

INTERVENTION DE PIERRICK MASSIOT
PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE
Session du 26 et 27 juin 2014

Cher-e-s collègues,

En ouvrant cette nouvelle session, il n'est évidemment pas possible de passer sous silence l'actualité politique et parlementaire qui impacte directement l'avenir de la notre collectivité régionale.

Après l'évocation du projet de réforme territoriale le 18 juin en conseil des ministres, matérialisée par deux textes de lois distincts, nous suivrons évidemment avec la plus grande attention les débats parlementaires prévus respectivement en juillet et octobre prochain.

Beaucoup a déjà été dit, écrit et commenté sur cette réforme. Va-t-elle s'inscrire à son tour dans la longue liste des projets annoncés, attendus et, au final, neutralisés après le constat d'un impossible soutien majoritaire ?

Force est de reconnaître qu'il est devenu désormais extrêmement difficile de réformer notre pays. Ceci pose d'ailleurs un réel problème de fonctionnement démocratique alors que des propositions ou projets de lois ont pu faire l'objet d'instructions approfondies, de concertations réelles, de validation citoyenne dans le cadre d'élections nationales ou territoriales. Dans le paysage actuel ou passé, les illustrations de ce que j'évoque ne manquent pas.

En est-il de même cette fois-ci ?

Dans un petit livre paru récemment sur Jules Ferry, Mona Ozouf observe, avec sa finesse d'analyse habituelle, le paradoxe français qu'elle décrit comme « *la coexistence d'une nation aristocratique et d'une nation démocratique, un pays conservateur et un pays révolutionnaire, l'un presque engourdi, l'autre éminemment inflammable* ». L'homme politique, ajoute-t-elle, « *doit alors composer avec la nation-héritage -un cadeau à recevoir- et la nation-volonté -une tâche à accomplir-* ».

Comment ces deux France, au final, s'entendront-elles sur cette réforme ?

Il n'est pas dans mes intentions de rallumer des polémiques inutiles ; ce qui serait pourtant aisé tant les braises sont encore chaudes !

Sans entrer dans le détail du projet de loi relatif aux compétences, projet qui devrait être examiné en octobre, je constate qu'il comporte des avancées notables s'inscrivant dans les orientations rendues publiques à différentes reprises par l'ARF et faisant largement écho à notre contribution de mars 2013. Hormis la suppression de la clause de compétence générale inscrite après bien des tergiversations, les régions insistent néanmoins sur deux points essentiels à leurs yeux : la réforme concomitante des services de l'Etat en région et la dévolution nécessaire des moyens financiers propres à assurer l'exercice de l'ensemble des compétences confiées aux conseils régionaux.

Mais la principale crispation se concentre sur le premier projet de loi qui doit être examiné le mois prochain, projet de loi proposant notamment une nouvelle carte des régions et le calendrier des futures élections régionales. Il est vrai que le scénario vécu à l'occasion de la publication de la dite-carte a de quoi étonner !

Reste que, l'immense majorité des élus, toutes tendances confondues, et sans doute l'immense majorité des citoyens qui ne s'y retrouvent plus, sont intimement convaincus que la réforme territoriale est nécessaire. Notre organisation actuelle a vécu !

Héritée de la révolution, la distinction Etat/Départements/Communes mettait fin au triptyque : Royaume/Provinces/Paroisses. La substitution de la province par le département concrétisait l'abandon de la hiérarchie sur laquelle avait fonctionné l'ancien régime.

Ce n'est que beaucoup plus tard que réapparaît la « province-région » dont l'émergence sera systématiquement freinée par la crainte d'une résurgence de particularismes menaçant l'identité républicaine.

Ce retour de la région restera encadré par la présence vigilante de l'Etat et du département avant qu'à la fin du siècle dernier, intercommunalités et pays ne viennent compléter le tableau. Ajoutons, pour être complet dans l'argumentation sur la nécessité de cette « réforme-clarification » que, parallèlement à ces superpositions, l'étage européen commence lui aussi à intervenir de plus en plus fortement dans la vie quotidienne des territoires.

Bref, le citoyen, avec la meilleure bonne volonté, ne s'y retrouve plus entre ces six ou sept niveaux d'autorité ou de responsabilité qui, de plus, interpénètrent leurs compétences et leurs financements. Ce puzzle territorial, né de l'histoire, explique certainement, en partie, le désintérêt du citoyen pour les institutions et, par voie de conséquence, pour les élections qui leur sont liées.

C'est donc à juste titre que le Président de la République a réouvert ce dossier après les épisodes du conseiller territorial et de la loi créant notamment les métropoles. Toutefois, l'ordre de passage adopté pour ce dernier texte aurait pu (ou dû ?) être différent !

Sans revenir sur l'ensemble de nos propositions, vœux et déclarations relatifs à la réforme territoriale et à la décentralisation, je veux rappeler et souligner la constance avec laquelle nous avons adhéré à ce débat, rappelé notre attachement à la réunification, décliné et détaillé notre vision de ce que nous appelons la « régionalisation », appelé toutes les forces vives bretonnes à faire part de leur point de vue...

Dans le bouillonnement des opinions qui se sont alors manifestées, ici et ailleurs, il est parfaitement légitime, me semble-t-il, que des propositions différentes se soient exprimées. Je ne m'insurge pas en raison de la tribune publiée le 26 mai par des élus bretons et ligériens, prônant une fusion des régions Bretagne et Pays de Loire. C'était leur droit ! Mais, a contrario, qu'on ne me reproche pas d'avoir à mon tour, le 28 mai, exprimé ma préférence pour une Bretagne reconstituée et une démarche d'intégration des conseils généraux et du conseil régional vers une collectivité unique ; projet qui nous semble parfaitement

répondre pour l'avenir au besoin d'un meilleur fonctionnement des collectivités les unes avec les autres.

Les termes du débat ont donc été posés avec clarté et entre les acteurs directement concernés par ces questions. De nombreuses contributions extérieures ont nourri et enrichi ce débat : à longueur de colonnes, depuis des semaines, les journaux ont publié ces points de vue aujourd'hui encore. Des élus et des chercheurs, versés depuis longtemps dans l'examen de ces questions, ont participé à leur tour en utilisant les supports mis à leur disposition. Ainsi, transcendant les étiquettes politiques, à quelques nuances près, je pourrais moi aussi signer les analyses et les préfaces de Romain Pasquier, Jean-Pierre Balligand et Michel Piron dans la dernière livraison des « cahiers de l'Institut de la Décentralisation ».

Après d'intenses discussions, le Président de la République et le Premier Ministre ont validé une proposition de redécoupage des régions à soumettre au débat parlementaire le mois prochain.

S'agissant de l'ouest de la France, l'arbitrage ne satisfait ni les uns, ni les autres. Concernant la Bretagne, son seul mérite est de ne pas dissoudre un ensemble territorial qui, même amputé d'une incontestable fraction de son territoire historique, a su depuis plusieurs décennies afficher de remarquables performances, tant dans les domaines économiques que culturels ou scientifiques et même démocratiques.

Mon opinion, et sans doute la vôtre, car je sentais un réel consensus entre nous à ce sujet, n'a pas varié. Une réelle occasion de « booster » la Bretagne, en une période particulièrement difficile, risque de s'éloigner au profit d'un choix qui laissera beaucoup de regret si le vote final maintient le statu quo.

Je vous invite toutefois à ne pas nous replier sur nous-mêmes en ressassant notre déception. Tout d'abord parce qu'un tel repli annihilerait l'impact positif pour notre territoire des dispositifs que nous avons décidés ici même pour sortir de la crise, à commencer par le « pacte d'avenir pour la Bretagne ». Ensuite, parce que, dans le vœu que nous avons voté en avril, nous avons aussi souhaité promouvoir la collectivité unique, réunissant aussi vite que possible, et expérimentalement au besoin, les conseils généraux et le conseil régional.

Or, dans sa déclaration du 3 juin dernier, après avoir évoqué la diminution du nombre des régions, le Président de la République affirme que « *dans ce nouveau contexte, le conseil général devra à terme disparaître* ». L'objectif, ajoute-t-il, étant 2020. Depuis, le projet de loi, examiné en conseil des ministres le 18 juin, prévoit aussi que, sans attendre 2020, les compétences des départements relatives aux collèges, aux routes départementales et aux transports seraient transférées aux régions avec effet au 31-12-2016.

Un tel transfert constituerait, à n'en pas douter, en matière d'organisation territoriale et institutionnelle, un bouleversement considérable, de nature à modifier en profondeur l'action publique régionalisée et les relations entre collectivités d'un même territoire, sans oublier les interrogations légitimes des personnels transférés.

C'est précisément une telle évolution que nous appelions de nos vœux en avril dernier. Nous insistions alors sur notre volonté de promouvoir dans ce but toutes les concertations nécessaires.

Je cite : « *Le conseil régional de Bretagne souhaite dialoguer avec les représentants des conseils départementaux notamment et ceux de la société civile afin que ces évolutions permettent, dans la proximité, une simplification, une meilleure lisibilité et efficacité de l'action publique en Bretagne* ». Pour sa part, le Président de la République, dans sa déclaration du 3 juin, soulignait la nécessité d'une mise en œuvre progressive de la décision touchant les conseils généraux. Et il ajoutait : « *Une large initiative sera laissée aux élus pour assurer cette transition... toutes les expérimentations seront encouragées et facilitées* ».

Depuis que le député Jean-Jacques Urvoas a relancé cette idée de collectivité unique au début de l'année 2014, nous nous sommes inscrits très exactement dans l'esprit des propos du Président de la République.

Alors maintenant, où en sommes-nous ?

- Depuis notre ouverture au dialogue en direction des conseils généraux, il faut reconnaître que ceux-ci ne sont pas enthousiastes ! On peut bien sûr comprendre que leur disparition annoncée et confirmée par le Président de la République ne soit pas très mobilisatrice. J'observe cependant dans les déclarations un certain nombre d'avancées. Nous avons, pour notre part, annoncé le lancement d'une étude destinée à mesurer les avantages et inconvénients potentiels de la collectivité unique. Nous proposerons naturellement aux conseils généraux de partager les travaux de cette étude d'ores et déjà en cours.

- On nous fait aussi grief de vouloir aller trop vite, de bousculer les étapes. Certains se positionnent néanmoins en accord avec le calendrier proposé par le Président de la République. D'autres s'interrogent sur la constitutionnalité d'un « chapitre spécial » de la loi autorisant cette différenciation.

Bref, stressés par l'avancée inexorable, semble-t-il, du principe de disparition des conseils généraux, par ailleurs très largement soutenu par toutes les franges de l'opinion selon un sondage récent, les responsables départementaux – et on peut les comprendre- mobilisent des arguments susceptibles de freiner la démarche.

Voulons-nous aller trop vite en Bretagne ? Hormis notre propension traditionnelle à l'anticipation, je souhaite souligner un constat qui, jusqu'à présent, a été peu relevé. Le calendrier proposé dans la loi doit collectivement nous faire réfléchir. 2020 pour l'objectif de suppression des conseils généraux, c'est dans six ans. Le 1^{er} janvier 2017, pour le transfert des compétences collèges, transports et routes, c'est dans deux ans et demi !

A-t-on mesuré posément ce que cela signifie ? Une rapide analyse montre que, pour notre conseil régional, cela voudrait dire, préparer, organiser, intégrer 6 à 8 000 agents supplémentaires dans un peu plus de deux ans, c'est à dire passer d'une administration d'environ 4 000 personnes à près de 12 000 ! Cela signifie aussi une refonte totale de la gestion et du management de l'institution, une réflexion approfondie sur la carte des implantations et du fonctionnement des services régionaux sur le territoire, etc..., etc... Souvenons-nous du « remue-ménages » provoqué à partir de la loi d'août 2004 par l'intégration des 2 500

TOS des lycées dans l'administration régionale. Le saut quantitatif serait 3 fois plus important !

Incidentement, cette réflexion m'amène aussi à souligner les conséquences que pourraient avoir ces transferts si d'aventure une fusion Bretagne-Pays de Loire devait finalement voir le jour. Hormis les distances entre les extrémités géographiques déjà pointées, l'administration régionale d'une telle région pourrait regrouper plus de 25 000 personnes !

Indépendamment de l'instabilité créée par la fusion des deux institutions d'origine, la quantité de problèmes à résoudre conduirait inévitablement à un freinage important de l'action publique sur l'ensemble du territoire du fait de l'énergie consacrée à la gestion d'un tel bouleversement. De mon point de vue, on ne manquera d'ailleurs pas de constater ces effets induits dans les régions appelées à fusionner.

A contrario, et en positivant, le fait de rester pour l'instant dans nos limites territoriales actuelles nous permettrait de nous consacrer beaucoup plus sereinement à l'intégration progressive de ces nouvelles missions importantes. Ce scénario nous positionnerait aussi de manière favorable dans la mise en œuvre et le développement de l'action publique renforcée confiée aux régions par cette nouvelle étape de la décentralisation.

Mais il est clair que la marche à franchir reste haute et qu'il n'est certainement pas trop tôt pour nous rapprocher de nos collègues départementaux afin de travailler dès maintenant et collectivement à la mise en œuvre de cette expérimentation. Des informations émanant d'autres régions, dont le périmètre ne changera pas, indiquent que ce chapitre particulier de la loi, autorisant l'anticipation de la collectivité unique, est souhaité par d'autres que nous à l'instar des différenciations que la loi MAPAM a déjà permises. C'est avant tout, je pense, une question de volonté et non un obstacle constitutionnel.

Pour notre part, début juin, nous avons adressé à tous nos partenaires habituels une sorte de feuille de route permettant d'avancer vers cette collectivité unique. Des étapes sont proposées, des lieux de discussion et d'échanges sont imaginés. Le CESER, de son côté, nous a confirmé sa volonté d'être partie prenante dans la discussion. Je remercie le Président Hamon de s'associer à notre démarche, ainsi que toutes les collectivités qui nous ont d'ores et déjà répondu.

Voilà résumés, Cher-e-s Collègues, quelques commentaires sur l'actualité politique et législative qui nous concerne. On pourrait élargir la réflexion en se disant que l'occasion de débattre de ces sujets n'est pas si fréquente. On pourrait, par exemple, comme le préconisent à juste titre certains experts, envisager cette future collectivité unique avec une séparation du législatif et de l'exécutif. De même, la réflexion sur l'évolution des intercommunalités est très liée à toute cette problématique et le seuil envisagé de 20 000 habitants peut être discuté. Des intercommunalités réunissant plus d'habitants pouvant être le bon point d'appui pour les politiques publiques qui visent la proximité.

Nous verrons bien ce que sera l'issue du débat proposé aux parlementaires... Quelque peu accaparés par les soubresauts de cette question -importante certes, mais qui mobilise surtout les élus- nous ne devons pas oublier que ce sujet n'est

certainement pas prioritaire pour nos concitoyens, affectés par la crise, touchés par le chômage et inquiets pour l'avenir de leurs enfants.

L'ordre du jour de notre session nous ramène d'ailleurs à l'examen des thèmes reliés à la vie quotidienne des bretonnes et des bretons.

Notre rapporteur du budget nous fera part, comme chaque année, à cette époque, du compte administratif 2013. Nous constaterons ainsi qu'il est, pour l'essentiel, en ligne avec nos prévisions, même si l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement a été quelque peu dépassé, ce qui nous conduit à une mise en réserve prudente sur le fonctionnement 2014.

Comme prévu, les dépenses d'investissement sont en très forte croissance compte tenu de l'exécution du chantier BGV. Je précise d'ailleurs à ce sujet que la Région ne disposera pas des moyens de se substituer aux éventuels retraits de financement de l'Etat.

La dette reste contenue, mais nous le savons, elle poursuivra sa croissance durant les prochaines années.

Les perspectives budgétaires de la région bien maîtrisées -j'en remercie le rapporteur du budget et les services- ont conduit l'agence de notation à confirmer son appréciation positive précédente.

La DM1, inscrite à l'ordre du jour, ne présente pas d'évolution significative.

Parmi les autres bordereaux qui seront examinés, j'attire votre attention sur le point d'étape relatif à la préparation des programmes des fonds européens. Nos maquettes ont été adressées à la commission européenne pour validation. Devenu autorité de gestion pour une part importante de ces fonds, le conseil régional fonde de grands espoirs sur l'effet levier de ces crédits pour le développement de la Bretagne.

Espoir que, pour l'instant, nous ne pouvons pas manifester vis à vis du prochain CPER, tant sont incertaines les enveloppes « Etat » dont M. le Préfet de Région devrait avoir notification le mois prochain.

Carte des formations, politique contractuelle territoriale, complètent l'ordre du jour de cette session.

En conclusion, on constate que les sujets de débats, voire de polémiques ne manquent pas. Je le redis : ne nous perdons pas dans des disputes qui accaparent les médias et mobilisent les élus alors que la population souffre et attend de nous les initiatives collectives publiques qui viendront épauler les projets de développement portés par les acteurs privés.

Les études de l'INSEE portant sur la période 1990-2011 montrent qu'après une longue séquence de rattrapage économique, la Bretagne, plus que d'autres régions, subit l'impact de la crise entre 2007 et 2011. Certains foyers de difficultés sont connus : automobile, IAA...D'autres sont moins identifiés parce que plus diffus, bien que les suppressions d'emplois -silencieuses- soient significatives. Ainsi en est-il du bâtiment qui a vu ses effectifs décroître

fortement toutes ces dernières années. Cette étude INSEE peut utilement être complétée par les constats de l'observatoire TRENDEO de 2009 à mai 2014. La synthèse fait ressortir pour la Bretagne un solde positif d'emplois de 4 447 avec des secteurs, hormis l'automobile, qui peuvent nous surprendre comme les IAA qui, malgré les sinistres connus, créent près de 5 000 emplois dans cette période.

Les facteurs permettant de créer une nouvelle croissance bretonne sont donc bien présents. Nous les avons soulignés lors de l'élaboration du « pacte d'avenir pour la Bretagne ». A savoir : le dynamisme démographique, la « glaz économie » avec la réorientation des filières agroalimentaires en difficulté, la mobilisation des capitaux pour la modernisation des outils et l'innovation, l'entrée de plain-pied dans la transition énergétique avec les très nombreuses initiatives publiques et privées en matière d'énergies renouvelables et de rénovation thermique, etc...

Tous ces challenges à relever ne sont pas suspendus à la modification de périmètres régionaux même si une meilleure organisation territoriale et une bonne répartition des compétences pourront faciliter l'atteinte de nos objectifs de développement. En d'autres termes, ne nous trompons pas de priorités ! Regroupons nos forces intelligemment en faisant des coopérations renforcées avec nos amis des régions voisines les leviers d'une prospérité renouvelée.