouvelle étape de la réorganisation territoriale de l'État, une déconcentration supplémentaire des services pour encadrer ce qu'il restera d'autonomie dans les politiques régionales.

Pour Solidaires Bretagne, il est temps que l'État abandonne cette approche néocoloniale, hégémonique et autoritaire, dans la gestion des territoires, dont l'acceptation du tilde (signe orthographique breton), bien qu'anecdotique, en reste emblématique ! La différenciation territoriale, la subsidiarité des compétences, la mobilisation d'une fiscalité propre, et aussi la coopération interrégionale, sont autant de réflexions à mener au plus près des populations concernées et au travers de consultations citoyennes et sociales. C'est la démocratie de proximité qu'il faut favoriser et le corps préfectoral devrait se mettre à son service et ne pas être un simple relais d'une politique trop centralisée.

Dans cette perspective, Solidaires Bretagne ne peut qu'encourager les études engagées par le CESER Bretagne sur :

- les îles du Ponant et le sujet de l'insularité ;
- les ressources fiscales et financières des collectivités locales ;
- et l'étude « identifier et surmonter les freins à la transition écologique ».

Et inciter le Conseil Régional comme les organismes de l'État à s'en emparer.

A cet égard Solidaires Bretagne rappelle que la transition écologique n'est pas qu'affaire de budget mais aussi de volonté politique et souvent de courage pour s'affranchir de la pression des lobbies et des intérêts qui nuisent à la préservation des populations et des territoires.

C'est par exemple :

- refuser en l'état le projet de décret fixant les règles et procédures applicables à la destruction de haies qui n'apporte aucune garantie en ce qui concerne leur réelle protection ;
- défendre une révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de Vilaine afin d'assurer aux riverains et consommateurs de ce bassin une alimentation en eau sans pesticides et sans polluants afin de garantir leur sécurité sanitaire.

Car ce qui constitue le véritable danger aujourd'hui pour le monde du vivant c'est bien le négationnisme climatique qui permet aux adoreurs du néolibéralisme économique de faire le choix délétère d'un modèle économique productiviste au détriment de la santé publique, d'une prédation des ressources naturelles au détriment de la préservation des écosystèmes et de la biodiversité, pour en arriver à ce jour pas si lointain où les générations futures pourront dire : « Ils savaient mais ils n'ont rien fait ! ».



Intervention de Jean-Paul RIAULT

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Je m'exprime ici au nom de la FRSEA, des Jeunes agriculteurs et de la Chambre d'agriculture de Bretagne.

Nous exprimons une nouvelle fois notre opposition totale à la mise en place de la VMRR, qui aura un impact direct sur toutes les entreprises bretonnes de plus de 10 salariés et un impact indirect sur les autres entreprises.

Ainsi, si peu d'exploitations agricoles seront concernées directement en raison de leur taille, elles seront impactées via la répercussion de la taxe par leurs fournisseurs de matériels, de transport, d'aliment pour les animaux d'élevage et de services. Cette taxe, qui s'ajoute aux autres charges, va contribuer à dégrader leur compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, mais aussi français dans la mesure où les régions voisines ont fait le choix de ne pas appliquer la VMRR. Ce cumul de charges freine leurs capacités d'évolution, de modernisation, d'adaptation au changement climatique et de recrutement de salariés.

Il s'agit donc d'un cercle vicieux, appelant d'autres dépenses publiques pour soutenir les entreprises afin d'assurer leur avenir ! C'est du perdant-perdant ! La Région le reconnaît et l'écrit : la VMRR est « caractéristique du mauvais impôt, pesant essentiellement sur les entreprises, y compris les petites, et la production ». Par ailleurs, elle n'est qu'une rustine n'offrant pas de solution complète et à long terme.

Nous soutenons la démarche visant à mettre en place une stratégie globale et adaptée aux défis économiques et sociaux régionaux.

Nous demandons en conséquence à la Région Bretagne de renoncer à appliquer la VMRR.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Stéphane KERGOURLAY

Comité régional CGT de Bretagne

Impossible pour la CGT de passer sous silence le contexte dans lequel ce nouvel avis du CESER est rendu. D'abord politique avec une loi annoncée pour 2026, avant les échéances municipales ce qui prête à sourire tant ce sujet est sensible, les renoncements multiples, à fortiori du chef de l'Etat et enfin parce que d'aucun ne contestera que le chaos politique actuel ne saurait être le prélude à l'aboutissement d'une telle réforme...

Tout d'abord pour la CGT, cette nouvelle contribution du Conseil régional aurait dû faire l'objet d'une saisine du CESER ceci compte tenu du travail d'analyse et d'appréciation qu'il a déjà fourni en s'appuyant sur la légitimité de la société civile organisée, dans toutes ses composantes.

Ensuite, comme évoqué précédemment personne n'a oublié les multiples renoncements sur le sujet de l'actuel locataire de l'Elysée notamment après le discours de Quimper en 2018... C'est une litote que d'affirmer que le Président est allergique à toute idée de partage du pouvoir. Il semble que dans un premier temps l'objectif soit d'abord d'en redonner un peu plus aux préfets de régions notamment pour lui donner un rôle de manager des services en régions...

Le contexte budgétaire actuel tant au niveau national que local, créé de toute pièce par des décennies de privation de recettes au niveau de l'Etat, en multipliant les cadeaux fiscaux à une minorité d'ultra riche et d'aides et exonérations diverses aux entreprises, prend le contre-pied même d'un nouvel acte de « décentralisation ». Outre sa fragilité dans la situation politique actuelle, il ne pourra avoir d'effet perceptible dans un contexte de baisse continue des dotations aux collectivités et in fine d'une augmentation sensible de la fiscalité locale. Pour prendre les choses dans le bon ordre sans réforme fiscale d'ampleur quels seront les leviers d'actions des collectivités locales ?

Lors de la publication de l'avis du CESER en 2023 concernant le dossier « Pour une Bretagne autonome dans une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées » la CGT interrogeait sur la finalité d'un nouvel acte de décentralisation. Est-il effectivement à envisager parce qu'améliorant la vie des plus « humbles et pour mettre un vrai coup d'arrêt aux injustices et inégalités terribles entre le Capital et le travail ou alors financer par le biais des collectivités locales les financiers de tous ordres et les grands groupes ? ».

Pour la CGT cela repose notamment la nécessité d'avoir un débat tant sur la création et le partage des richesses, que sur la nécessité d'une réforme fiscale juste qui réintroduise l'intervention de la CGT sur le dossier « Pistes d'évolutions du rapport "une République des territoires aux fondations démocratiques fortifiées" » et « Oser la confiance dans les territoires » notamment une réelle progressivité et mette un terme au mitage du système actuel, qui taxe enfin davantage les revenus du capital que ceux du travail et qui permette aux collectivités et singulièrement les régions de retrouver une part de recettes dynamiques ! Nous en sommes très loin malheureusement !

La France est aujourd'hui dirigée comme une entreprise et l'on voit le carnage, à tous les niveaux que cela est en train de produire. Certains conduisent les politiques publiques comme l'on conduit les affaires : c'est tout simplement inacceptable !

Jamais les clivages au sein de la population française n'ont été aussi marqués sous la cinquième république et jamais le climat n'a été aussi délétère et c'est un trait de notre époque malheureusement tous les coups et amalgames sont permis !

Qui aurait pu croire notre démocratie aussi fragile ? De ce point de vue la séquence du printemps dernier concernant l'avenir des CESER a été révélatrice des intentions des uns et des autres : oser la démocratie a toujours effrayé !

La CGT a pris et continuera de prendre ses responsabilités pour faire vivre les valeurs de solidarité, de partage et d'émancipations ! La CGT en appelle au bon sens des élus régionaux quant à la nécessaire consultation des bretonnes et bretons dans toute leur diversité sur ces enjeux d'avenir en commun !