

n°17_DFE_SBUD_08

CONSEIL REGIONAL
14 et 15 décembre 2017
DELIBERATION

Débat d'orientations budgétaires

Le Conseil régional convoqué par son Président le 21 novembre 2017, s'est réuni en séance plénière le jeudi 14 décembre 2017 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

Etaient présents : Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Éric BERROCHE, Madame Catherine BLEIN (jusqu'à 19h10), Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Pierre BRETEAU (jusqu'à 19h00), Monsieur Gwenegon BUI, Monsieur Thierry BURLOT (jusqu'au 19h00), Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur Marc COATANÉA, Monsieur André CROCQ, Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Laurence DUFFAUD (à partir de 18h), Monsieur Richard FERRAND, Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO (jusqu'à 16h30), Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (jusqu'à 17h30), Monsieur Karim GHACHEM, Madame Claire GUINEMER, Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE, Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND (jusqu'à 20h45), Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Monsieur Patrick LE DIFFON, Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR (jusqu'à 20h), Madame Nicole LE PEIH, Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT (jusqu'à 20h10), Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC (jusqu'à 20h10), Madame Gaëlle NICOLAS, Madame Gaëlle NIQUE (à partir de 17h20), Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Gilles PENNELLE (jusqu'à 20h10), Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD, Monsieur Pierre POULIQUEN, Monsieur Bruno QUILLIVIC (jusqu'à 18h30), Monsieur Dominique RAMARD, Madame Emmanuelle RASSENEUR (jusqu'à 20h40), Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO (jusqu'à 16h15), Madame Claudia ROUAUX, Monsieur Stéphane ROUDAUT, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH (jusqu'à 20h40), Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD (jusqu'à 19h50), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX (à partir de 16h30), Madame Sylvaine VULPIANI.

Avaient donné pouvoir : Madame Catherine BLEIN (pouvoir donné à Monsieur Patrick Le FUR à partir de 19h10), Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF à partir de 19h00), Monsieur Thierry BURLOT (pouvoir donné à Monsieur Olivier ALLAIN à partir de 19h00), Madame Laurence DUFFAUD (pouvoir donné à Madame Catherine SAINT-JAMES jusqu'à 18h00), Madame Anne GALLO (pouvoir donné à Monsieur Pierre POULIQUEN à partir de 16h30), Madame Evelyne GAUTIER LE BAIL (pouvoir donné à Madame Claudia ROUAUX à partir de 17h30), Madame Anne-Maud GOUJON (pouvoir donné à Madame Christine LE STRAT jusqu'à 20h10 puis à Monsieur Marc LE FUR), Madame Sylvie GUIGNARD (pouvoir donné à Madame Martine TISON), Monsieur

Pierre KARLESKIND (pouvoir donné à Madame Isabelle PELLERIN à partir de 20h45), Monsieur Gérard LAHELLEC (pouvoir donné à Monsieur Éric BERROCHE), Madame Gaël LE MEUR (pouvoir donné à Madame Sylvaine VULPIANI à partir de 20h00), Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER (pouvoir donné à Madame Georgette BREARD), Madame Agnès LE BRUN (pouvoir donné à Madame Gaëlle NICOLAS), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Madame Nicole LE PEIH), Madame Christine LE STRAT (pouvoir donné à Madame Delphine DAVID à partir de 20h10), Monsieur Paul MOLAC (pouvoir donné à Madame Mona BRAS à partir de 20h10), Madame Gaëlle NIQUE (pouvoir donné à Monsieur Dominique RAMARD jusqu'à 17h20), Monsieur Gilles PENNELLE (pouvoir donné à Monsieur Emeric SALMON à partir de 20h10), Monsieur Bertrand PLOUVIER (pouvoir donné à Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN), Monsieur Bernard POULIQUEN (pouvoir donné à Madame Laurence FORTIN), Monsieur Bruno QUILLIVIC (pouvoir donné à Monsieur Stéphane ROUDAUT à partir de 18h30), Madame Emmanuelle RASSENEUR (pouvoir donné à Monsieur Roland JOURDAIN à partir de 20h40), Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Monsieur Patrick LE DIFFON à partir de 16h15), Madame Forough SALAMI-DADKHAH (pouvoir donné à Madame Anne PATAULT à partir de 20h40), Madame Hind SAOUD (pouvoir donné à Madame Catherine SAINT-JAMES à partir de 19h50), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD), Madame Gaëlle VIGOUROUX (pouvoir donné à Madame Gaby CADIOU jusqu'à 16h30).

Vu le Code général des Collectivités Territoriales, et notamment les articles L 4111-1 et suivants ;

Après avoir pris connaissance de l'avis formulé par le Conseil Economique Social et Environnemental lors de sa réunion du 4 décembre 2017 ;

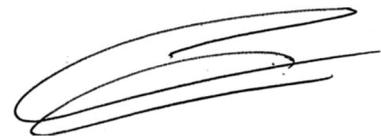
Vu l'avis de la commission des Finances et des affaires générales du 11 décembre 2017 ;

Au vu du rapport présenté par Monsieur le Président du Conseil régional ;

Et après avoir délibéré ;

- **A PRIS ACTE** de la tenue du débat des orientations budgétaires en vue du vote du budget primitif pour 2018.

Le Président,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a cursive name.

Loïc CHESNAIS-GIRARD

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2018

PERSPECTIVES PLURIANNUELLES ET TRAJECTOIRE FINANCIERE

2018 – 2022

SOMMAIRE

Envoyé en préfecture le 19/12/2017
Reçu en préfecture le 19/12/2017
Affiché le
ID : 035-233500016-20171214-17_DFE_SBUD_08-DE

PREAMBULE	3
1/ UN BUDGET QUI SE BATI DANS UN CONTEXTE EXCEPTIONNEL.....	4
1 - Le premier élément est celui d'une confirmation de l'amélioration de la conjoncture, faisant apparaître des opportunités nouvelles, mais confirmant aussi le besoin d'action publique.	4
2 - Le second élément est celui d'une confirmation par le gouvernement de la contrainte budgétaire imposée aux collectivités avec l'objectif de les faire contribuer à hauteur de 13 milliards d'euros à la baisse de la dépense publique.	5
3 - Le troisième élément de contexte serait, s'il se confirmait, celui d'un mouvement de recentralisation. ...	7
2/ UNE REGION QUI CONFIRME SES ORIENTATIONS STRATEGIQUES	9
3/ SIX AMBITIONS : UN PROJET REGIONAL POUR LE MANDAT.	11
3.1 Première ambition, premier axe d'action : stimuler la création de richesse, conforter notre appareil productif et développer l'initiative entrepreneuriale au service d'un emploi durable.	11
3.2 Seconde ambition, second axe d'action : poursuivre le développement des compétences humaines, première richesse bretonne.	13
3.3 Troisième ambition troisième axe d'actions : réussir la transition énergétique et environnementale pour en faire un réel levier de développement d'activité, de réponse aux défis climatiques et de large mobilisation sociale pour une ambition partagée.	16
3.4 Quatrième ambition, quatrième axe d'action : promouvoir l'équilibre des territoires, leur assemblage, leur capacité à mettre en œuvre leur vocation et leurs spécificités.	17
3.5 Cinquième ambition et cinquième axe d'action : poursuivre le désenclavement de la région et permettre une Bretagne connectée et de toutes les mobilités, accélérée par la révolution numérique.	18
3.6 Sixième ambition et sixième axe d'action : favoriser l'attractivité de la Bretagne, son rayonnement et sa vitalité culturelle.	19
4/ UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE CONFIRMEE EN TENDANCE.....	23
4.1 – La contribution des collectivités au redressement des comptes publics	23
4.1.1 – Une volonté politique de redresser les finances publiques durant la législature	23
4.1.2 – Une approche nouvelle de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics	24
4.1.3 - De nouvelles mesures d'encadrement des finances publiques locales	26
4.2 – Les perspectives d'évolution ressources régionales	27
4.2.1 – La substitution d'une fraction de TVA à la dotation globale de fonctionnement	27
4.2.2 – La suppression du fonds de soutien économique	28
4.2.3 – Le plafonnement des concours financiers de l'enveloppe normée	28
4.2.4 - La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : première ressource de la Région	29
4.2.5 - La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques	30
4.2.6 - La taxe sur les cartes grises.....	31
4.2.7 - Le financement de la formation professionnelle et l'apprentissage.....	32
4.2.8 – La synthèse des perspectives d'évolution des ressources régionales	32
4.3 – La mise en œuvre du projet régional.....	33
4.3.1 – La priorité donnée à l'investissement	34
4.3.2 – Des dépenses de fonctionnement contraintes pour garantir la soutenabilité du cadre financier	35
4.4 – La stratégie financière régionale : un pilotage sous contrainte	39
4.4.1 – La stratégie financière régionale à l'épreuve des mesures d'encadrement des finances locales	39
4.4.2 – Une stratégie régionale réaffirmée pour une optimisation des conditions d'emprunts	40

PREAMBULE

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) intervient chaque année dans un délai de 10 semaines précédant la présentation à l'assemblée régionale du projet de budget primitif. Ce débat constitue une obligation prévue par le code général des collectivités territoriales.

La préparation, l'adoption et l'exécution du budget sont les trois temps d'un processus rythmé par les étapes que représentent le DOB, le vote du budget primitif et de ses éventuelles décisions modificatives, et la présentation du compte administratif. Elles permettent à l'assemblée régionale d'en débattre en toute transparence.

Les orientations permettent de proposer à la délibération des élu.e.s régionaux.ales les principales lignes de la stratégie budgétaire de la collectivité. Elles reposent sur une analyse du contexte économique et des perspectives d'évolution des ressources de l'institution, au regard des principaux enjeux que porte son projet de mandat. Ces orientations portent sur le budget primitif de l'année en cours de construction, mais elles s'inscrivent naturellement dans une perspective pluriannuelle qui est celle du mandat et du programme prévisionnel des investissements de la collectivité.

Ce débat intervient cette année dans un contexte incertain, aussi bien pour ce qui concerne l'évolution des compétences régionales que les modalités d'exercice de ces compétences et la mobilisation des moyens dont la Région dispose.

Je vous demande de bien vouloir me donner acte de ces orientations budgétaires pour l'année 2018.

Le Président,

Loïg CHENAIS-GIRARD

Dans un contexte incertain, maintenir l'ambition régionale.

Le budget primitif pour l'année 2018 sera le troisième exercice complet de l'actuelle mandature. Il sera aussi le deuxième budget inscrit dans la perspective de la « nouvelle Région », telle que rendue possible par les lois de réforme territoriale et telle que définie dans nos orientations des deux années précédentes. Mais compte tenu des délais des diverses prises de compétence de la Région, on pense notamment aux transports scolaires, interurbains et maritimes ou la responsabilité sur l'accompagnement des créateurs d'entreprises (dispositif NACRE), il sera le premier budget reflétant le nouveau périmètre de responsabilité de la Région.

Il aurait donc pu être un budget de stabilisation et de consolidation après plusieurs exercices de transition, largement consacrés à s'adapter et à prendre en compte les nouvelles compétences. Force est de constater que ce ne sera pas le cas, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les finances et le budget des collectivités, avec la confirmation par l'Etat de l'accentuation de la contrainte qui leur est imposée.

1/ UN BUDGET QUI SE BATI DANS UN CONTEXTE EXCEPTIONNEL

La préparation du budget pour 2018 se fait donc dans un contexte, une fois de plus, très particulier, complexe, marqué par trois éléments.

1 - Le premier élément est celui d'une confirmation de l'amélioration de la conjoncture, faisant apparaître des opportunités nouvelles, mais confirmant aussi le besoin d'action publique.

Après plusieurs années de stabilisation des grands indicateurs de développement économique, et d'amélioration progressive, mais jamais assez franche, des tendances, la reprise est confirmée. Les indicateurs de croissance pour 2017 ont plusieurs fois été revus à la hausse et viennent désormais confirmer tous les clignotants qui s'étaient successivement mis au vert : moral des entrepreneurs, carnets de commandes, reprise dans le bâtiment, intentions d'investissements et d'embauche etc... Cette confirmation par les chiffres est encore corroborée par l'évolution profonde des problématiques signalées par les entreprises, dont l'une des préoccupations majeures devient celle de trouver les bonnes compétences pour prendre le train de la reprise, même s'il faut aussi tenir compte du fait que tous les secteurs et tous les territoires ne connaissent pas les mêmes évolutions. Le facteur limitant était le carnet de commandes, c'est aujourd'hui le facteur humain.

Ce retournement de conjoncture et sa consolidation progressive sont des signaux très positifs, qui ouvrent des perspectives favorables pour la Bretagne et son économie, qui doivent savoir s'en saisir. Soulignons néanmoins la nécessité de solidifier encore cette croissance, toujours fragile et soumise à de nombreux aléas. Elle repose encore trop majoritairement sur la consommation interne et pas assez sur l'investissement productif. On doit surtout souligner deux faiblesses majeures : la première est celle du commerce extérieur qui reste très déficitaire, témoignant encore d'un réel retard de compétitivité pour les entreprises françaises, la seconde faiblesse est le fort décalage ressenti entre retour de la croissance et inversion de la courbe du chômage, ce qui témoigne du « grippage » de nos rouages organisationnels dès lors qu'ils ne permettent plus que le déblocage du « verrou » des 1,5 % de croissance suffise à déclencher la création d'emploi.

On le voit, si la confirmation de l'éclaircie sur la conjoncture ouvre enfin des perspectives positives, elle n'autorise en aucun cas la réduction de l'effort collectif. Ce n'est pas au moment où la situation se redresse qu'il faudrait cesser l'accompagnement des acteurs, la réforme de nos dispositifs d'action, le soutien aux dynamiques à l'œuvre, la réflexion nécessaire pour la fluidité et la réactivité de nos réponses.

On note, bien au contraire, dans cette période de relance **une confirmation de l'attente à l'égard de l'action publique** et singulièrement de celle conduite par la Région. En réponse, il nous faut :

- Accélérer nos efforts pour améliorer l'orientation des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés vers les besoins nouveaux et émergent de notre économie ;
- Renforcer l'effort de formation pour s'adapter et anticiper les compétences de demain ;
- Accompagner les entreprises, plus que jamais, dans leur reconquête des marchés internationaux ;
- Accompagner la vitalité des PME et TPE dans les territoires, qui participent, avec l'activité commerciale notamment, à la « reconquête » des centre-villes,

- Favoriser le financement de leurs projets au moment où, on le sait, des carnets de commandes qui se remplissent peuvent aussi être une menace lourde à gérer ;
- Et plus globalement, accompagner et soutenir tous ceux, personnes physiques comme acteurs économiques qui pourraient aussi rester au bord de la route et ne pas pouvoir saisir les opportunités qui s'ouvrent. L'enjeu est d'autant plus fort que cette croissance nouvelle est aussi l'affirmation d'un monde nouveau, inscrit dans la globalisation, dans la transition numérique, dans l'accélération de toutes les innovations technologiques, souvent vécu ou ressenti comme dans un mouvement de sélection et de précarisation généralisée, cruelle pour les « faibles », et délétère pour la cohésion sociale. L'action publique, de régulation, de protection et d'accompagnement des adaptations nécessaires et ainsi plus que jamais primordiale.

Ces enjeux économiques et sociaux conjoncturels ne venant que s'ajouter aux besoins d'intervention publique d'une région en constante et forte croissance démographique.

Or constatons que le Gouvernement par la nouvelle contrainte financière imposée aux collectivités conduit à devoir baisser leur investissement voire leurs politiques publiques.

Si la maîtrise de la dépense publique peut être une nécessité imposée par les réalités financières, la réduction de l'action publique ne saurait être une réponse en tant que telle aux défis que nous devons affronter.

2 - Le second élément est celui d'une confirmation par le gouvernement de la contrainte budgétaire imposée aux collectivités avec l'objectif de les faire contribuer à hauteur de 13 milliards d'euros à la baisse de la dépense publique.

La France est engagée depuis près de dix ans, à la suite de la crise des subprimes, dans une trajectoire de réduction des déficits et de la dette publique. Cet engagement voulu par l'Etat a conduit les collectivités locales à participer à l'effort en subissant entre 2014 et 2017 une réduction de 11,5 milliards d'euros de leurs dotations. Ces efforts et cette contrainte nouvelle, s'ils ont permis de limiter la dérive des comptes publics et de ne pas dégrader la signature de la France, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initialement fixés.

Durant cette période, les Régions, jusque-là considérées comme des collectivités plus solides financièrement, sont le niveau de collectivité qui a subi la plus forte contrainte, du fait de leur plus forte dépendance aux dotations de l'Etat, quand les autres niveaux continuaient de bénéficier de ressources fiscales plus importantes dans leur bouquet de ressources, plus dynamiques dans leurs évolutions et plus facilement mobilisables.

Sur les 4 dernières années (2012-2015), la progression des ressources des différents niveaux de collectivités a ainsi été la suivante en moyenne annuelle : 1,6 % pour le bloc communal, 0,9% pour les départements et 0,6% pour les régions.

En Bretagne, entre 2013 et 2016, ces évolutions sont les suivantes : +1,4% pour les agglomérations, +1,8% pour les départements et -0,3% pour le Conseil régional.

Pour le Conseil régional de Bretagne, sur ces dernières années, cette aggravation de la contrainte, comme la confirmation de la forte réduction de son autonomie fiscale et financière sont venues compliquer une équation budgétaire déjà sensible du fait de son volontarisme, notamment en matière d'investissement, avec l'engagement historique en faveur de la réalisation de la LGV. Si cette situation a largement confirmé le bien-fondé de la stratégie financière mise en œuvre et suivie avec persévérance depuis 2005, elle a conduit, à partir de 2014, à l'adapter d'année en année afin de maintenir l'ambition initialement posée qui est celle d'une région tournée vers la préparation de l'avenir par un investissement massif.

Le premier bilan de ces années d'effort est positif. Le Conseil régional a ainsi tenu sa signature sur les engagements pris, en premier lieu pour le financement de Bretagne Grande Vitesse. Elle a ainsi été le pilier essentiel du financement en Bretagne de cet équipement déterminant qui ouvre une nouvelle phase de l'histoire de notre développement. La Bretagne est ainsi le territoire qui aura consenti le plus gros investissement d'infrastructure dans les dix dernières années.

Mais le conseil régional a aussi tenu ses engagements sur d'autres grands projets de développement comme le port de Brest, les financements du Contrat de plan, le soutien aux politiques territoriales, sans parler des investissements sur ses propres compétences socles comme les lycées. Il s'est par ailleurs engagé dans la réalisation du plan Bretagne Très Haut Débit (BTHD), permettant la mobilisation de l'ensemble des collectivités bretonnes au sein du syndicat mixte Mégalis pour un investissement structurant sur une infrastructure indispensable au développement de notre région : l'accès au très haut débit pour tous par la fibre optique.

Sur les cinq dernières années c'est un Plan pluriannuel d'investissement de 2,4 milliards d'euros qui a ainsi été mis en œuvre, faisant du conseil régional le premier investisseur public du territoire avec une part de 39 % dans l'investissement public local en 2015 (alors qu'il ne représente que 23% de la dépense locale), contre 19% pour le bloc communal et 42% pour les départements. Sa contribution à l'équipement du territoire régional est aussi déterminant que sa participation au soutien de l'activité économique par l'investissement public.

Ce bilan a été permis par la **mise en œuvre de notre stratégie financière**, structurée autour d'un effort historique de limitation de l'endettement entre 2005 et 2012, une priorisation résolue sur l'investissement et un effort constant de maîtrise des dépenses de fonctionnement. C'est ainsi que pour maintenir la trajectoire stratégique d'un plan pluriannuel d'investissement de 2,6 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, d'un endettement ne devant pas dépasser un ratio de remboursement de plus de 8 ans, le Conseil régional a été amené à réduire progressivement ses objectifs d'évolution de ses dépenses de fonctionnement, passées sur les dix dernières années d'une moyenne de + 5 % par an à une réalité de -0,75% sur les trois dernières années (à périmètre constant), en conformité avec l'objectif fixé dès les Orientations Budgétaires de 2014.

Ces normes d'évolution, intégrant les effets structurels et automatiques de la dynamique des dépenses liées aux ressources humaines, ainsi que les effets de périmètres liés à des transferts de charges mal compensés, représentent en réalité un effort sur les autres dépenses de fonctionnement bien supérieur aux -0,75%, effort inédit pour une collectivité amenée, depuis sa création il y a trente ans, à ne connaître que la croissance de ses interventions.

Ainsi doit-on souligner que, sur les trois dernières années, l'évolution des dépenses de fonctionnement des différents niveaux de collectivités en Bretagne aura été de 1,4% pour le bloc communal, de 2,8 % pour les départements et de 0,4% pour la Région (intégrant les effets de périmètre).

Ce résultat sans précédent a été obtenu sans que ne soit dégradée l'action publique régionale. Il a été permis par des efforts de priorisation et d'adaptation de plusieurs de nos politiques publiques, par une attention portée à nos moyens internes, ainsi que par une gestion financière particulièrement rigoureuse.

Pour autant, dès les orientations budgétaires pour 2014, nous avons souligné que la confirmation de la contrainte sur la durée, voire son aggravation, **conduirait à une révision plus lourde de notre stratégie financière et budgétaire**. Que cela rendrait inéluctables des décisions plus structurelles quant à nos politiques publiques, avec l'obligation de faire des choix et de fixer des priorités plus nettes.

Or, si les engagements pris par le gouvernement lors du congrès des régions de 2016 à Reims, confirmés par le vote de la loi de finance pour 2017 laissaient entrevoir une stabilisation de la situation, et autorisaient à un optimisme relatif, les orientations récentes du gouvernement, dans le prolongement des discours du Président de la République, dressent un paysage nouveau dont il convient de tenir compte.

Ainsi après la réduction des dotations de 11,5 milliards d'euros imposée aux collectivités entre 2014 et 2017 dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité », le gouvernement attend de l'ensemble des collectivités territoriales un nouvel effort de « maîtrise » de leurs dépenses à hauteur de 13 milliards d'euros d'ici 2022. Au total l'effort demandé à l'ensemble des administrations publiques est de 80 milliards sur cinq ans.

Pour les Régions, cette prolongation de l'effort imposé est doublée par la réduction de fait de leurs dotations par soustraction du calcul de leur part de TVA des 450 M€ qui leur avaient été attribués par la loi de finances 2017 pour compenser le retrait des départements de l'action économique, dont on rappelle qu'elle était en réalité évaluée à 1,6 milliards d'euros.

A ce stade, on doit donc retenir la confirmation du fait que la contrainte sur les finances locales sera accentuée dans les prochaines années. Pour le Conseil régional c'est le risque d'une **perte de dotation de 28 M€ qu'il nous faut intégrer**, très partiellement compensée par la dynamique d'évolution de la TVA dont il sera doté.

La méthode, certes, est renouvelée puisqu'à des réductions de dotations viennent se substituer un encadrement de la dépense de fonctionnement et des capacités d'emprunt, dans un cadre présenté comme contractuel. Les préfets seront ainsi chargés de préparer des contrats financiers avec les collectivités et de s'assurer de leur bonne exécution. Ces contrats seront assortis d'un mécanisme de correction qui, en cas d'écart entre les objectifs et les résultats d'exécution, pourraient porter sur les concours financiers de l'État ou les ressources fiscales affectées aux collectivités.

Seules seront concernées par ce dispositif les 319 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants, dont l'ensemble des régions et des départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, représentant les deux tiers de la dépense locale. Les 35 600 autres collectivités ne seront pas concernées par ces contrats (sauf volontariat).

Mais si la méthode change, la résultante n'en est pas moins contraignante. Au contraire, la norme imposée sur les dépenses se révèle plus sévère que celle qui portait sur des dotations que les collectivités pouvaient éventuellement compenser par l'impôt. Ceci impose au Conseil régional, s'il entend poursuivre son ambition de préparation de l'avenir par l'investissement, la prolongation d'une stratégie financière particulièrement exigeante.

Au-delà de la contrainte imposée et de son impact financier, on doit aussi **constater l'incertitude dans laquelle les collectivités doivent construire leur budget** puisqu'à ce jour, elles sont en attente d'informations sur le niveau qui sera retenu par le Parlement pour les normes de dépense et de capacité de désendettement, et sur la méthode qui sera retenue par le gouvernement pour mettre en œuvre les contrats « proposés » aux collectivités les plus importantes.

3 - Le troisième élément de contexte serait, s'il se confirmait, celui d'un mouvement de recentralisation.

Concernant la nouvelle méthode retenue par le gouvernement pour faire participer les collectivités au redressement des comptes publics, si l'on pourrait se réjouir de l'abandon de la technique de la baisse des dotations, on ne peut que souligner les conséquences lourdes sur la réalité de la libre administration des collectivités des processus « proposés ». Sans que l'on sache exactement quelle forme ils prendront, et s'ils ont l'apparence de contrats, ces processus sont générateur d'un risque de retour à un système de tutelle préfectorale ou de contrôle a priori, dont la France est sortie en 1982.

Il semble difficile, en effet, de qualifier autrement un système fixant unilatéralement des normes de progression de la dépense de fonctionnement, le niveau d'endettement, et confiant aux préfets la responsabilité de surveiller le rythme du recours à l'emprunt par les collectivités locales. Comment qualifier autrement un dispositif fixant a priori des objectifs et donnant aux présidents des CRC la charge d'en vérifier la bonne application avec la possibilité de punir les « mauvais élèves » ?

A cette méthode portant sur la contrainte budgétaire, s'ajoutent d'autres indicateurs de ce qui pourrait être lu comme un **mouvement de recentralisation**, rompant avec trente-cinq années d'une progression, certes lente, parfois hasardeuse, mais jamais interrompue ni inversée, de la décentralisation. Le retard de notre pays en ce domaine au regard de modèles européens plus performants ne faisait pas l'objet de débat.

Nous en prendrons trois exemples qui tous illustrent les incertitudes pesant, au moment où nous devons construire notre budget prévisionnel, sur le périmètre même des responsabilités régionales et sur l'environnement dans lequel elles seront amenées à les exercer.

Le premier est l'intention de l'Etat de créer une « agence nationale de la cohésion territoriale ». Si l'on devrait se féliciter de voir l'Etat réinvestir la question de la solidarité territoriale et de l'aménagement équilibré du territoire, après s'en être trop longtemps désintéressé, on s'interroge quant à sa volonté de créer une agence nationale pour répondre aux besoins locaux d'ingénierie territoriale. On rappelle en effet qu'il s'agit là d'une responsabilité dont l'Etat déconcentré s'est progressivement retiré, laissant bien souvent les maires ruraux dans le dénuement et pour laquelle les EPCI, les Départements et les Régions se sont investis, ces deux derniers au titre de leur compétence de solidarité et d'égalité des territoires. Un guichet unique national serait-il vraiment la solution ?

Le deuxième exemple porte sur le développement économique, une autre des compétences majeures du Conseil régional récemment confortée et confirmée par les lois Maptam et NOTRe. Or le gouvernement vient d'engager une vaste démarche appelée « plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises », destinée à réinventer l'action publique de soutien aux entreprises, sans y associer pleinement les Régions. Pourtant, l'aide aux entreprises est directement et désormais exclusivement de leur compétence, elles sont les mieux placées pour connaître sur leur territoire les besoins et attentes des entreprises, elles sont les principaux financeurs des dispositifs d'accompagnement à la création et au développement, elles sont les interlocutrices privilégiées des PME et parfois aussi des grands groupes sur leur territoire. A ce titre, il est important que l'Etat veille à construire sa démarche dans le respect des compétences régionales.

Le troisième exemple est l'hypothèse évoquée de retirer aux Régions leur compétence en matière d'apprentissage. C'est le plus explicite puisqu'il porte directement sur l'une des compétences historiques des conseils régionaux, datant, on le rappelle, de 1983. Non seulement cette responsabilité régionale n'avait jamais, jusque-là, été contestée, mais plus encore, de réforme en réforme, elle avait été confirmée, consolidée et rendue plus cohérente encore dans l'ensemble du champ allant de l'insertion au développement économique. Le choix fait, dès les années 80, de donner à la collectivité régionale cette compétence pour l'exercer en proximité s'est ainsi vu confirmé par l'accroissement des responsabilités régionales en matière de formation professionnelle

continue et initiale, d'orientation, d'élaboration des cartes, de développement économique et de soutien aux entreprises, d'aménagement du territoire. Menacer de retirer cette compétence à la Région, c'est vouloir réinventer un modèle alternatif sans prendre en compte les disparités territoriales, ni les capacités réelles à faire des acteurs de substitution, ni l'intégralité des enjeux d'un sujet complexe. C'est enfin, en Bretagne, faire peser sur la préparation budgétaire une incertitude supplémentaire sur une mission qui pèse près de 80 M€ de dépenses régionales.

Et à cette incertitude très directe s'ajoutent celles que font peser les autres pistes de réformes du gouvernement en matière de formation professionnelle, réformes auxquelles les Régions sont peu associées en dépit de l'importance de leur implication.

Trois exemples qui convergeraient, s'ils se confirmaient, à illustrer un mouvement de recentralisation, peu conforme aux déclarations faites par le Président de la République, évoquant un pacte girondin avec les collectivités. Un tel mouvement serait également en contradiction avec des signes inverses donnés récemment par le Gouvernement, comme par exemple l'invitation du Président d'un Conseil régional à ouvrir un comité interministériel à la mer, comme ce fut le cas à Brest le 17 novembre dernier. Au-delà du symbole, il s'agit d'un geste fort et d'une preuve tangible d'une volonté d'associer le niveau local à des politiques et stratégies publiques, jusque-là considérées comme régaliennes et relevant de la souveraineté nationale.

Comme depuis de nombreuses années, le Conseil régional est disposé à travailler pour rendre encore plus efficace l'action publique au service des citoyens. Comme depuis de nombreuses années, la Bretagne prône les différences qui fondent l'énergie démocratique dont nous avons besoin. C'est par la proximité et la différenciation que le pacte social sera refondé.

2/ UNE REGION QUI CONFIRME SES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

La prise en compte de ces trois éléments de contexte conduit naturellement le Conseil régional à trois affirmations :

1 - La nécessité de maintenir et conforter une intervention publique déterminée et efficace, d'autant plus importante que c'est au moment où la conjoncture se retourne que l'accompagnement est plus utile sinon indispensable. Le Conseil régional de Bretagne, loin de se résigner à la baisse programmée de l'action publique, poursuivra la mise en œuvre du projet de mandat sur lequel les électeurs bretons se sont prononcés en 2015 et de soutenir l'effort autour des six priorités ainsi retenues, qui articulent le projet régional.

Cela se traduira aussi par la poursuite de la transformation de la collectivité régionale vers la « **nouvelle Région** », telle que définie dans les précédentes orientations budgétaires et mise en place progressivement, au rythme de la prise en charge des nouvelles compétences dont elle est investie. Une collectivité plus proche, plus réactive, mieux identifiée comme productrice de services publics, plus à l'écoute des attentes citoyennes, plus partenariale avec les territoires et les acteurs du développement. Une collectivité sachant s'inscrire pleinement dans les perspectives et opportunités ouvertes par la transition numérique, pour peu qu'elle sache changer ses angles d'approche et repenser parfois profondément ses modalités d'actions, en propre et en partenariat avec ses partenaires, publics et privés.

Cet engagement résolu pour la préparation de l'avenir, la Région entend le tenir en confirmant son volontarisme pour toutes ses politiques publiques permettent un investissement performant pour le territoire et ses habitants. Y contribuent naturellement toutes les actions inscrites dans la section d'investissement du budget, mais également tout ce qui contribue à renforcer les compétences régionales, ses excellences, ses capacités de créativité qui sont autant d'actifs valorisables, quand bien même ils émergent à la section de fonctionnement.

Cette ambition est illustrée par la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'investissement ambitieux, permettant la réalisation de projets majeurs pour le développement et l'égalité des territoires : investissement ferroviaire, port de Brest, déploiement de la fibre optique pour tous, équipements des lycées et des territoires. La Région doit ainsi demeurer le premier investisseur public régional en Bretagne (on rappelle qu'il représente d'ores et déjà près de 40 % de la dépense d'investissement local).

2 – La nécessité de tenir compte de la contrainte budgétaire et pour cela de maintenir une très forte exigence quant à la dépense publique, en ligne avec la stratégie financière appliquée depuis 2005, mais constamment adaptée aux évolutions des circonstances et de la conjoncture. Ainsi 2018 sera l'année d'une nouvelle adaptation de notre trajectoire si nous voulons encore maintenir notre capacité à agir et à investir pour l'avenir de la Région. De fait, comme nous le signalions déjà lors des orientations budgétaires pour 2014, l'inscription dans la durée de mesures de réduction de la dépense de fonctionnement n'est pas tenable, au-delà d'un certain nombre d'années sans que le risque n'apparaisse d'une dévitalisation de certaines politiques.

De fait l'imposition continue, année après année, d'une norme de réduction de la dépense, peut conduire à mettre en cause la pertinence même de cette dépense et de la politique qu'elle permet. Il convient alors de procéder autrement et de faire des choix plus drastiques de priorisation de la dépense publique.

Si depuis trois ans, le conseil régional a su tenir la ligne de ses orientations, comme l'a constaté et salué l'agence Fitch ratings, elle l'a fait par une série de mesures ciblées, portant sur l'amélioration de la dépense, sur des réajustements de dispositifs, sur une gestion plus rigoureuse de ses dépenses de gestion et de fonctionnement internes, mais sans avoir recours à des décisions plus structurelles. Cela s'étant d'ailleurs traduit par une réelle difficulté à tenir les objectifs en termes de dépenses de ressources humaines.

Le risque, désormais, puisque l'Etat maintient une forte pression et qu'il nous faut continuer à réduire les dépenses de fonctionnement sur un trend au moins équivalent à moins 0,75% par an, serait que cette évolution ne finisse par étouffer toute capacité de réactivité de la collectivité faute de marge de manœuvre et faute de capacité à réadapter ses politiques.

Il en résulte pour le Conseil régional, dès lors qu'il confirme son ambition en matière d'investissement, **à devoir envisager puis mettre en œuvre une stratégie budgétaire exigeante et renouvelée**, même

si elle conduit à maintenir les normes d'évolution fixées depuis trois ans et à devoir passer d'une stratégie d'économies à une stratégie de priorisation et de décisions structurantes.

Il entend le faire en se fixant plusieurs règles de conduite :

- Préserver au maximum les ambitions en matière d'investissement et en préservant le PPI fixé ainsi que ses engagements majeurs,
- Maintenir son action sur ses compétences socles au regard des grands enjeux qui sont ceux de l'emploi, de la qualité des formations offertes, en lien avec le CPRDFOP,
- Evaluer l'impact de ses politiques au regard de leur efficacité, de leur contribution au développement économique et social du conseil régional et au regard de l'impératif de solidarité,
- Confirmer son intervention sur des politiques non obligatoires dès lors qu'elles apportent une évidente contribution au bien-être et à l'attractivité régionale comme c'est le cas des actions en matière culturelle, sportive ou environnementales.
- Cette priorisation politique conduira dès 2018 à des réorientations de certaines modalités d'action de nos politiques publiques.

3 – La nécessité d'accélérer les travaux avec ses partenaires pour l'amélioration de l'action publique à l'échelle régionale afin que les décisions que chaque niveau de collectivité doit prendre de son côté ne se traduisent pas, une fois cumulées dans le désordre, par une contraction globale de l'intervention publique, au détriment des plus faibles d'une part, de l'investissement public et du soutien à la croissance d'autre part.

Dès 2013, le Conseil régional avait lancé des propositions fortes en faveur d'une « **régionalisation de l'action publique** ». Il ne s'agissait pas de rechercher un renforcement des compétences régionales mais de proposer de penser l'action publique globalement, à l'échelle du territoire régional. Il s'agissait de mettre en avant la seule question de l'attente des territoires et de nos concitoyens et de notre capacité collective à y répondre avant même de poser la question des répartitions institutionnelles des compétences et des responsabilités.

Cette proposition n'a pas toujours été bien comprise. Mais si elle n'a pas reçu un accueil à la hauteur de ce que nous aurions pu attendre, elle a néanmoins trouvé de nombreuses traductions dans divers champs que sont la culture, le développement économique ou désormais le tourisme où des travaux de mise en cohérence sont d'ores et déjà engagés.

Au demeurant, on voit les perspectives ouvertes par de telles coopérations, devant permettre pour le moins de savoir qui fait quoi avant d'envisager des modalités d'organisation nouvelles et plus performantes qui elles-mêmes pourront permettre d'engager des réductions de la dépense ou des économies.

Les pistes sont nombreuses et prometteuses. On pense par exemple à des mutualisations possibles dans le domaine des fonctions support de nos collectivités, tant en matière de ressources humaines que de gestion des systèmes informatiques. On fait référence naturellement aux mutualisations ou partenariats possibles en termes de fonctionnement et de gestion, voire de travaux dans les établissements scolaires, on pense enfin aux nouvelles cohérences à trouver, dans la suite de la loi NOTRe entre collectivités sur des champs de compétences connexes ou complémentaires comme les transports, entre autorités organisatrices urbaines et régionale, ou le continuum orientation, insertion et formation, et l'accompagnement vers l'emploi.

Ces sujets ont été posés par plusieurs membres, lors de la dernière réunion de la CTAP le 10 novembre 2017. Les faire avancer apparaît désormais comme une obligation partagée et comme une chance pour la Bretagne qui doit par-là prouver sa capacité à faire de manière concertée et collective. La chance, c'est de faire de cette contrainte une opportunité et de démontrer une capacité à améliorer l'efficacité de l'action publique, du service rendu.

3/ SIX AMBITIONS : UN PROJET REGIONAL POUR LE MANDAT.

Le projet politique du mandat, depuis 2015, se décline autour de six grandes ambitions pour la Bretagne.

Aucune de ces ambitions ne peut être lue ni mise en œuvre indépendamment des autres. Elles se croisent et s'articulent entre elles dans un projet cohérent et global. Cette cohérence générale est encore renforcée par la mise en exergue de dimensions transversales essentielles, sous le triple vocable de la démocratie, de la création et du dépassement :

- la priorité, quel que soit le sujet et le secteur d'intervention, donnée à l'emploi et au développement de l'activité et au soutien des capacités de créativité de notre territoire, de nos entreprises, de nos concitoyens,
- sur la méthode, l'importance donnée à la concertation, à la co-construction et à la valorisation des initiatives prises sur le terrain, de l'innovation sociale, dans un souci permanent de renforcement des mécanismes démocratiques, aujourd'hui souvent fragilisés,
- l'importance donnée au principe d'égalité des chances de développement des territoires et d'égalité des droits, dans ses multiples dimensions (au travail, dans la vie quotidienne ...), qui doit irriguer chacune de nos politiques et représenter une constante préoccupation, à commencer par le principe d'égalité entre femmes et hommes,
- la priorité donnée au développement de la dimension maritime de la Bretagne,
- l'attention portée aux enjeux de la jeunesse, pour laquelle le Conseil régional est chef de file des politiques publiques au regard du faisceau de politiques qu'il conduit en leur direction,
- la prise en compte des immenses bouleversements induits par la transition numérique et la volonté de la Bretagne d'en saisir toutes les opportunités de croissance, de créativité, de transformation de l'action publique, de développement de la performance des entreprises, de réponse aux attentes de nos concitoyens...
- l'importance de l'objectif de l'ouverture au monde de la Bretagne, son attachement au projet européen et à l'internationalisation de ses acteurs,
- le souci de renforcer la proximité et la lisibilité de l'action conduite par le Conseil régional, dont les compétences nouvelles ont renforcé la part de services publics qu'il produit en direction de nos concitoyens. A ce souci de proximité, qui induit une réflexion sur l'accroissement de la territorialisation de nos politiques comme de nos organisations, dans l'esprit du rapport d'orientation présenté en juin dernier, doit désormais s'ajouter un travail de simplification de notre action, en réponse au reproche trop souvent fait d'un Conseil régional excessivement complexe, technocratique dans ses règles de fonctionnement et dans ses politiques publiques.

3.1 Première ambition, premier axe d'action : stimuler la création de richesse, conforter notre appareil productif et développer l'initiative entrepreneuriale au service d'un emploi durable.

Par ses délibérations de juin 2016 et de février 2017, la Région a fixé le cap de son action en matière de développement économique en confirmant les orientations stratégiques de la **Glaz économie** et en se fixant de nouveaux objectifs, liés à la prise en compte de la loi NOTRe. Ils se sont essentiellement traduits dans le courant de l'année 2017 par le considérable travail de développement d'un partenariat nouveau avec les EPCI, autre niveau de collectivité partageant la responsabilité du soutien à l'activité économique.

2017 a ainsi vu l'élaboration de la nouvelle stratégie régionale de l'ESS, le partage de la stratégie avec les deux métropoles et l'élaboration de 50 conventions de partenariat sur les 59 EPCI que compte le territoire. La Bretagne est ainsi sans doute la région de France la plus avancée dans la mise en œuvre d'une nouvelle méthode de travail plus efficace parce que mieux en prise avec les réalités locales. La région a par ailleurs très rapidement développé une palette complète de dispositifs adaptés aux problématiques propres des TPE, notamment du commerce et de l'artisanat, dont l'accompagnement était jusque-là assuré par l'échelon départemental. Sa montée en puissance rapide témoigne de la qualité des dispositifs mis en œuvre.

Parallèlement, la région a poursuivi le travail de renforcement de son activité en faveur de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, en accélérant l'évolution, l'adaptation et la simplification de l'écosystème public d'accompagnement. La contrainte budgétaire conduira en 2018 à poursuivre ce mouvement et à demander aux acteurs du système une participation importante à l'effort.

La poursuite de l'effort en matière **d'innovation** dans les entreprises se traduira par la montée en puissance du dispositif TPE d'Aide au Conseil en innovation, la seconde tranche du Programme des Investissements d'Avenir 3 territorialisé avec Bpifrance, l'AAP d'expérimentation numérique au croisement des filières, le soutien à la mission régionale des Technopoles mobilisées comme un opérateur régional territorialisé privilégié pour l'accompagnement des entreprises innovantes, la mise en œuvre d'une convention cadre Région – CCI Bretagne sur le champ de l'innovation, la Consolidation des opérateurs et dispositifs associés au transfert de technologies en poursuivant la simplification engagée (SATT, Act Food, fusion Critts, PAO/Pôles), le soutien des projets structurants dans l'innovation des filières alimentaires, véhicules et mobilité..., la poursuite des actions de Bretagne Développement Innovation BDI dans le nouveau cadre des Grands Programmes Structurants (GPS), tout comme l'engagement de la Région dans les 7 Pôles de compétitivité positionnés sur nos Domaines d'innovation stratégiques, en partenariat étroit d'une part avec la Région des Pays de la Loire et d'autre part avec les EPCI bretons dans un "guichet unique refondé".

Enfin, avec la prise en charge de la compétence d'appui aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise (le dispositif NACRE anciennement de la compétence de l'Etat), en créant le dispositif **Pass Création**, le Conseil régional a complété sa palette de dispositifs de soutien à la création d'activité. Dispositif qui devra par ailleurs développer une cohérence forte avec les politiques publiques d'accompagnement vers l'emploi.

Compte-tenu de l'enjeu majeur que constitue la **transmission** des petites entreprises commerciales et artisanales, une nouvelle action ambitieuse est prévue, en partenariat avec les consulaires. En effet, près de 30 000 entreprises sont à reprendre, représentant 162 630 salariés (sans compter les dirigeants et les conjoints collaborateurs). Près d'un quart d'entre elles sont dirigées par des chefs d'entreprise de plus de 65 ans, avec une surpondération des entreprises à reprendre en Finistère. Face à la perte potentielle (en emplois et en compétences) que représenteraient ces structures non délocalisables, une action d'envergure est en cours de construction. Elle a pour objectif la sensibilisation et l'anticipation des chefs d'entreprise à la nécessité de la transmission et à sa préparation.

Par ailleurs, elle poursuivra son soutien pour accélérer le développement des entreprises créatrices d'emplois, à la fois en aides directes, notamment sur le renforcement de la performance des process industriels les rendant plus compétitives (mobilisation de subventions additionnelles pour les IAA avec le fonds FEADER), et en soutien à leur stratégie, avec les partenaires de l'industrie.

L'action « Plan Industriel Breton 2020 », lancée lors de l'Open de l'industrie, et regroupant notamment le Centre Technique des Industries Mécaniques, l'Union des Industries des Métiers de la Métallurgie, et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bretagne, et autres structures en lien avec les industries métallurgiques, se déploiera en 2018.

Cette année verra aussi la montée en puissance d'une politique d'achat économiquement responsables co-construite avec les opérateurs économiques, levier majeur de développement, à laquelle est adossée une démarche d'animation de filière à l'image de Breizh Alim et Breizh Bâti.

Il est proposé pour 2018, de renforcer l'action de la Région en matière de **lutte contre les Troubles musculo squelettiques** par un partenariat avec l'ARACT renforcé et l'intégration de la Région comme partenaire du PRST (plan régional santé travail) porté par l'Etat.

En matière de **soutien à l'ESS**, la Feuille de route 2018 vise au déploiement opérationnel d'un continuum d'accompagnement et de financement des projets pour contribuer à la pérennisation et à la qualité de l'emploi sur les territoires, et à la consolidation et au développement des structures.

De même sera poursuivi le soutien à la **vie associative** qui se caractérise par une forte mobilisation des bénévoles contribuant à la qualité de vie et apportant des services en local généralement non marchands.

Les résultats de l'étude CESER sur la vie associative dont les résultats seront connus fin 2017 consolideront ces travaux et contribueront à définir des priorités à courts et longs termes.

L'activité agricole, qui structure l'économie bretonne et son territoire, reste soumise à des aléas de marché très destabilisants. Cette instabilité permanente appelle la restauration d'une action publique de régulation à l'échelle européenne, après plusieurs décennies de libéralisation et de déréglementation. Elle appelle aussi une confirmation des politiques publiques d'accompagnement des nécessaires transformations, à tous les niveaux d'intervention, européen comme régional.

Le Conseil régional y prend toute sa place avec une ferme résolution. C'est à ce titre qu'il participe et contribue à toutes les réflexions engagées pour la révision des politiques européennes, qu'il veille aux conclusions qui pourront être tirées dans le cadre de « Etats généraux de l'alimentation », mais également qu'il assume pleinement sa responsabilité avec ses propres politiques d'accompagnement.

Lancés le 20 juillet dernier par le Premier Ministre, les États généraux de l'alimentation s'articulent autour de deux chantiers, le premier consacré à la création et à la répartition de la valeur, le second portant sur une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'effort régional sur l'agriculture sera maintenu pour renforcer la compétitivité des filières et accompagner l'adaptation environnementales des exploitations agricoles.

Grâce aux efforts conjoints de l'État, de la Région et de l'Europe, plus de 103 M€ de soutiens publics ont été attribués depuis 2014 à 4 500 bénéficiaires pour plus de 400 M€ d'investissements dans les exploitations agricoles bretonnes. En 2018, la Région va poursuivre son effort pour l'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles.

Par ailleurs en réponse aux difficultés économiques importantes de certaines exploitations en bovin lait et en bovin viande, la Région a mis en place un dispositif d'accompagnement, le Pass'Avenir. Ce dispositif construit, en partenariat avec les banques, vise un objectif de 400 Pass'Avenir en 2017 et 700 en 2018. Une attention particulière est par ailleurs apportée à la structuration des filières « bio ».

La nouvelle programmation du Feader est en marche : depuis 2014, sur ses trois principales mesures, près de 11 500 bénéficiaires du Programme de Développement Rural Bretagne totalisent un montant d'engagement de plus de 320 M€ de soutiens publics.

L'ambition régionale en matière **d'activités maritimes** sera formalisée en 2018 par la finalisation, la validation et l'accélération de la mise en œuvre de la stratégie régionale mer et littoral (SRML), à la fois volet maritime du SRADDET et volet régional du document de façade, déclinaison de la stratégie nationale. Le Conseil régional, contribuera avec détermination à cette stratégie partagée par la mobilisation spécifique de l'ensemble de ses moyens et compétences, dans le cadre d'une feuille de route opérationnelle fixant objectifs et priorités sur l'ensemble des champs de compétence confirmés par les dernières réformes territoriales.

Cette mobilisation se traduira par la poursuite de l'amélioration de la compétitivité des passages **dans les ports régionaux**, et par le développement de nouvelles activités dans le cadre d'une stratégie mobilisant l'ensemble des ports de Bretagne. L'économie bretonne doit tirer un meilleur profit du maillage de ses ports, qui constituent à la fois des espaces logistiques de premier plan et des espaces industriels et commerciaux à fort potentiel.

La Région concrétisera également le GIP « Pêche de Bretagne » qui fédérera les ports de pêche bretons autour de l'enjeu de la complémentarité des services portuaires, au profit de la compétitivité de la filière halieutique de notre territoire.

L'ensemble de ces actions de renforcement de notre compétence de développement économique aura été favorisé en 2017 par l'octroi au Conseil régional d'une enveloppe de dotations compensatoires de 28 M€. Sa suppression pour 2018 pose les bases d'une équation financière complexe, entre augmentation des besoins et réduction de la ressource. Ceci d'autant plus que se confirme la fin du retrait des départements, y compris des dispositifs que certains souhaitaient maintenir et de la médiocre compensation par l'Etat des transferts, en particulier le non financement des « stocks » de dossiers NACRE pour un montant de près de 1 M€.

L'ensemble de ces paramètres, au moment de la rédaction de ces orientations budgétaires, fait peser une incertitude sur des projets portés par le Conseil régional.

3.2 Seconde ambition, second axe d'action : poursuivre le développement des compétences humaines, première richesse bretonne.

L'enjeu de l'élévation globale des compétences en Bretagne est directement corrélé à celui du développement économique, de l'emploi et de la créativité du territoire régional. Il est rendu plus crucial encore au moment où le retournement de la conjoncture et l'inversion de la courbe du chômage exigent une réactivité encore plus grande à des besoins nouveaux exprimés à la fois par les entreprises et par les personnes qui pourraient être marginalisées en ratant le « train » de la reprise. C'est également un enjeu social majeur qui engage la cohésion sociale comme l'épanouissement personnel de chacun. La compétence régionale, confortée de réforme en réforme est aujourd'hui majeure et cohérente. L'institution régionale est ainsi devenue l'acteur pivot d'un continuum qui va de la formation initiale à l'accompagnement vers l'emploi en passant par l'orientation et l'achat de formation, le tout en lien étroit avec l'accompagnement des entreprises et le souci de l'aménagement du territoire.

L'élaboration en 2017 du **CPRDFOP**, stratégie partagée par l'ensemble des acteurs du territoire, Etat, Région et partenaires sociaux signataires, visant à parfaire des parcours vers et dans l'emploi et à accélérer la croissance économique par la mobilisation de la formation, (incluant plan de développement de l'apprentissage et schéma des formations sanitaires et sociales) témoigne de cette maturité nouvelle de la compétence régionale et de l'ambition collective qu'elle a su mettre en mouvement.

Le cadre pour décliner ces orientations est largement facilité par une volonté constante de travailler avec nos différents partenaires qui ont été contributifs pour l'établissement de ces feuilles de route. Par ailleurs, la gouvernance de l'orientation, de l'emploi et de la formation est très structurée tant à l'échelle régionale avec les instances du CREFOP qu'à l'échelle infrarégionale avec la mise en place récente des commissions départementales et territoriales de l'emploi et de la formation.

Or c'est au moment même où se concrétise cette nouvelle cohérence régionale, confortée encore par les efforts poursuivis depuis 2016 avec le plan de développement des 500 000 formations que le gouvernement manifeste des intentions de réforme, en rupture avec plus de trente années de décentralisation, qui pourraient venir profondément déstabiliser un édifice patiemment construit.

L'intention du Conseil régional de poursuivre son effort d'une part et de maintenir son ambition de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs, notamment dans le cadre du quadripartisme, consolidé depuis le pacte d'avenir est confirmée. Sa volonté de mettre en œuvre avec détermination les orientations du CPRDFOP est sans ambiguïté.

Les principes qui sous-tendent la préparation budgétaire 2018 peuvent être énoncés de la façon suivante :

- Conjuguer les objectifs quantitatifs et qualitatifs qui ont été fixés, notamment pour poursuivre l'effort qui a été fait pour augmenter le nombre de demandeurs d'emploi formés tout en proposant des parcours de qualité pour un accompagnement vers et dans l'emploi, pour **développer l'apprentissage** tout en garantissant un haut niveau de qualité de la formation et de l'accompagnement des jeunes et des entreprises,
- Tracer un chemin budgétaire qui puisse prendre en compte pleinement les premières orientations du CPRDFOP,
- Dégager des marges de manœuvre en proposant des refontes d'ampleur de certains dispositifs notamment sur tout le volet de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle,
- Adapter nos dispositifs c'est ce qui sera proposé dans le courant de l'année 2018 sur l'ensemble du volet insertion professionnelle des jeunes,
- Poursuivre le travail sur l'accessibilité de nos dispositifs et l'accompagnement tout au long du parcours,
- Innover notamment pour la qualité au sein des CFA mais aussi dans le cadre de la formation numérique en ouvrant certaines formations pour les demandeurs d'emploi totalement sous un format numérique.

Par ailleurs, en 2018, la Région confirme son investissement dans sa compétence en matière **de lycées** pour construire les conditions de la réussite des jeunes bretonnes et bretons.

La Région doit s'adapter aux fortes contraintes budgétaires. Cette exigence nécessite de réinterroger les dispositifs en utilisant tous les leviers d'optimisation. L'allocation des ressources aux établissements scolaires, qu'elle soit humaine, avec les agents régionaux en lycées, financières, équipements ou immobilières, doit être réalisée dans une recherche constante d'efficience.

Elle fait de la refondation de la relation Région/EPLÉ une priorité. Dans ce cadre, deux orientations clefs sont à retenir : l'autonomie des établissements dans un cadre contractuel concerté et la visibilité de l'action régionale en faveur des lycées. Ces travaux reposeront sur une méthode mettant en avant co-construction, simplification, dialogue de gestion, autonomie.

Plus précisément cet investissement régional se traduira par la poursuite :

- De la démarche de structuration de la carte des formations, en lien avec les autorités académiques dans un objectif pluriannuel, pour assurer la fluidité des parcours entre les enseignements scolaire et supérieur (mise en œuvre du -3 /+3) et les conditions d'une structuration d'une offre cohérente entre les différentes voies de formations initiales, en recherchant avec les autorités académiques les moyens d'assurer une visibilité pluriannuelle sur les évolutions nécessaires des cartes de formation des lycées.

- de la structuration de la maintenance informatique et l'amélioration de l'accès à un débit confortable dans les lycées afin de permettre le déploiement des usages des ressources numériques de travail.
- du soutien aux projets éducatifs.
- du développement de la mobilité internationale en simplifiant les dispositifs pour donner toute la souplesse nécessaire.
- de l'action du Conseil régional des jeunes et des apprentis de Bretagne.
- de la mobilisation des lycées et des associations pour la mise en œuvre de la mutualisation de la gestion des manuels scolaires et du 1^{er} équipement, dans la perspective d'un dispositif le plus simple possible et reposant de plus en plus sur les ressources numériques.

En 2016, la Région a adopté le schéma directeur immobilier des lycées publics afin d'adapter et d'améliorer le cadre bâti dans lequel s'exercent les compétences régionales en matière d'enseignement initial sous statut scolaire. Il s'agit d'adapter la structure immobilière des lycées, notamment pour répondre aux évolutions de la démographie lycéenne, aux besoins en matière de restauration et d'hébergement, d'équipements sportifs, aux contraintes d'accessibilité, aux normes réglementaires pour les établissements recevant du public (ERP), à la qualité de l'environnement de travail des agents régionaux dans les lycées.

A la session de février 2017, un plan d'actions pour la période 2017-2018 a été adopté. Il prévoyait la **mise en œuvre du SDI** en le déclinant en programmes immobiliers dans un calendrier de réalisation en intégrant les opérations déjà engagées et en tenant compte des ressources disponibles. En 2017, près de 127 M€ auront été affectés dont les opérations nécessaires à l'accueil des effectifs avec notamment la construction de deux lycées neufs à Liffré et Ploërmel.

L'appel à projet pour un lycée au sud-est de l'agglomération rennaise a été réalisé et la session de février proposera de choisir une des collectivités candidates. La rentrée scolaire 2025 est visée.

L'objectif du SDI consistant à engager, d'ici 2021, l'ensemble des 20 sites classés à l'axe 1¹ du SDI est poursuivi.

En parallèle de la mise en œuvre du plan d'actions, la Région est attentive aux difficultés du quotidien rencontrées par les établissements, elle répond également à ses obligations de propriétaire et d'employeur. Elle adapte son organisation pour être le plus agile possible.

Les différents engagements en faveur du déploiement des énergies renouvelables, de la maîtrise de l'énergie sur le patrimoine de la Région se poursuivent, la loi de transition énergétique pour la croissance verte rappelle que l'objectif de réduction à atteindre est de -50% de consommation à horizon 2050.

Le plan énergie à adopter en décembre 2018 va permettre de cadrer et d'optimiser l'action de la collectivité en faveur de la maîtrise de l'énergie.

La structuration de l'appareil de formation et de recherche breton connaîtra vraisemblablement de nouvelles formes, dans un contexte d'incertitude lié au périmètre de l'Université Bretagne Loire. La Région sera ainsi attentive à la constitution de l'Université de Rennes et au rapprochement stratégique Université de Bretagne Occidentale – Université de Bretagne Sud. Ces structurations pourront également s'analyser à l'aune de nouveaux projets issus du Programme des Investissements d'Avenir (Ecole Universitaire de Recherche en sciences marine, transformations pédagogiques et nouveaux cursus universitaires...). L'année 2018 consacrera par ailleurs le mi-parcours du CPER qui, allié aux fonds européens, connaît une programmation avancée et très intéressante pour les acteurs. L'engagement fort de la Région ces années passées auprès d'Ifremer se concrétisera entre autres par la rénovation effective du *Thalassa* et la mise en chantier du siège à Brest.

¹ Axe 1- Restructurer les sites nécessitant une intervention d'ampleur

3.3 Troisième ambition troisième axe d'actions : réussir la transition énergétique et environnementale pour en faire un réel levier de développement durable, de réponse aux défis climatiques et de large mobilisation sociale pour une ambition partagée.

Deux ans après la conclusion des accords de Paris, à la suite de la COP 21, l'urgence de l'action n'en est que plus forte. Convaincu que le pari mondial serait perdu sans un investissement fort des territoires, le Conseil régional a souhaité s'y engager, au-delà de la poursuite de l'ensemble de ses politiques contribuant à accélérer les transitions environnementales et climatiques, par la proposition de mobiliser une COP en Bretagne. En articulation avec le processus d'élaboration de son SRADDET, afin de définir et de mettre en œuvre un réel projet de développement durable de la Bretagne et en vue de permettre une mobilisation générale de tous et de chacun à son niveau et avec ses propres responsabilités, cette COP se présente comme un projet de mobilisation et d'engagement face à l'urgence.

Son premier acte a été posé en mars dernier à Saint Malo, à l'occasion d'une grande réunion de travail intitulée « carrefour des transitions ». Elle a permis de confirmer l'intérêt de nos partenaires pour une telle ambition. Ces premiers travaux ont été depuis complétés par des réflexions conduites avec les acteurs de l'aménagement et ceux des mobilités. L'année 2018 verra l'accélération de ces travaux et la formalisation d'une méthode permettant, sur les objectifs prioritaires qui auront été retenus dans le cadre du projet territorial, de valoriser les actions exemplaires et de consolider à l'échelle régionale les engagements que chacun, entreprise, institution publique, association ou citoyen, pourra prendre.

2018 verra également la poursuite de la construction et de la mise en œuvre du **Plan Breton pour l'Eau**. Pour améliorer la transversalité des politiques publiques au service d'une gestion véritablement intégrée de l'eau, la Région s'appuiera sur un travail de prospective qu'elle a conduit avec un groupe d'experts, et qui a abouti à la production et mise en débat en Conférence de l'eau de 3 scénarios à horizon 2040.

Dans un contexte de changement climatique qui accentuera les tensions sur la ressource en eau, la question de la solidarité de l'eau sera également au cœur des débats : comment assurer cette solidarité entre Centre Bretagne qui produit l'eau et les villes et le littoral où se concentrent les consommateurs, ou entre l'amont et l'aval sur la question des inondations ? L'organisation en place dans le domaine de l'eau en Bretagne permet-elle cette solidarité ? Cette réflexion sera menée en 2018 avec les membres de la Conférence de l'eau (CBEMA). 2018 est aussi l'année du déploiement des 8 nouvelles chartes de territoires **Algues vertes** qui seront signées début 2018.

Enfin, la Région poursuivra son accompagnement auprès des territoires dans leurs actions concrètes de restauration et préservation de la qualité de la ressource en eau, en partenariat avec l'Agence de l'Eau, l'État et les départements, avec une attention spécifique le 22 mars 2018 autour de la journée mondiale de l'eau.

La Région désormais chef de file de l'action publique locale en matière **de biodiversité** maintiendra son action en ce domaine. Elle le fera par l'amélioration de la connaissance en appui sur l'Observatoire de la biodiversité et du patrimoine naturel de Bretagne porté par le GIP Bretagne environnement.

Elle poursuivra la mise en œuvre du SRCE à travers l'accompagnement des porteurs de projets et des territoires (collectivités notamment) dans la mise en œuvre de démarches locales en faveur de la biodiversité.

La démarche d'expérimentation d'une agence bretonne de la biodiversité se poursuivra, en lien avec la réflexion sur la gouvernance de l'eau, notamment à travers la mise en œuvre d'actions pilotes, telles que l'accompagnement au développement des démarches d'atlas de la biodiversité communale/intercommunale en Bretagne, ou encore la structuration de projets territorialisés d'éducation à l'environnement marin et littoral.

La Région confortera aussi ses actions en matière de gestion des espaces naturels, d'accompagnement des parcs naturels régionaux (Armorique et Golfe du Morbihan) pour lesquels seront mise en œuvre les orientations régionales précisées en session de juin 2017, qui seront formalisées dans le cadre de contrats pluriannuels pour chacun des deux parcs.

Le suivi du projet de parc naturel régional en vallée de la Rance – Côte d'Emeraude sera poursuivi de façon plus avancée, suite à la transmission aux instances nationales des documents de candidature produits par l'association Cœur Emeraude travaillant à la préfiguration du projet de PNR.

Les soutiens aux associations développant des programmes **d'éducation à l'environnement** se poursuivront dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectif renouvelées en 2017. En parallèle, les travaux relatifs à l'identification de nouvelles pistes de financement pour l'action associative en matière

d'éducation à l'environnement seront poursuivis, de façon articulée avec la démarche d'agence bretonne de la biodiversité.

La Région poursuit en 2018 sa volonté d'atteindre les objectifs exemplaires en matière de **transition énergétique**. Elle a pour ambition d'impliquer les acteurs bretons de la Conférence bretonne de la transition énergétique dans les travaux de prospectives du mix énergétique régional à l'horizon 2040 et dans l'élaboration de la feuille de route sur la stratégie bio-gazière bretonne.

Aujourd'hui chef de file sur l'énergie, l'air et le climat, la Région entend asseoir en 2018 son rôle de chef d'orchestre de la politique de transition énergétique pour accélérer la mise en œuvre de projets concrets sur l'ensemble du territoire régional. Le rôle de la Région dans l'accompagnement des Plans Climat Air Energie Territoires (PCAET) des EPCI sera renforcé. L'année 2018 verra ainsi la mise en œuvre opérationnelle d'outils d'animation, de planification et d'accompagnement des EPCI.

Enfin, la Région poursuivra son engagement auprès des territoires dans leurs opérations concrètes dans les domaines de la maîtrise de l'énergie (habitat, industrie et tertiaire), du développement des énergies renouvelables, de la mobilité durable, du stockage de l'énergie et du déploiement des réseaux intelligents, en partenariat avec l'ADEME et l'État.

Dans le domaine de l'usage durable des ressources, l'action 2018 s'articulera autour des sujets structurants suivants :

- l'écriture du **plan régional de prévention et de gestion des déchets**, qui devra prendre une orientation forte qui consiste à passer de la « gestion de déchets » à une « valorisation de ressources » ; cette écriture s'appuiera sur les démarches précédentes d'audition des acteurs des déchets, de concertation, de contribution au travers des nombreux groupes de travail tenus en 2017 ;
- la structuration du schéma régional en faveur de **l'économie circulaire**, à partir du bilan d'expérience du premier AMI sur l'économie circulaire lancé en 2015 et du deuxième dont les 13 lauréats désignés fin 2017 vont dérouler leurs projets expérimentaux ;
- la déclinaison de la feuille de route de la politique régionale en faveur des matériaux écologiques (éco-matériaux, matériaux biosourcés).

3.4 Quatrième ambition, quatrième axe d'action : promouvoir l'équilibre des territoires, leur assemblage, leur capacité à mettre en œuvre leur vocation et leurs spécificités.

Face aux tendances lourdes de concentration des activités, induisant une aggravation des inégalités entre les chances de développement des territoires, face aux réalités d'une périurbanisation mal maîtrisée, de la perte d'attractivité des centralités autour desquelles s'organisaient autrefois les activités, du sentiment de relégation qui se développe, l'enjeu de l'aménagement du territoire est plus que jamais une priorité régionale.

La Région a en cela une double responsabilité qu'elle traduira en 2018. Celle de comprendre et d'éclairer ces phénomènes pour y apporter des réponses. Ce sera l'un des enjeux du projet de breizh COP par lequel la région proposera à la Bretagne de développer son nouveau projet de développement durable. Son autre responsabilité est de mettre en œuvre les dispositifs de rééquilibrage qui sont les siens pour atténuer les effets de ces phénomènes de polarisation quand elle ne peut les inverser. Ses deux outils essentiels sont sa politique territoriale d'une part, son investissement majeur dans le projet BTHD d'autre part.

2018 verra l'accélération des **travaux d'élaboration du SRADDET dans le cadre de la démarche de Breizh COP**. Après une année 2017 consacrée à poser les bases de l'ambition collective pour la construction d'un grand projet de développement durable, l'année 2018 permettra de consolider les orientations transversales qui structureront le projet d'avenir et de développer des réponses opérationnelles aux grands enjeux retenus comme prioritaires.

Dès le printemps de 2017 lors du « carrefour des territoires » a pu être confirmé l'intérêt de nos partenaires pour travailler ensemble à une ambition collective renouvelée. Depuis, des travaux techniques et une concertation approfondie ont permis de faire émerger des pistes pour des orientations transversales ambitieuses et partagées. Elles seront mises en débat dès la fin de l'année et dans les premiers mois de 2018. Sur cette base, des travaux complémentaires seront engagés pour définir les meilleurs canaux opérationnels de mise en œuvre de l'ambition partagée. Ces canaux pourront être soit des règles générales réglementaires, comme la loi le permet dorénavant, soit des engagements pris dans le cadre de l'esprit COP, soit des règles contractuelles renouvelées qui seront proposées pour les années 2020 et suivantes.

Ce travail partenarial sera complété par la recherche d'une concertation élargie au grand public dans un esprit de participation et de renouvellement démocratique. Une plate-forme de dialogue et de concertation sera ainsi mise en place, devant permettre à toutes celles et tous ceux qui le veulent de s'exprimer, de donner leur point de vue et de dire leurs espoirs et leurs inquiétudes pour l'avenir de la Bretagne.

Au-delà de ces travaux importants et qui mobiliseront très largement l'ensemble de nos partenaires, 2018 verra la poursuite de nos politiques publiques en faveur d'un aménagement équilibré du territoire.

Les efforts pour une meilleure **connaissance des territoires** et de leurs évolutions seront poursuivis via le projet partenarial avec l'Etat et les Départements d'observatoire des territoires qui devra entrer en phase de concrétisation et pourra pour cela s'appuyer sur notre partenariat avec les agences d'urbanisme qui se sont récemment fédérées pour mieux répondre collectivement aux attentes des territoires et mutualiser une part de leurs compétences.

2018 sera aussi une année importante dans la mise en œuvre des contractualisations avec les territoires suite à la renégociation des contrats de partenariat Europe/Région/pays. Dans ce cadre la Région portera une attention forte et renouvelée à l'effectivité de la mise en œuvre des fonds européens territorialisés notamment LEADER ; la préoccupation du présent ne l'exonérant pas d'alimenter les réflexions sur l'évolution post 2020.

2018 verra aussi la mise en œuvre de notre engagement avec l'Etat, l'EPF et la Caisse des dépôts sur la vitalité des **centres villes et bourgs** : conventionnements avec les 60 communes retenues dans l'expérimentation suite aux résultats communiqués ces dernières semaines, premières subventions, mise en réseau de ces communes et relance d'un nouvel appel à candidatures.

L'année qui vient permettra également la négociation des conventions de renouvellement urbain pour les quartiers concernés par la mobilisation de crédits de l'ANRU, ainsi que la poursuite du travail de mise en réseau des acteurs des territoires pour ne pas opposer urbain/rural/littoral mais partager et valoriser les expériences de tous. Le lien ville-campagne sera au cœur des travaux.

L'année 2018 sera aussi celle de l'entrée du projet BTHD dans une nouvelle phase. Après la première tranche de travaux (70 000 prises) qui aura permis de desservir de premières villes moyennes et zones rurales – rencontrant un succès inespéré en terme de commercialisation et donc d'abonnements à la fibre optique par les populations et entreprises concernées – la 2e tranche (170 000 prises) permettra de desservir l'ensemble des villes moyennes de Bretagne et une centaine de zones rurales. Ce sera aussi l'année de lancement des études d'une nouvelle phase de déploiement concernant 400 000 prises sur 2019-2023, permettant déjà à plus de 90% des breton.ne.s d'atteindre un débit confortable (supérieur à 8 Mbs) et à plus des 2/3 d'atteindre le très haut débit. Il conviendra de redoubler d'efforts pour qu'aucun territoire ne soit laissé de côté.

Les nouvelles orientations de la politique régionale de **santé** seront mises en œuvre autour de trois axes : la santé des jeunes, l'accès aux soins dans les territoires et la « silver économie », et tout en étant vigilants sur le contenu du Plan régional de santé sur lequel la Région sera appelée à s'exprimer.

3.5 Cinquième ambition et cinquième axe d'action : poursuivre le désenclavement de la région et permettre une Bretagne connectée et de toutes les mobilités, accélérée par la révolution numérique.

L'accessibilité et le raccordement de tout son territoire au reste de la France et de l'Europe sont des combats historiques qui ont toujours mobilisé l'ensemble de la Bretagne. Et au moment où la mise en service de la ligne à grande vitesse fait entrer la région dans une nouvelle phase de son histoire, l'enjeu du désenclavement demeure une priorité majeure, naturellement plus forte à mesure que l'on s'éloigne à l'ouest de la région, pour laquelle l'effort ne doit pas faiblir. De fait, la concurrence territoriale ne cesse de s'accroître sous le coup de l'accélération des rythmes de la vie économique et sociale et ne fait qu'accroître l'importance de proposer des modes de transports performants et fluides. L'enjeu est celui d'une égalité des chances de tous les territoires et de la solidarité à l'échelle régionale.

A ces enjeux majeurs d'accessibilité et de vitesse s'ajoutent, de plus en plus, les défis de la proximité et de la capillarité des transports, pour répondre aux questions d'aménagement du territoire et de qualité de vie de nos concitoyens comme aux défis d'égalité des chances et d'équilibre social. Le sujet n'est autre que celui d'un droit universel aux transports et à la mobilité. Le troisième volet des enjeux de mobilité est enfin constitué par les questions de la transition climatique imposant de trouver des solutions innovantes pour réduire la très forte contribution des transports à l'accumulation des gaz à effet de serre.

La construction du SRADDET dans le cadre de la Breizh COP, et l'élaboration de son volet mobilité seront l'occasion, près de dix ans plus tard, de re-questionner les orientations retenues en 2009 par la Bretagne dans le cadre de son précédent schéma des déplacements. Les travaux et réflexions ont d'ores et déjà été engagés

dans le cadre et dans les suites du forum des mobilités tenu à Brest en juin dernier. Ces réflexions doivent se tenir en articulation avec les réflexions lancées par ailleurs par l'Etat dans le cadre de ses assises des mobilités auxquelles le Conseil régional entend participer. La perspective d'une refondation des principes portés depuis plus de trente ans par la LOTI ne serait pas sans incidence sur le périmètre de nos responsabilités et sur les moyens disponibles pour faire avancer le défi des mobilités.

Si depuis janvier 2002, le Conseil régional de Bretagne est responsable du **transport régional de voyageurs** (trains et cars régionaux), la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) lui confère un rôle plus structurant encore par le transfert en 2017 des compétences transports interurbains, scolaires, gestion et exploitation des gares routières mais également desserte maritime des îles, compétences historiquement exercées par les Départements.

Ces nouvelles responsabilités sont majeures, complexes, opérationnelles et très exposées. A n'en pas douter, un nouveau métier pour la Région qui va devoir transporter quotidiennement près de 170 000 voyageurs dont 110 000 scolaires sur son réseau train+car+bateau. Ce réseau va devoir se construire, se structurer partant de systèmes de transport fondamentalement différents les uns des autres (tarifs, dessertes, modèles contractuels, relations aux usagers et transporteurs, etc.) et, le tout en étant à l'écoute du territoire et en garantissant la maîtrise de l'enveloppe budgétaire.

L'année 2018 verra ainsi et notamment le déploiement de l'identité du nouveau réseau régional **BreizhGo**, le renouvellement de la convention TER datant de 2007, la livraison d'un nouveau navire complétant la flotte régionale, et les premières décisions construisant un service public régional de transport de voyageurs unifié.

Le 2 juillet 2017, la mise en service de la ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes a fait basculer la Bretagne dans une nouvelle dimension en terme d'accessibilité. La fréquentation mesurée entre Juillet et Septembre montre un franc succès avec des croissances de 15 à 20% sur TGV, y compris pour la pointe finistérienne. Ces résultats confortent les choix qui ont été opérés avec des gains de temps qui ont été maximisés pour Brest et Quimper (45 minutes de moins). C'est donc toute la Bretagne qui profite de la LGV mais aussi des investissements en Bretagne avec des infrastructures renouvelées et des gares modernisées. Le TER Bretagne se place aussi dans une nouvelle dynamique avec une nouvelle offre en complémentarité avec le TGV pour toujours mieux répondre aux besoins des populations (l'offre TER a été augmentée de 10%, le parc matériel s'est accru de 26 rames à 2 niveaux).

En fonction du contexte décrit précédemment, la Région veillera à poursuivre la mise en œuvre du CPER en 2018 tant sur son volet ferroviaire que son volet routier. Les travaux dans les pôles d'échanges multimodaux, la désaturation de la gare de Rennes, la poursuite de la rénovation du réseau secondaire, la mise à 2x2 voies de la RN164 sont autant d'opérations devant adapter les infrastructures de transport pour répondre aux besoins de tous les territoires. Malgré toutes les incertitudes, la Région et ses partenaires parviennent à maintenir un niveau d'investissement public important sur le territoire.

Responsable des aéroports à vocation régionale, la Région assure son rôle d'autorité concédante des quatre plateformes aéroportuaires de Rennes, Dinard, Brest et Quimper par le contrôle permanent de l'exécution technique et financière des contrats. Elle apportera son soutien financier aux sociétés concessionnaires des aéroports de Quimper et Rennes/Dinard dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme d'investissements 2018.

La Région procédera à des acquisitions foncières aux abords des pistes des quatre aéroports afin de permettre aux concessionnaires de mettre en œuvre les plans d'actions en matière de sécurité aérienne fixés par l'Agence européenne de sécurité aéronautique. (AESA).

3.6 Sixième ambition et sixième axe d'action : favoriser l'attractivité de la Bretagne, son rayonnement et sa vitalité culturelle.

Le rayonnement et l'attractivité de la Bretagne sont une condition de son développement. Cette attractivité explique son dynamisme démographique, elle détermine sa capacité à maintenir de l'activité sur ses territoires, à attirer les investisseurs, les touristes, les projets, la matière grise... L'enjeu est autant pour la Bretagne de permettre à celles et ceux qui veulent y vivre et y travailler de le pouvoir, que de favoriser l'arrivée de nouveaux talents, de multiplier les échanges, de promouvoir les projets. Elle dispose pour cela d'atouts majeurs que lui envient nombre d'autres territoires, atouts que l'on résume dans la richesse de son identité et sa reconnaissance très large, en France, en Europe et dans bien des endroits du monde.

L'année 2017 a été marquée en ce domaine par le lancement d'une campagne de promotion, d'image et d'attractivité massive, et sans précédent en Bretagne, à l'occasion de la mise en service de la LGV en Bretagne. "Passez à l'ouest" s'est révélée être un grand succès puisque les études post-test font état de résultats très au-dessus de la moyenne sur les territoires cibles en Ile-de-France, mais également un formidable outil de mobilisation collective puisqu'elle a été déclinée par plusieurs collectivités (Départements, métropoles et agglomérations) à l'extérieur du territoire. En Bretagne, des acteurs économiques comme des entreprises ainsi que les clubs TGV, mais aussi une incroyable mobilisation des bretonnes et des bretons ont détourné la campagne et animé les réseaux sociaux avec une très forte viralité, amplifiant l'impact initial de la campagne.

En complément, BDI et le CRT se sont vu confier une mission d'animation mobilisant la force de nouveaux médias et de nouvelles formes de communication. L'année 2018 devra voir la poursuite de cet effort et de cette créativité.

Culture, tourisme et sport sont trois domaines consacrés par la loi NOTRe comme des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités. On peut y ajouter les politiques en faveur des patrimoines. Sur chacune d'entre elles, la Région entend poursuivre son action volontariste, avec la conviction que ces actions, si elles ne correspondent pas à des compétences obligatoires, n'en sont pas moins très déterminantes pour la vitalité du territoire et la cohésion sociale de la Bretagne. Mais si elle poursuit son effort propre, la Région le fait dans un esprit de partenariat toujours renforcé dans le cadre des travaux engagés depuis plusieurs années pour développer une action publique régionalisée, plus lisible, plus cohérente, jouant les complémentarités et les mutualisations. Ce mouvement a d'abord été engagé dans le cadre du Conseil des Collectivités pour la Culture en Bretagne en matière de culture, les acteurs du tourisme ont emboîté le pas avec un grand succès, ceux du sport s'y engageant dorénavant.

La place de la culture dans nos sociétés doit être plus que jamais affirmée et confortée. C'est un enjeu essentiel pour notre créativité, notre performance collective, notre cohésion, notre ouverture au monde. La culture en Bretagne, c'est aussi un secteur économique pourvoyeur d'emplois et de savoir-faire, un élément fort de notre attractivité, un vecteur d'équilibre territorial, une constituante majeure de notre socle commun. L'action sera poursuivie autour des axes prioritaires désormais retenus : la promotion des droits culturels, le développement d'une politique en faveur des métiers d'art et la transmission de la « matière de Bretagne ».

En 2017, de nombreux nouveaux dispositifs ont été initiés en matière de politique culturelle : soutien aux déplacements collectifs des professionnels des métiers d'art, aide aux manifestations métiers d'art, 4 appels à projets en partenariat avec le CNV et la DRAC, un dispositif de soutien aux résidences d'artistes plasticiens sur les territoires, le soutien aux cafés cultures par l'intermédiaire du GIP cafés cultures, un appel à projet sur la transmission de la matière culturelle de Bretagne et promotion de la diversité culturelle auprès des jeunes, un dispositif d'accompagnement au cinéma amateur.

Après cette phase de lancement, l'ensemble de ces dispositifs va monter en charge en 2018. D'autres verront le jour : aide à la musique enregistrée pour les films courts, nouvelles modalités de soutien aux radios associatives, réforme du fonds d'aide à la création cinématographique, accompagnement renforcé des librairies indépendantes dans le cadre du renouvellement de la convention territoriale avec le CNL, création d'une cellule "métiers d'arts" en partenariat et au sein de la Chambre des métiers et de l'Artisanat... S'agissant des droits culturels, une réflexion est amorcée avec les départements et plusieurs réseaux régionaux pour donner corps à cette dimension dans les projets qui seront accompagnés par la Région.

Au-delà du déploiement des nouveaux dispositifs, plusieurs sujets feront l'objet d'une attention particulière : la danse contemporaine (la diffusion, la structuration des compagnies...) dans le contexte du recrutement d'une nouvelle direction pour le Musée de la Danse (centre chorégraphique national de Bretagne), les musiques populaires (leur diffusion et leur visibilité à l'échelle nationale), la structuration des réseaux professionnels (dans le domaine des musiques actuelles, du hip hop et de l'art contemporain notamment), le développement d'une coopération inter-régionale dans le domaine du spectacle vivant avec les régions Pays de la Loire et Normandie ou l'accès des dispositifs de soutien économique à la filière cinématographique.

A signaler également que suite à la décision de l'Etat de refonder le financement des contrats aidés, le secteur culturel est particulièrement fragilisé. De nombreux acteurs culturels bénéficiant d'un poste en CAE vont se tourner vers la Région. Dans l'incapacité de se substituer à l'Etat, la Région aura parfois à s'interroger sur la survie même de certains projets ou actions dans sa décision d'attribution de subvention.

En 2018, la Région poursuivra sa démarche d'affirmation de ses actions en faveur du **patrimoine** et de sa compétence **d'Inventaire** par une stratégie adaptée aux enjeux et caractéristiques du patrimoine breton : connaissance, sensibilisation, information, accompagnement des collectivités gestionnaires des sols et des biens... Elle présentera ainsi une nouvelle stratégie régionale de l'inventaire, elle développera l'inventaire collaboratif, renouvellera l'appel à projets mégalithes et archéologie sous-marine, s'inscrira dans l'année européenne du patrimoine culturel, organisera un colloque sur le patrimoine maritime et fluvial...

L'année 2017 aura été en matière **de tourisme** une année importante, sinon à marquer d'une pierre blanche, avec la mise en œuvre des ateliers du tourisme qui ont permis la mobilisation de l'ensemble des acteurs, aussi bien publics que privés pour déterminer un nouveau cadre d'action, renouvelant la méthode jusque-là posée par les schémas régionaux. Ces ateliers se sont révélés un réel succès. Ils ont permis de moderniser le regard des uns et des autres sur les enjeux du tourisme et de jeter les bases d'une nouvelle dynamique collaborative et créatrice de valeur.

Ces travaux ont été complétés sur le plan de l'action publique par les réflexions conduites dans le cadre de la CTAP, qui ont permis un formidable rapprochement des points de vue et le partage de principes d'actions dans un domaine jusque-là sujet de concurrences fortes. 2018 devra permettre la transformation de ces travaux prometteurs.

2018 sera ainsi la première année de déploiement de la stratégie touristique, l'année verra aussi la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre de la CTAP, le lancement du projet CAPITEN...

Quant aux **voies navigables**, pour lesquels la Région cumule le double statut de propriétaire et de gestionnaire de près de 425 km de canaux, 2018 verra la poursuite de l'investissement avec la présentation en Conseil régional d'une stratégie dédiée et la poursuite de l'automatisation des ouvrages hydrauliques.

La Région poursuivra en 2018 la mise en œuvre de la « Convention spécifique pour la transmission **des langues de Bretagne** et le développement de leur usage dans la vie quotidienne » qu'elle a signée avec l'Etat et les universités de Bretagne occidentale et Rennes 2 en décembre 2015. 2018 marquera aussi une refonte de sa politique en faveur des langues de Bretagne dans la suite des différents ateliers de coconstruction avec les acteurs.

La vitalité sportive d'une région est un indicateur de son dynamisme et un puissant facteur d'attractivité, de cohésion et d'activité économique. C'est ce qui en fait un objectif important et constant des politiques régionales.

Pour 2018, les orientations majeures de la politique sportive régionale visent à :
- créer davantage de liens entre le monde scolaire et les acteurs du sport, conforter la place des clubs bretons de haut niveau par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement progressif et adapté aux organisations propres à chaque discipline, maintenir un effort conséquent pour accompagner les organisateurs de compétitions de référence en Bretagne afin de consolider le dynamisme et la notoriété du sport en Bretagne, s'attacher à prendre en compte toutes les initiatives et les volontés pour rendre la Bretagne attractive dans la perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 (notion de base arrière).

Ce dialogue s'instaure dans le cadre de la Conférence Bretonne du Sport (CBS) qui s'inscrit dans la cohérence de la CTAP et de ses groupes de travail thématiques.

Rayonnement et attractivité résultent aussi pour la Bretagne de son **positionnement international**, tant de son intégration dans l'espace européen et de sa pleine participation aux programmes proposés que de ses politiques de partenariat avec des régions européennes ou plus lointaines. La solidarité internationale et la coopération décentralisée sont également profondément inscrites dans la tradition de la Bretagne et participent à son identité comme à son ouverture au monde.

L'ensemble de ces actions seront poursuivies et confortées dans un contexte rendu particulier à la fois par les enjeux liés au **Brexit** et aux incertitudes qui en découlent, mais également par l'ouverture des réflexions liées à l'avenir des politiques européennes, agricole de cohésion. Mais plus globalement c'est de l'avenir de la construction européenne qu'il est question compte tenu des doutes que son fonctionnement suscite auprès de nos concitoyens. Le Conseil régional entend prendre toute sa part à ces travaux. La Bretagne aura l'occasion en 2018 de s'exprimer sur ces différents dossiers et plus particulièrement sur le Brexit.

L'action sera ainsi prolongée en 2018 dans les relations avec la Province du Shandong, encore renforcés en 2017, notamment en ce qui concerne les projets de stimulation des échanges touristiques. Une nouvelle coopération est apparue avec la signature d'un mémorandum de coopération avec l'état d'Australie Méridionale. Elle sera prolongée et valorisée.

Un nouveau dispositif sera mis en place en 2018 destiné à aider les porteurs de projets souhaitant répondre à des programmes d'action communautaire ou à des appels à projets Interreg.

Les accords avec la province de Wiekoloska en Pologne et avec le Pays de Galles seront actualisés et les acteurs bretons travaillant avec ces territoires bénéficieront de nouvelles modalités d'aide à leurs projets, plus efficaces.

2018 sera l'occasion de mettre en place les nouvelles modalités d'aide aux **associations de solidarité**. Les actions en commun, dégagant le plus de valeur ajoutée seront privilégiées.

Par ailleurs, les actions entreprises depuis plus de 2 ans destinées à rapprocher le monde des acteurs de la solidarité internationale et le monde économique seront poursuivies et amplifiées.

Après une année 2017 d'accélération réelle de la programmation et des paiements sur les **fonds européens** en gestion régionale l'année 2018 s'ouvre sur une tendance encore plus positive pour l'ensemble des fonds. En effet, si la mise en œuvre du FEDER et du FSE était déjà stabilisée, celle du FEADER et du FEAMP va enfin pouvoir s'appuyer sur un système consolidé, en particulier sur le plan des outils informatiques pour lesquels l'engagement politique fort de la Région a permis de débloquer la situation. L'enjeu de rattrapage spécifique à ces deux fonds devra encore faire l'objet d'efforts importants sur le premier semestre.

Six ambitions pour un projet de mandat global et cohérent. Elles structurent la préparation du budget primitif pour 2018 autour de leurs grandes priorités. Il convient cependant, à ce stade de la discussion des orientations budgétaires, de souligner l'importance sans précédent des incertitudes, rendant parfois même difficiles les prévisions ici proposées. Dès lors, les orientations retenues à ce stade restent fortement conditionnées par les réponses que nous attendons du gouvernement et les hypothèses qui seront retenues par la loi de finances.

4/ UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE CONFIRMEE EN TENDANCE

La Région s'est fixé une trajectoire financière pluriannuelle exigeante et volontariste articulée autour de deux axes :

- mobiliser un plan pluriannuel d'investissement de 2,6 Mds€ ;
- conserver un autofinancement structurel capable d'accompagner ces investissements en réduisant de -0,75% par an ses dépenses de fonctionnement à périmètre constant.

Le nouveau cadre des finances publiques et de mise en œuvre des compétences locales en cours de modification par l'Etat pourra impliquer une actualisation de cette trajectoire et / ou de son séquençage sur les prochaines années.

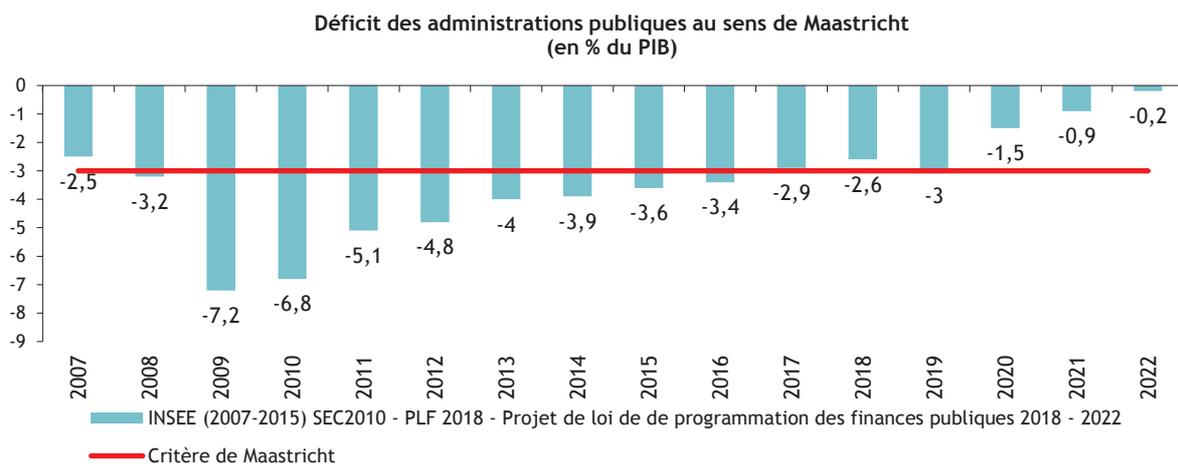
4.1 – La contribution des collectivités au redressement des comptes publics

4.1.1 – Une volonté politique de redresser les finances publiques durant la législature

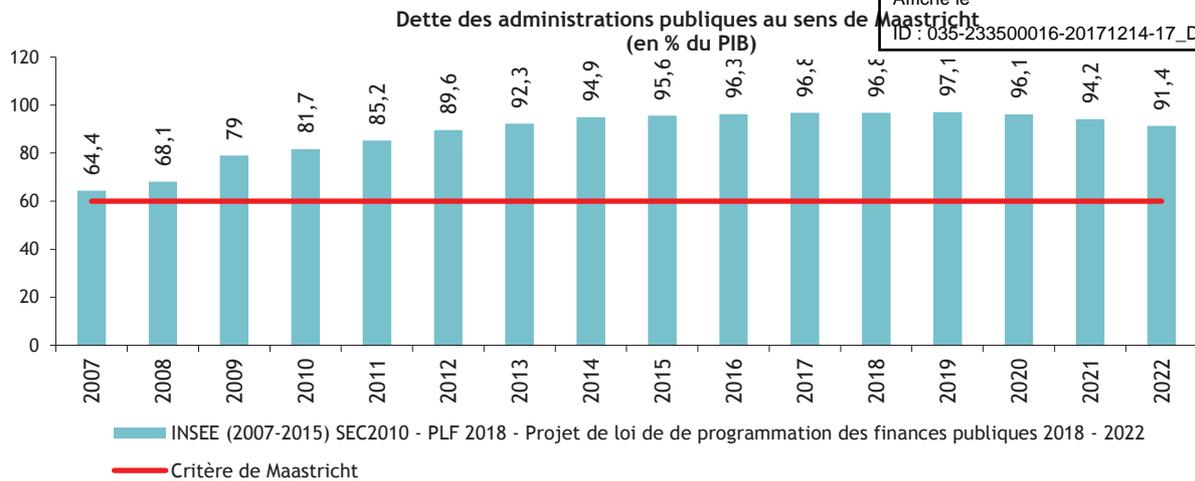
Depuis 2009, la France fait l'objet, sur décision du Conseil de l'Union européenne, d'une procédure de déficit excessif (PDE). Au titre de cette dernière, il était d'abord prévu qu'elle ramène son déficit public en deçà de 3% du PIB en 2013. Toutefois, en raison d'une conjoncture économique dégradée, la France a obtenu de ses partenaires européens un premier report à 2015 de l'objectif de déficit public structurel (hors facteurs conjoncturels) sous les 3%. À la suite de la loi de finances initiale de 2015 et de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 votées en décembre 2014, le Conseil de l'Union européenne a accordé en avril 2015 un nouveau délai à la France, jusqu'à 2017, pour corriger son déficit public excessif.

La France est, avec le Portugal, le pays européen qui a passé depuis 2002 le plus d'années en procédure de déficit excessif. L'Espagne et la France sont actuellement les derniers pays de la zone euro à faire l'objet d'une telle procédure.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques du projet de loi de programmation des finances publiques 2018 -2022 présenté cet automne confirment les engagements européens de la France et prévoient un retour à un quasi-équilibre budgétaire en 5 ans. Ainsi, le déficit public qui s'établissait à 75,9 milliards d'euros au sens de Maastricht, soit 3,4% du PIB en 2016, devrait, pour la première fois depuis la crise financière de 2008, repasser sous la barre des 3% en 2017 et refluer progressivement pour atteindre -0,2% en 2022, soit un niveau jamais atteint depuis 1974.



S'agissant de la dette publique brute, toutes administrations publiques confondues, elle s'est établie en 2016 à 2 147,2 milliards d'euros soit 96,3% du PIB. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit un infléchissement substantiel de la trajectoire d'endettement, avec une baisse de cinq points de PIB du stock de dette à horizon 2022.



Pour atteindre ces objectifs de réduction de la dette et du déficit public, le gouvernement entend diminuer le niveau de dépense publique qui est aujourd'hui le plus élevé en Europe en proportion du PIB.

Le cap fixé par le gouvernement pour le quinquennat tient ainsi en quatre chiffres : réduire la dette de 5 points de PIB, la dépense publique de 3 points, le déficit de 2 points et les prélèvements obligatoires de 1 point.

4.1.2 – Une approche nouvelle de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics

Dans son audit des comptes publics de juin 2017, la Cour des comptes préconisait « *une poursuite de la mise sous tension financière des collectivités territoriales* » parmi les pistes d'économies à mettre en œuvre pour éviter un dérapage du déficit public au-delà de la barre des 3 % imposée par les traités européens.

Suivant ces recommandations, le projet de loi de programmation des finances publiques² organise le partage de l'effort de maîtrise des dépenses publiques entre l'Etat et les collectivités locales selon une conception et une méthode renouvelées.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 est présenté en même temps que les budgets 2018 de l'Etat. Il présente les objectifs que le Gouvernement s'assigne pour la maîtrise des finances publiques et propose pour compléter la trajectoire, des règles de gestion des finances publiques et de transparence financière.

Un objectif : un effort d'économie de 13 Md€ attendu des collectivités territoriales d'ici 2022

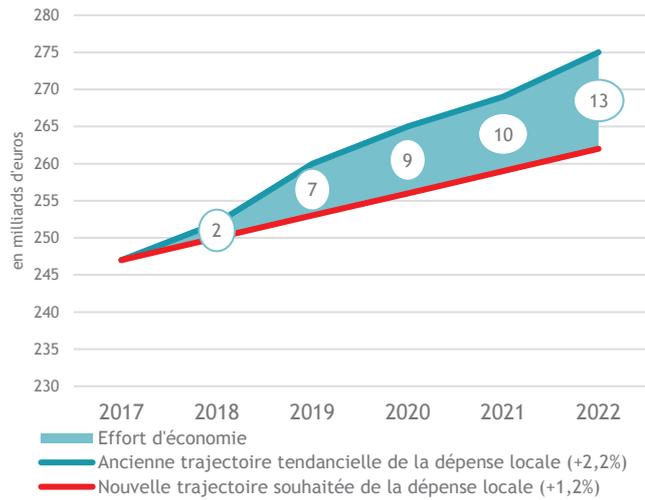
Après la réduction des dotations de 11,5 milliards d'euros imposée aux collectivités entre 2014 et 2017 dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité », le gouvernement attend de l'ensemble des collectivités territoriales un nouvel effort de réduction de leurs dépenses de 13 Md€ d'ici 2022. Au total l'effort demandé à l'ensemble des administrations publiques est de 80 milliards sur cinq ans.

² Les lois de programmation des finances publiques appartiennent à une catégorie de loi expressément visée par la Constitution. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution – article qui définit le domaine de la loi – dispose que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation » et qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Depuis cette date, quatre lois de programmations des finances publiques ont été adoptées respectivement :

- en 2009 pour la période 2009-2012 ;
- en 2010 pour la période 2011-2014 ;
- en 2012 pour la période 2012-2017 ;
- et en 2014 pour la période 2014-2019.

En rupture avec la baisse unilatérale des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales décidée au cours du quinquennat précédent, l'effort d'économie demandé aux administrations publiques locales sera apprécié au regard d'une trajectoire tendancielle de la dépense locale et non au regard du niveau de dépense constaté en début de période. Le scénario noir d'une poursuite de la baisse des dotations, un temps redouté, est donc écarté au profit d'une option visant à freiner la croissance des dépenses locales d'ici la fin du quinquennat. En d'autres termes, l'effort demandé aux administrations publiques locales correspond au maintien de la progression annuelle moyenne constatée sur la période précédente de 2014 à 2016 soit + 1,2 % par an en moyenne, au lieu des 2,2% de croissance anticipée dans la trajectoire d'évolution de dépenses publiques. Cet effort d'économies portera sur les seules dépenses de fonctionnement.

L'effort d'économies demandé aux administrations publiques locales



Une méthode : des contrats pour encadrer les dépenses des 300 plus grandes collectivités

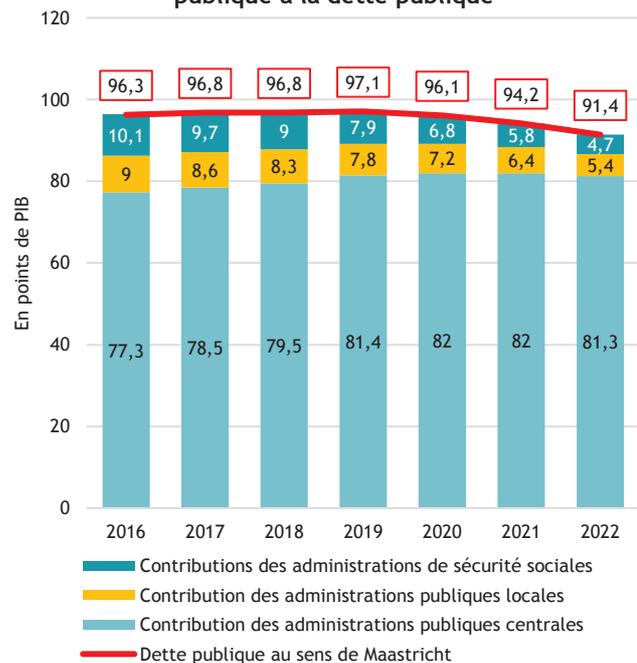
Le Gouvernement a fait le choix d'un nouveau mode de relation avec les collectivités territoriales, fondé sur une approche contractuelle. La conférence nationale des territoires installée le 17 juillet 2017 par le Président de la République a posé les bases d'une conception renouvelée de la relation entre l'Etat et les territoires, reposant sur la confiance et la responsabilité. Elle prévoit notamment la négociation, entre l'Etat et les territoires, d'un contrat de mandature pour définir les engagements réciproques de chacun des partenaires. Ce contrat de mandature a vocation à préciser les modalités d'évolution soutenables et de pilotage des ressources et des charges des collectivités dans un objectif partagé de maîtrise des dépenses publiques et de redressement des comptes publics.

Il est ainsi assumé de demander un effort aux collectivités territoriales en contrepartie de la stabilité de leurs dotations, indépendamment des choix faits sur les autres dépenses de l'Etat. Il s'agit là de l'un des éléments structurants du pacte financier pluriannuel que le chef de l'Etat entend passer avec les collectivités.

Pour concrétiser cet objectif, les préfets seront chargés de préparer des contrats financiers avec les collectivités et de s'assurer de leur bonne exécution. Ces contrats seront assortis d'un mécanisme de correction en cas d'écart entre les objectifs et les résultats d'exécution qui pourra porter sur les concours financiers de l'Etat ou les ressources fiscales affectées aux collectivités.

Seules seront concernées par ce dispositif les 319 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants, dont l'ensemble des régions et des départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, représentant les deux tiers de la dépense locale. Les 35 600 autres collectivités ne seront pas concernées par ces contrats (sauf volontariat).

Contribution des secteurs d'administration publique à la dette publique



4.1.3 - De nouvelles mesures d'encadrement des finances publiques locales

Pour permettre l'atteinte de l'objectif de redressement des finances publiques fixé par le gouvernement, le projet de loi de programmation des finances publiques examiné par le Parlement cet automne instaure de nouvelles mesures fortes d'encadrement des finances publiques locales visant à freiner les dépenses de fonctionnement et à limiter l'endettement, au risque d'écorner les libertés locales.

La fixation d'un plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022 fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les années 2018 à 2022 de 1,2 % par an exprimée, en valeur et à périmètre constant. Ce pourcentage a été fixé de manière à ce que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements progressent collectivement de 13 Md€ de moins par rapport à leur augmentation tendancielle à horizon 2022. L'objectif sous-jacent de cette mesure est une réduction du besoin de financement des collectivités, défini comme la différence entre les emprunts et le remboursement de la dette, de 2,6 Md€ par an. Cette trajectoire de réduction du besoin de financement vise concrètement à diminuer le recours à l'endettement des collectivités territoriales, ce qui permettra de s'assurer de la contribution positive des administrations publiques locales au désendettement public.

Si un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), a bien été institué par la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, il était jusqu'à présent indicatif, et non contraignant, pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

L'instauration d'une nouvelle règle prudentielle en matière d'endettement

En dépit du fait que les administrations publiques locales ne sont à l'origine que d'une part limitée de la dette publique (8 à 9%), le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit également d'encadrer plus strictement l'endettement des plus grandes collectivités territoriales pour selon ses termes « *responsabiliser les collectivités sur l'enjeu de leur situation financière et la mise en place d'une stratégie financière pluriannuelle fondée sur une politique d'endettement soutenable* ». Il renforce ainsi le mécanisme d'équilibre budgétaire³, actuellement en vigueur auquel sont soumises les collectivités locales avec l'instauration d'une nouvelle règle prudentielle permettant d'apprécier la solvabilité des collectivités par la fixation d'un ratio maximum de capacité de désendettement (épargne dégagée sur la section de fonctionnement rapporté à la dette). Les communes et groupements concernés ne devront pas avoir besoin de plus de 11 à 13 années pour rembourser leur dette, s'ils y consacraient l'intégralité de leur épargne. Pour les départements et les régions, les plafonds seront respectivement de 9 à 11 ans et de 8 à 10 ans. Ces fourchettes de valeurs prennent en compte les critères de solvabilité financière usuellement retenus par les établissements financiers.

Chaque collectivité ou groupement devra décliner ces mesures à son échelon et les présenter à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires dans un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles. A compter du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019, les collectivités qui ne respecteraient pas ces règles devront prendre des mesures d'assainissement. En l'absence d'initiative de leur part, le Préfet sera en droit de saisir la chambre régionale des comptes (CRC), pour qu'elle produise des recommandations à l'attention des collectivités concernées pour permettre le retour à l'équilibre. En dernier ressort, le Préfet pourra de prendre en main le budget de la collectivité si celle-ci ne parvenait pas à redresser la barre.

Cet encadrement des finances locales, s'il apporte des gages quant à l'atteinte des objectifs nationaux, s'apparente néanmoins à une sorte « mise sous tutelle » financière des collectivités territoriales. Il interroge également sur l'investissement public local.

³ Les collectivités territoriales ont pour spécificité d'être soumises à un mécanisme d'équilibre budgétaire, dit de « règle d'or ». Prévu à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, ce mécanisme d'équilibre budgétaire prévoit que :

– chacune des deux sections du budget d'une collectivité territoriale, la section de fonctionnement et la section d'investissement, doit être votée en équilibre ;

– l'emprunt est uniquement destiné à financer des dépenses d'investissement, hors remboursements d'autres emprunts ;

– la couverture des annuités d'emprunt doit être assurée par des ressources propres, c'est-à-dire des ressources issues de la section de fonctionnement correspondant à l'autofinancement ou des recettes propres de la section

D'investissement.

Ce mécanisme d'équilibre budgétaire permet la couverture systématique des dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement et garantit que le recours à l'emprunt est réservé au financement des dépenses d'investissements

Le plafonnement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale

Le projet de loi de programmation des finances publiques fixe par ailleurs les montants plafonds de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2018-2022. Cette nouvelle trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales prévoit une quasi-stabilisation des concours financiers de l'État sur le quinquennat (+ 0,8 % de 2018 à 2022). En ce sens, elle rompt avec la trajectoire définie lors de la précédente loi de programmation qui avait conduit à une réduction de près de 11 milliards d'euros étalée sur trois ans de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités au titre de la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics.

Si l'on peut se réjouir de ce gage de visibilité donnée aux collectivités sur l'évolution de leurs ressources, le périmètre des concours soumis à cette évolution demeure un point d'achoppement. En première intention, le gouvernement a inclus dans ce périmètre normé le FCTVA et la fraction de TVA promise aux Régions. Dans cette configuration, le dynamisme attendu de ces deux recettes aurait eu, par jeu de vases communicants, une incidence négative sur l'évolution des autres recettes incluses dans l'enveloppe normée, l'ensemble étant soumis au plafonnement des concours financiers de l'Etat. Les discussions parlementaires de la mi-octobre ont permis, grâce à la mobilisation des parlementaires bretons notamment, par voie d'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'éviter cet écueil en excluant ces deux recettes du périmètre des concours soumis au plafonnement.

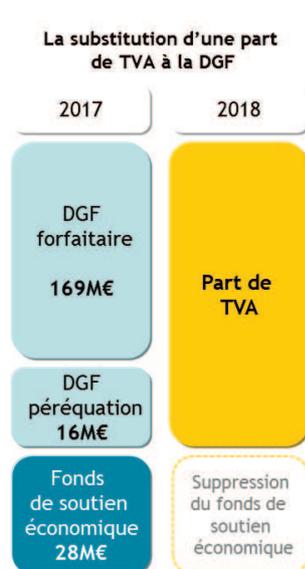
Evolution prévisionnelle des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

en milliards d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution moyenne
Total des concours de l'Etat aux collectivités locales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49	0,2%
Fonds de compensation pour la TVA	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74	0,6%
TVA affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,5	4,66	3,1%
Autres concours	38,37	38,14	38,12	38,1	38,1	-0,2%

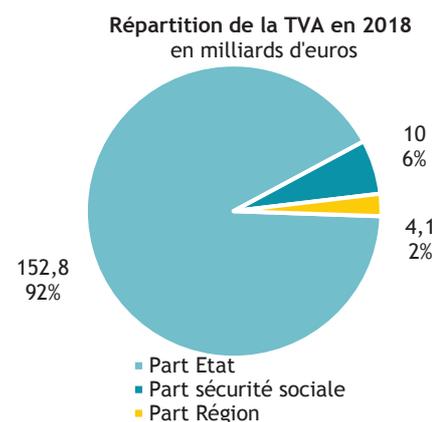
Source PLPPF 2018 – 2022 (première lecture)

4.2 – Les perspectives d'évolution ressources régionales

4.2.1 – La substitution d'une fraction de TVA à la dotation globale de fonctionnement



Le projet de loi de finances pour 2018 confirme dans son article 16 les dispositions de l'article 149 de la loi de finances pour 2017 affectant dès 2018 aux régions une fraction des recettes nationales de TVA, conformément aux engagements pris par le gouvernement précédent. Cette nouvelle ressource a vocation à se substituer à la seule DGF des régions, le fonds de soutien économique étant désormais voué à disparaître. Cette nouvelle recette correspondra à la somme du montant de dotation globale de fonctionnement notifié aux régions en 2017 et du montant de la dotation générale de décentralisation notifiée à la collectivité territoriale de Corse en 2017 (« DGD Corse ») hors dotation de continuité territoriale (DCT), augmenté de la dynamique de la TVA année après année.



La TVA est le premier impôt et le deuxième prélèvement obligatoire en termes de rendement derrière les cotisations sociales. Elle représente plus de 50 % des recettes fiscales de l'État et constitue la principale composante de la fiscalité indirecte et de la fiscalité de la consommation en France. Cet impôt d'État partagé avec la sécurité sociale depuis 2006 et sera donc partagé avec les régions à partir de 2018

La dynamique de la TVA est proche de celle du PIB sur longue période, le taux de croissance de la TVA étant cependant de celui du PIB pour plusieurs raisons : le PIB intègre la balance des échanges commerciaux alors que seules les importations sont taxées à la TVA ; une partie des dépenses composant le PIB n'est pas assujettie à la TVA ; le PIB est établi toutes taxes comprises, et comprend donc ainsi une part de TVA. L'évolution moyenne constatée entre 2014 et 2017 s'élève à 2,4%. L'évolution spontanée de la TVA est attendue à 2,9 % pour 2018 %, soit +4,4 milliards d'euros. Les régions devraient bénéficier à ce titre d'un gain de l'ordre de 100 M€ par rapport au montant de leur dotation globale de fonctionnement 2017.

La prospective régionale est établie en retenant l'hypothèse prudente d'une dynamique de la TVA de 2% par an sur la période prospective.

4.2.2 – La suppression du fonds de soutien économique

L'article 149 de la loi de finances pour 2017 a institué un fonds de soutien économique à destination des régions, pour accompagner le renforcement de leurs compétences en matière de développement économique et d'aides aux entreprises. Cette réforme s'est inscrite dans le prolongement de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) qui clarifie les compétences des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et renforce le rôle de la région, dorénavant seule habilitée à attribuer certaines aides et dotées de la responsabilité exclusive de la définition sur son territoire des orientations en matière de développement économique, du fait de la suppression de la clause de compétence générale des départements.

Cette modification des possibilités d'intervention des collectivités territoriales si elle ne constituait pas, à strictement parler, un transfert ou une extension de compétence imposait cependant aux régions d'accroître leurs dépenses économiques. Les régions ont bénéficié à ce titre de l'ouverture en loi de finances pour 2017 d'une enveloppe de 450M€ versée en deux temps sous condition. Le premier versement de 200M€ était conditionné à l'inscription sur le volet économique du budget 2017 de chacune des régions d'un complément de dépenses prévisionnelles par rapport au budget précédent au moins équivalent à leur quote-part du fonds. Le second versement de 250M€ interviendra en 2018 pour les régions qui pourront justifier d'une croissance de leurs dépenses consacrées au développement économique au compte administratif 2017 à hauteur du montant qui leur a été alloué.

La loi de finances pour 2017 prévoyait la pérennisation de ce fonds au sein de la nouvelle fraction de TVA attribuée aux régions à partir de 2018.

Comme l'avait annoncé le Premier ministre au congrès de Régions de France, le projet de loi de finances pour 2018 entérine dans son article 16 sa suppression à compter de 2018 sans toutefois remettre en cause les 250M€ crédits nécessaire au deuxième versement de l'enveloppe 2017.

Pour la Bretagne ce fonds s'élève à 27,8M€ dont près de 13M€ ont d'ores et déjà versée. Le second versement sera conditionné aux réalisations constatées au compte administratif 2017.

4.2.3 – Le plafonnement des concours financiers de l'enveloppe normée

L'article 16 du projet de loi de finances pour 2018 élargit une nouvelle fois la liste des variables soumis à minoration à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes notamment pour compenser la hausse de certains concours financiers de l'Etat aux collectivités et confirme le rôle de variable d'ajustement dévolu depuis 2017 à la DCRTP des régions et la dotation pour transfert de compensations d'exonérations (DTCE), qui pourraient voir leur montant diminuer de 6,3% en 2018.

Les autres dotations « sous enveloppe » la Dotation générale de décentralisation (DGD) et la Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) devraient voir le montant figé en valeur sur toute la période prospective

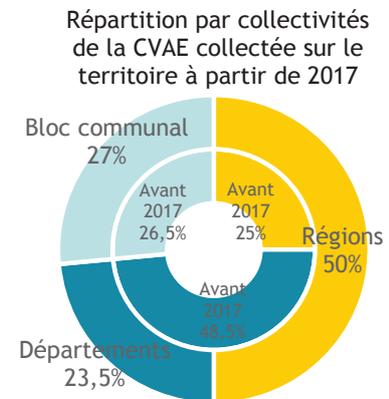
4.2.4 - La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises : première ressource de la Région

Périmètre

La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) concerne les entreprises entrant dans le champ d'application de la cotisation foncière des entreprises et dont le chiffre d'affaires excède 152 500€. La CVAE est assise sur la valeur ajoutée produite. Il s'agit d'un impôt progressif, dont le taux croît en fonction du chiffre d'affaires, selon un barème d'imposition.

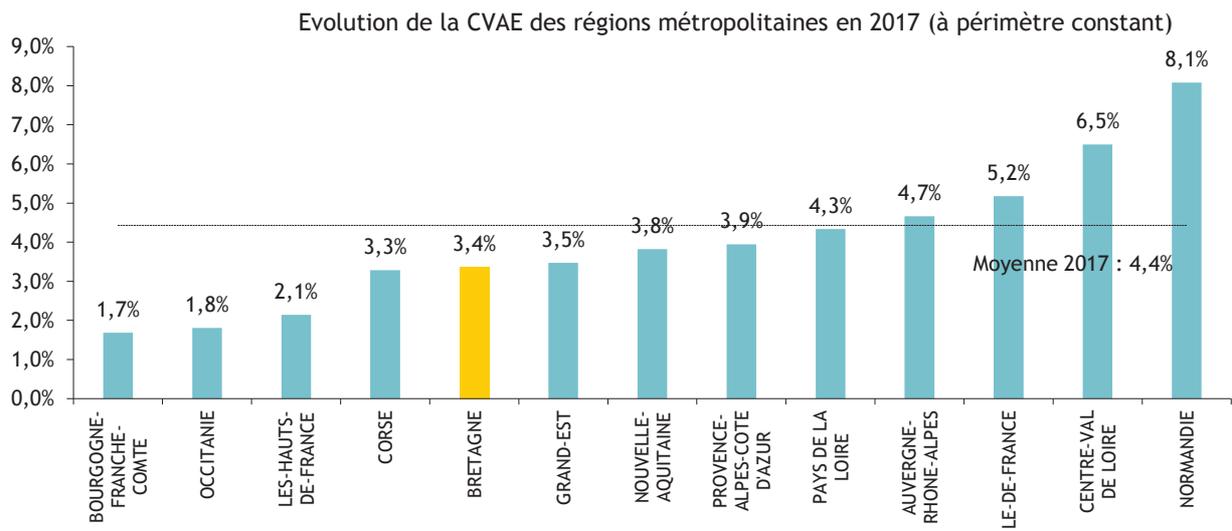
Répartition

La répartition de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée entre les trois niveaux de collectivités qui était de 25% pour les régions, 48,5% pour les départements et 26,5% pour le bloc communal jusque 2016 a été modifié à compter de 2017. En effet la loi de finances pour 2016 a fait de la CVAE le principal instrument de la compensation financière du transfert de la compétence « transport » des départements aux régions prévu par la loi NOTRe. A compter de 2017, les régions bénéficient de 50% de la CVAE, la part des départements étant désormais de 23,5% de la CVAE du territoire concerné.



Evolution

Entre 2016 et 2017, le produit de la CVAE a progressé au plan national de 4,4%, après 1,2 % en 2016, ce qui représente un gain de 187M€ pour l'ensemble des régions à périmètre constant. La Bretagne a quant à elle bénéficié d'une croissance de 3,4% de la CVAE régionale en 2017.



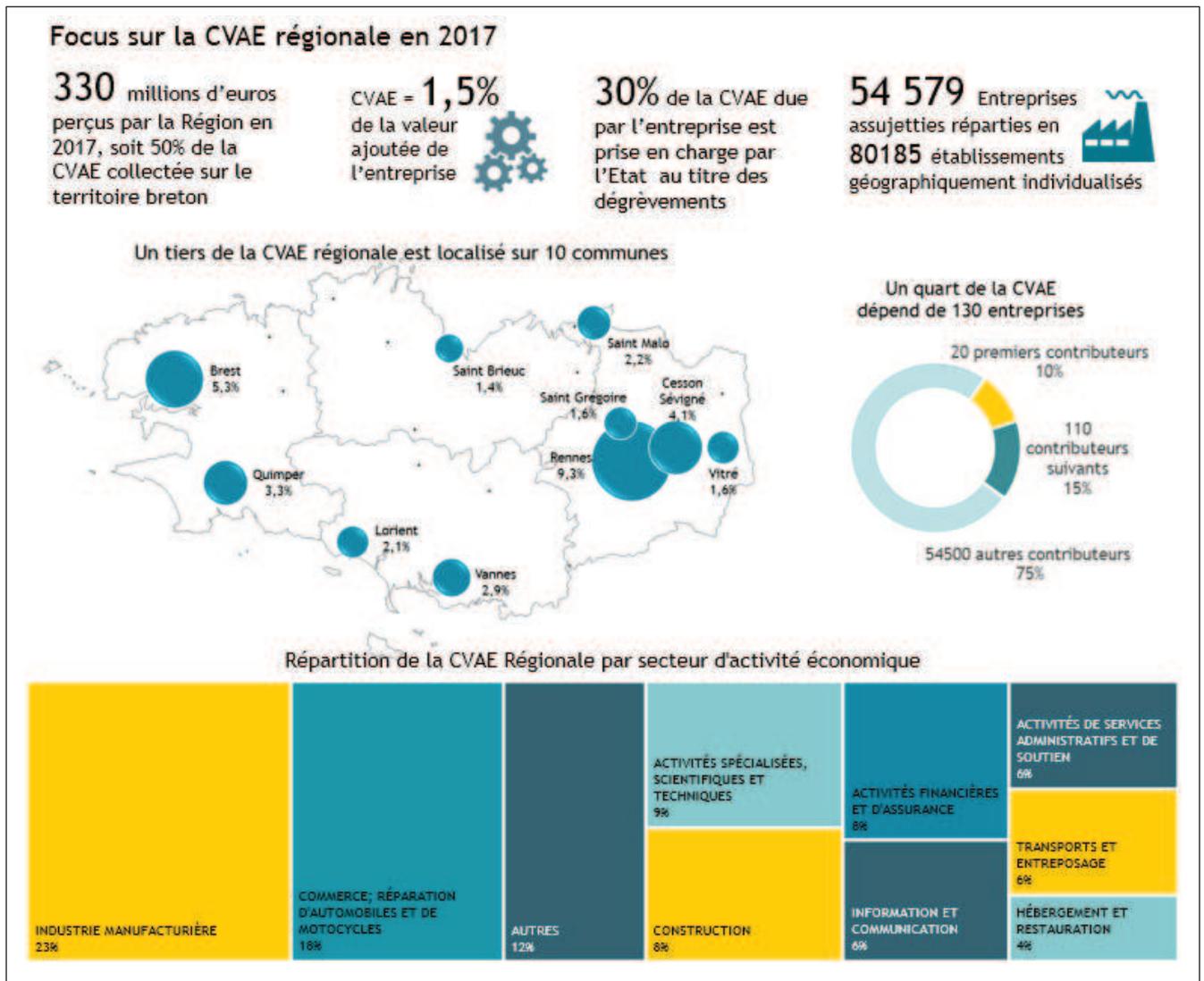
Le montant de CVAE perçu par la Région en année N porte sur la valeur ajoutée produite par les entreprises de son territoire en N-2, et déclarée aux services fiscaux en N-1. L'évolution de la CVAE devrait donc être proche de celle du PIB en valeur de l'année N-2 (c'est-à-dire PIB en volume et inflation). Selon les hypothèses du gouvernement, basées sur les prévisions des principaux instituts de conjoncture, la croissance du PIB de situerait dans une fourchette allant de 1,1% en 2016 à 1,8% en 2022 et l'inflation évoluerait quant à elle de 0,2% en 2016 à 1,75% en 2022, soit une évolution potentielle du PIB en valeur de 1,3% en 2016 à 3,55% en 2022.

Compte tenu du caractère volatil de cette recette, une hypothèse de croissance moyenne de **2% de croissance annuelle de la CVAE** est retenue en prospective à horizon 2023, au vu des perspectives d'évolution du PIB.

Péréquation

La réforme ayant créé de grandes disparités entre les ressources des Régions, un mécanisme de péréquation des ressources régionales a été institué par la loi de finances pour 2010 pour une application à compter de 2013. Ce mécanisme vise à ce que les Régions ayant bénéficié de la réforme contribuent au fonds de péréquation, en redistribuant la totalité de la croissance de leurs ressources supérieure à la moyenne nationale. L'article 61 du projet de loi de finances pour 2018 ajuste ce dispositif pour neutraliser l'impact du transfert de 25 points de CVAE des départements aux Régions et conserver le périmètre actuel du fonds.

La Région Bretagne a été bénéficiaire de ce fonds tous les ans pour des montants variant de 0,8M€ (en 2010) à 2,6M€ (en 2014), excepté en 2015 où elle a été contributrice à ce fonds à hauteur de 2M€. Du fait de l'incertitude liée à cette ressource, elle est neutralisée en prospective.



4.2.5 - La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques

La Région perçoit depuis 2005, au titre des charges décentralisées, une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) collectée par l'Etat sur le supercarburant sans plomb et le gazole. Son montant, issu d'une base et d'un tarif, est calibré chaque année pour correspondre à l'estimation des charges transférées localement, suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales d'une part et, à compter de 2015, à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale d'autre part.

Depuis 2007, les Régions ont pu en outre bénéficier d'un produit complémentaire correspondant à une modulation marginale du tarif de TICPE d'environ un centime par litre. Cette fraction a été consolidée en loi de finances rectificative pour 2016 (article 89).

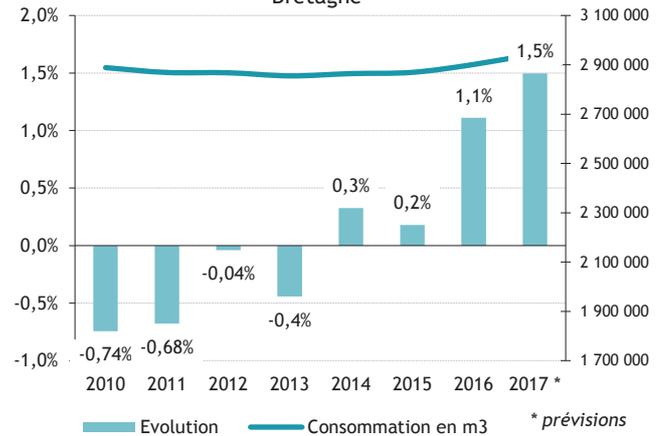
Depuis 2011, une faculté de majoration du tarif de TICPE, dans la limite de 0,73 centimes par litre de super et de 1,35 centimes par litre de gazole, est ouverte aux régions engagées dans des projets d'infrastructures durables inscrites dans le Grenelle de l'Environnement.

Si la Région bénéficie d'une garantie de perception de la TICPE transférée au titre de la décentralisation, les produits issus respectivement de la fraction correspondant à l'ancienne modulation et de la majoration Grenelle sont en revanche directement corrélés à la consommation de carburants.

La consommation de carburant enregistrée en Bretagne ces dernières années a oscillé entre -0,7% en 2010 et +1,1% en 2015.

Même si une reprise de la consommation semble se dessiner au vu des premiers résultats de 2017, En prospective et à périmètre constant de compétences, il est fait hypothèse **d'une stagnation du produit de TICPE.**

Évolution de la consommation de carburants en Bretagne

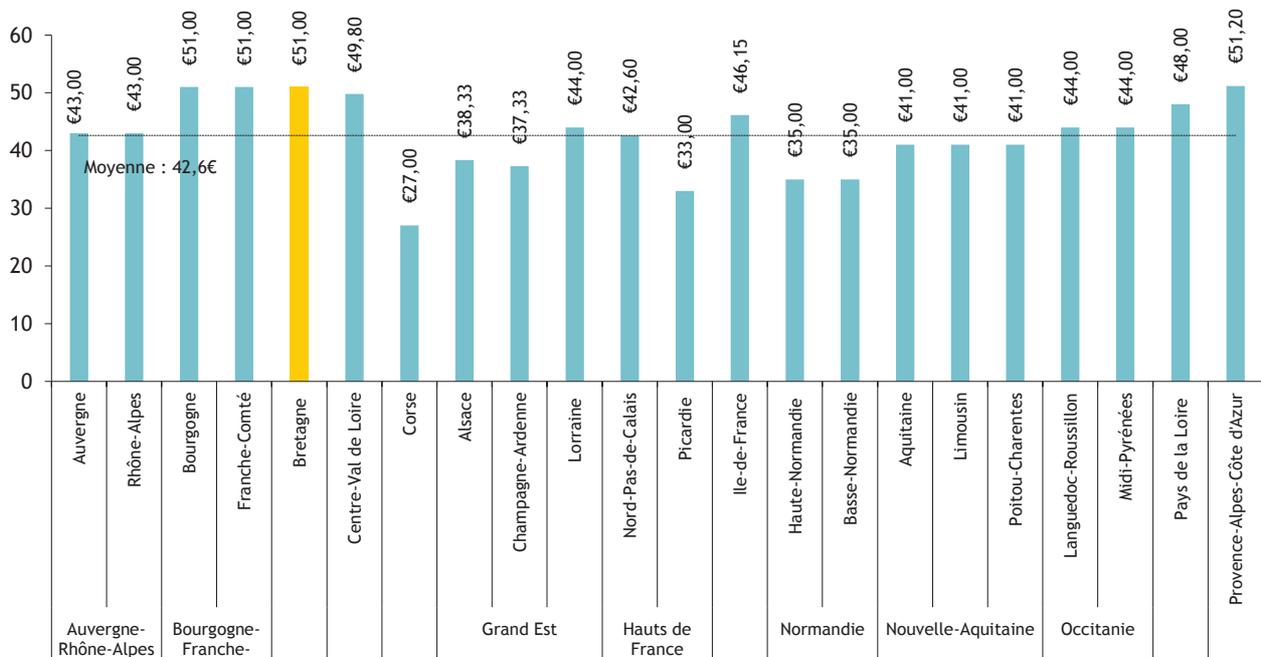


4.2.6 - La taxe sur les cartes grises

La taxe est exigible sur les certificats d'immatriculation des véhicules délivrés dans le ressort territorial de la Région. Son montant est, en règle générale, proportionnel à la puissance fiscale du véhicule considéré. La Région détermine en effet un taux unitaire (par obligation légale) par cheval-vapeur (CV) qui s'applique à la base d'imposition constituée par le nombre de chevaux fiscaux. Le taux unitaire du cheval fiscal est fixé à 51€/CV depuis 1^{er} mai 2016. Les taux unitaires du cheval fiscal dans les Régions s'échelonnaient en 2017 de 27€ en Corse à 51,20€ en Région PACA.

L'article 89 de la loi de finances pour 2016 a autorisé les régions fusionnées à maintenir des tarifs différents sur le territoire de chaque région dans ses limites territoriales antérieures pendant une période transitoire d'intégration fiscale progressive de 5 ans maximum, au terme de laquelle elles devront atteindre un taux unitaire par cheval-vapeur unique sur l'ensemble de leur ressort territorial.

Taux unitaire de la taxe sur les certificats d'immatriculation des régions en 2017



Plusieurs facteurs sont susceptibles d'avoir un effet sur l'assiette des immatriculations, notamment l'évolution de la puissance fiscale des véhicules et l'impact du contexte économique sur la consommation des ménages.

La prospective de la Région est donc construite sur **une hypothèse d'évolution prudente de la base d'imposition, de l'ordre de 0,7% par an.**

4.2.7 - Le financement de la formation professionnelle et l'apprentissage

Les actions réalisées en faveur de la formation professionnelle sont financées par l'attribution aux régions :

- des recettes correspondant aux **frais de gestion de la fiscalité locale** perçus au moment de la mise en recouvrement des trois principales impositions de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et subsidiairement de la taxe d'habitation. Cette recette évolue comme le produit constaté des impôts considérés qui dépend de la croissance de la valeur ajoutée, de l'actualisation annuelle des bases d'imposition et, aussi, des taux votés par le bloc communal et les départements.
- d'une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques nationale dite « **TICPE formation professionnelle** »

Pour financer leurs actions en faveur de l'apprentissage, les Régions perçoivent :

- 51 % du produit national de la **taxe d'apprentissage**⁴ - due par toutes les entreprises employant au moins un salarié -, décliné en une part fixe arrêtée à 1 544 millions d'euros pour l'ensemble des régions et en une part variable pour répartir, le cas échéant, l'excédent de taxe entre les régions au prorata des effectifs d'apprentis inscrits dans les centres de formation des apprentis dans chaque région ;
- un complément de ressource sous forme d'une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques nationale dite « **TICPE taxe d'apprentissage** »

Ces recettes sont indexées sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé et devraient connaître une évolution moyenne de l'ordre de 1,7% par an.

Les primes aux employeurs d'apprentis versées par les Régions donnent elles aussi lieu à compensation par l'attribution de fractions de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques :

- La **TICPE « prime d'apprentissage »** compense forfaitairement aux Régions les primes attribuées aux entreprises de moins de 11 salariés sur la base du nombre d'apprentis recensés en 2013.
- La **TICPE « aide au recrutement d'un apprenti »** rembourse aux Régions l'aide de 1000€ attribuée aux entreprises de moins de 250 salariées pour le recrutement d'un apprenti supplémentaire.

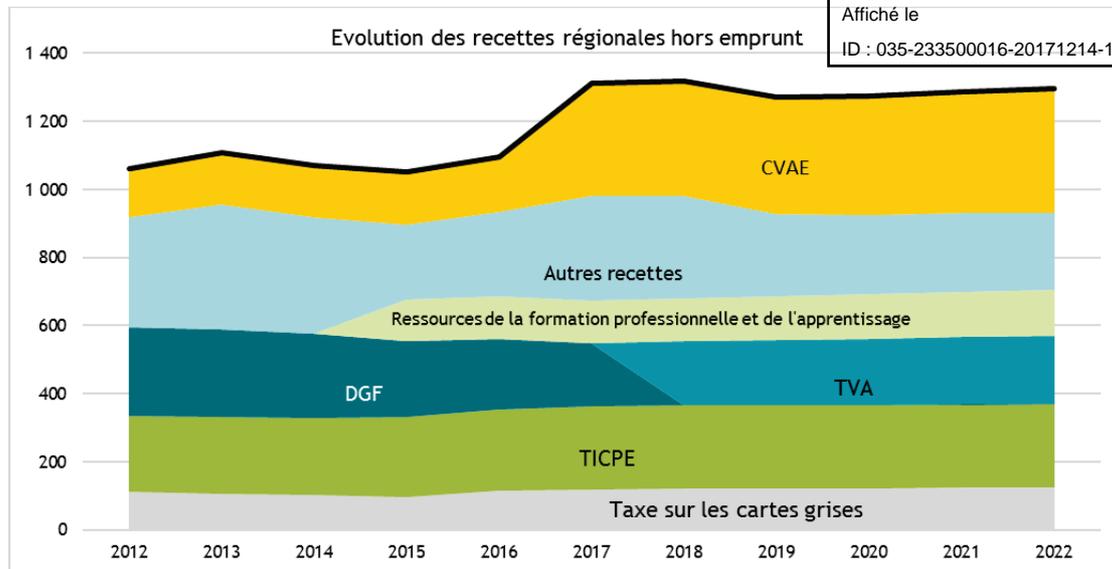
Au final, **l'évolution tendancielle de ce panier de ressources serait de 1,5% par an.**

Le financement de ce secteur d'intervention pourrait connaître une nouvelle évolution dans les prochains mois. Le gouvernement a en effet prévu de travailler à la transformation de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, en tenant compte de la carte des formations, de l'orientation, des besoins des branches professionnelles, et avec une volonté de simplification du financement. Les concertations avec les partenaires sociaux et les régions seront lancées en novembre pour aboutir fin janvier 2018.

4.2.8 – La synthèse des perspectives d'évolution des ressources régionales

La confirmation des hypothèses de ressources décrites précédemment conduirait à un rythme d'évolution des ressources de fonctionnement de l'ordre de 0,2% par an sur la période 2018-2022, en tenant compte des effets liés au transferts de compétences de la loi NOTRe, après une baisse conjoncturelle de l'ordre de - 1% entre 2017 et 2018, liée à la diminution des dépenses liées au plan emploi notamment.

4 Une deuxième fraction du produit de la taxe d'apprentissage, dénommée : " quota ", dont le montant est égal à 26 % du produit de la taxe due, est attribuée aux personnes morales gestionnaires des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage. Le solde, soit 23 % du produit de la taxe d'apprentissage due, est destiné à des dépenses libératoires effectuées par l'employeur pour la part destinée aux formations hors apprentissage, librement versée aux écoles en fonction du choix des entreprises (part "hors quota" ou "barème").



4.3 – La mise en œuvre du projet régional

Année après année, le périmètre d'intervention de la Région s'amplifie en particulier depuis 2017 avec les transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi NOTRe. Le budget régional a ainsi atteint 1,6 milliards en 2017.

Les transferts de compétences liés à la loi NOTRe

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), troisième volet de la réforme des territoires, après loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, renforce les responsabilités régionales de manière significative. 2018 sera la première année d'exercice plein de ces nouvelles compétences.

La loi NOTRe a clarifié les compétences des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et renforce les prérogatives des régions, dorénavant seules habilitées à attribuer certaines aides et dotées de la responsabilité exclusive de la définition sur leur territoire des orientations en matière de développement économique. Les régions se sont vu également transférer la gestion du dispositif NACRE (Nouvel Accompagnement pour la Création-Reprise d'Entreprises) antérieurement géré par l'Etat. Les Régions ont aussi obtenu la compétence exclusive pour définir des « régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région ». Seul le transfert du dispositif NACRE fait l'objet d'une compensation de la part de l'Etat sous forme de TICPE. Le fonds de soutien institué en 2017 pour compenser le retrait des départements du champ des aides économiques (évalué à près de 1,6 milliard d'euros au plan national) n'est pas pérennisé.

Les Régions sont désormais responsables de l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets dans les conditions nouvellement définies aux articles L. 541-13 et suivants du code de l'environnement.

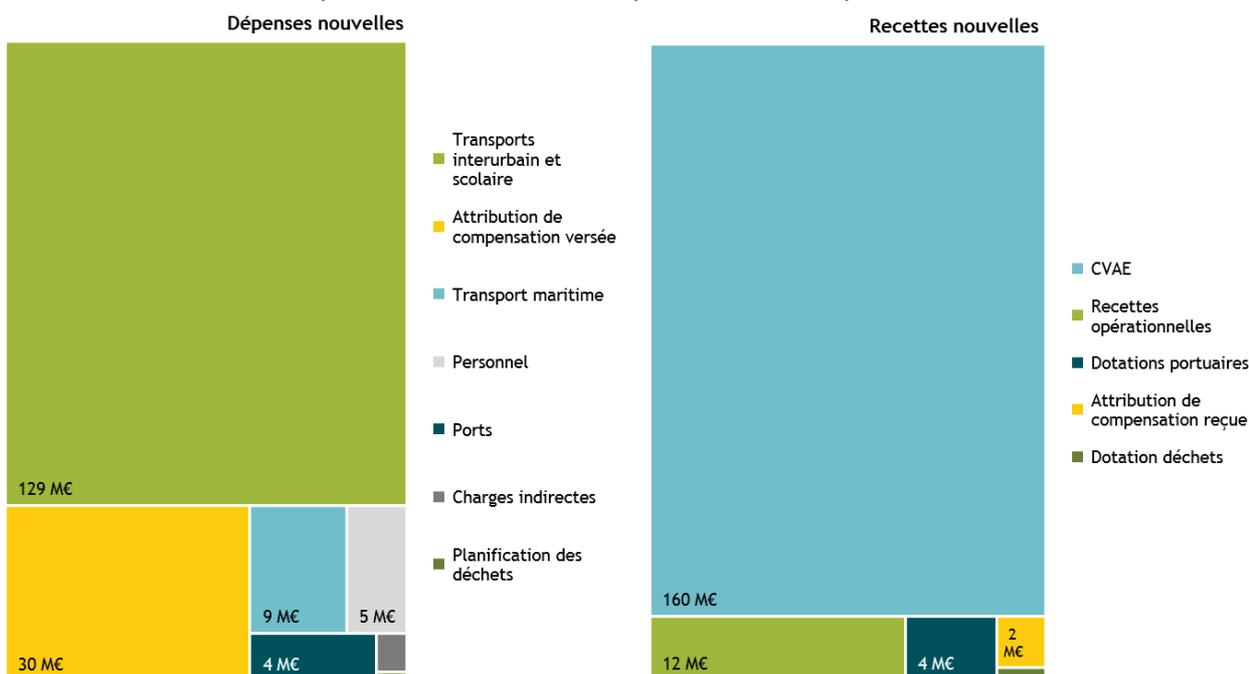
La loi NOTRe organise aussi le transfert de plusieurs compétences antérieurement dévolues aux départements, en particulier dans le domaine de la mobilité.

Les régions sont compétentes depuis 1^{er} janvier 2017, en lieu et place des départements s'agissant de l'organisation des services non urbains, réguliers ou à la demande (article L. 3111-1 du Code des transports), et à compter du 1^{er} septembre 2017 pour ce qui concerne les transports scolaires (à l'exception toutefois des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui demeureront à la charge du Département). La Région assure également la desserte des îles depuis 1^{er} janvier 2017 (article L. 5431-1 du Code des transports) ou encore de la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant antérieurement du département. La Région gère, en outre, 19 nouveaux ports depuis le 1^{er} janvier 2017.

Pour faire face à ces compétences nouvelles, les Régions disposent de nouvelles ressources. La compensation des transferts de charge s'est opérée à titre principal par l'attribution à la Région d'une part de la CVAE revenue aujourd'hui aux départements (25 pts) et à titre subsidiaire, notamment pour les ports, par l'attribution de dotations de compensation non indexées.

A l'issue du travail conduit avec les départements, sous l'autorité du président de la Chambre régionale des comptes, les charges et recettes ont fait l'objet d'une première évaluation provisoire en 2016. Les données des comptes administratifs 2016 des départements ont permis d'actualiser ces premières évaluations. Les commissions locales d'évaluation des charges et ressources transférées réunies entre septembre et octobre 2017 ont fixé le montant des compensations définitives pour trois départements sur quatre. Un différend d'interprétation de la loi NOTRe entre la Région Bretagne et le Département du Morbihan, sur la question de l'intégration, dans le périmètre des compétences transférées à la Région, des conventions régissant les modalités de transfert passés entre les départements et les autorités en charge de l'organisation des transports urbains (dites « conventions PTU ») devra être tranché par le Préfet pour établir définitivement le montant des charges et ressources transférées.

Montant des dépenses et recettes transférées par la loi NOTRe tel qu'évalué en CLEC en 2017



Les dépenses transférées à la Région Bretagne s'élèvent à 178M€ dont 30M€ d'attribution de compensation à verser aux départements pour lesquels la part de CVAE attribuée dépasse le montant des charges transférées. Les recettes dont bénéficiera la Région pour l'exercice des compétences transférées sont composées à 90% de la part de CVAE des départements (160M€), de recettes opérationnelles (12M€) et dotations non indexées : dotations portuaires (4M€), dotation déchets (0,5M€) et attributions de compensations reçues des deux départements pour lesquels la part de CVAE attribuée à la Région ne couvre pas le montant des charges transférées.

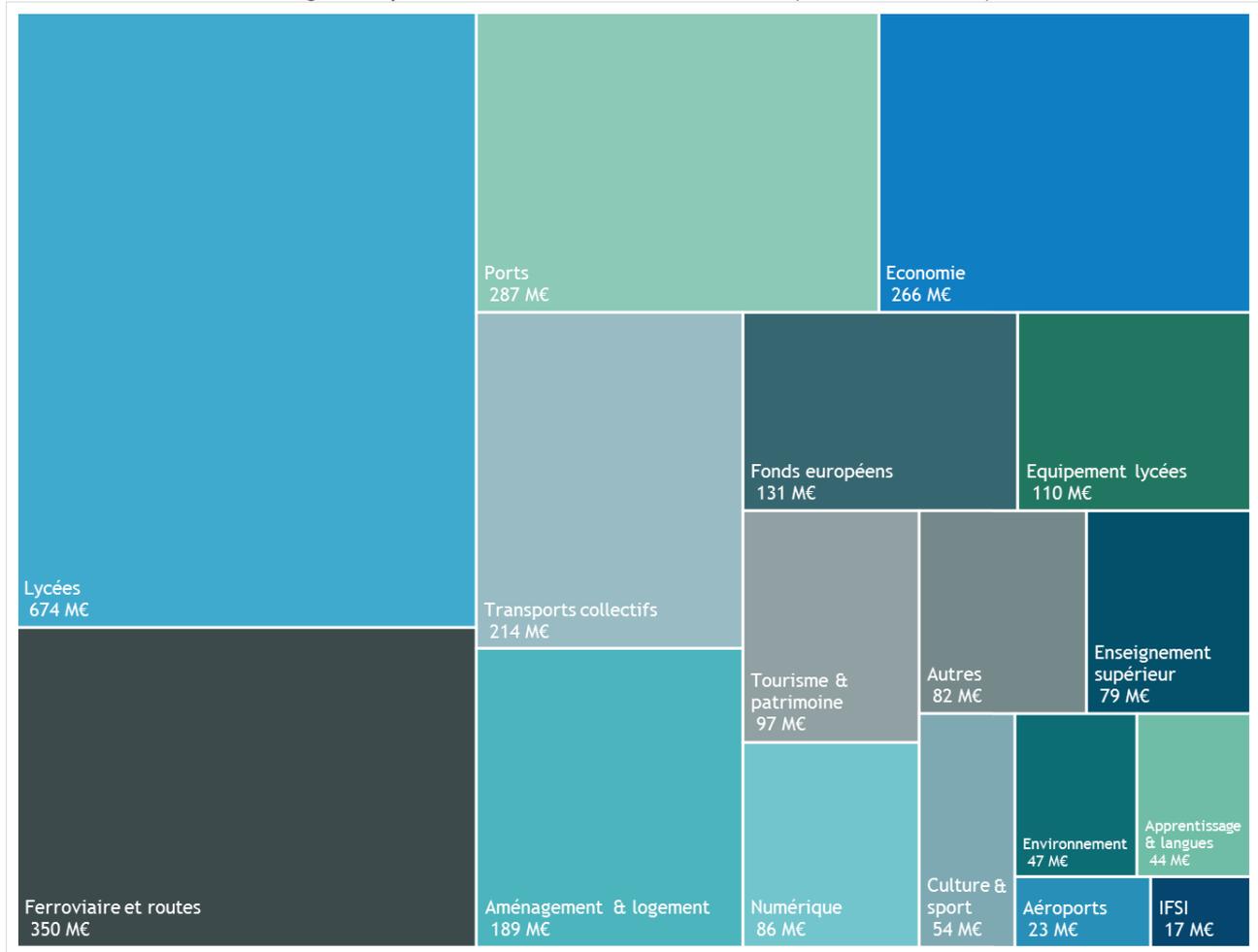
4.3.1 – La priorité donnée à l'investissement

Le projet politique porté par la majorité régionale présenté dans les premières parties de ce rapport fait de l'investissement une priorité pour préparer l'avenir. Il réaffirme la volonté de la Région de mobiliser de l'ordre de 2,6 milliards d'euros sur la période 2016-2021 à périmètre constant en faveur de l'investissement pour tenir les engagements de la Région, mettre en œuvre le projet régional et permettre le développement d'initiatives nouvelles. Ce plan pluriannuel d'investissement révisé intègre désormais les besoins identifiés sur les nouvelles compétences transférées. Ainsi sur la période 2016-2021, 60M€ euros sont supplémentaires sont d'ores et déjà programmés pour faire face aux besoins d'investissement nés de la loi NOTRe (acquisition d'autocars, financement d'un nouveau navire à passagers, travaux divers dans les ports transférés...).

A périmètre courant, **le Plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2016-2021 est donc révisé à 2,7 milliards d'euros.**

Le schéma ci-après détaille, par grand secteur, la répartition de cet engagement régional en faveur de l'investissement.

Programme pluriannuel d'investissement 2016-2021 (en millions d'euros)



4.3.2 – Des dépenses de fonctionnement contraintes pour garantir la soutenabilité du cadre financier

La contrepartie du maintien d'un haut niveau d'ambition en matière d'investissement et de préparation de l'avenir, est la poursuite de l'effort, engagé depuis plusieurs années, pour contenir puis réduire les dépenses de fonctionnement. Depuis 2014, la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement est fixée à $-0,75\%$ par an à périmètre constant et hors intérêts de la dette. Cet effort devra être prolongé en tendance sur la durée du mandat.

Une telle orientation impose des évolutions structurelles des politiques régionales et de leurs modalités de mise en œuvre afin de maîtriser nos dépenses à moyen et long termes. Cet examen minutieux de nos modes d'action permettra également à la Région de réorienter son budget sur les priorités nouvelles et de pouvoir faire œuvre de toujours plus de réactivité.

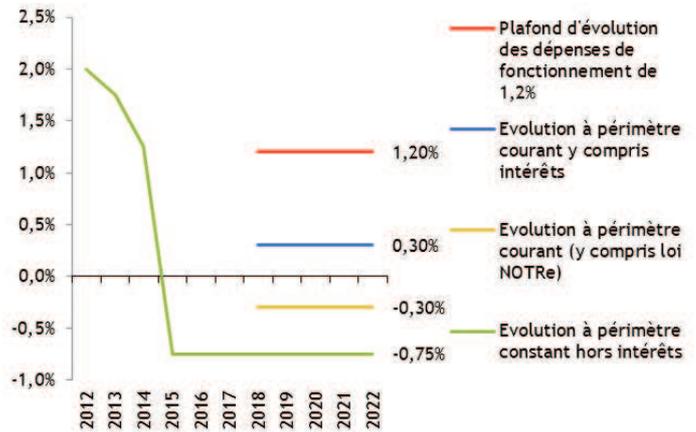
Cette orientation s'appuiera notamment sur le renforcement du contrôle de gestion, par le développement de l'évaluation des politiques publiques, qu'elles soient conduites directement par la Région, ou que leur mise en œuvre soit confiée à des partenaires.

Pour garantir la soutenabilité du cadre financier, la Région Bretagne visera à réduire ses dépenses de fonctionnement (hors intérêt de la dette) de 0,75% par an en tendance à périmètre et niveau de ressources constants.

2018 sera la première année de plein exercice de l'ensemble des compétences transférées par la loi NOTRe. La dynamique de ces nouvelles dépenses héritées des départements est historiquement de l'ordre de 2% par an et ne peut être infléchie à court terme compte tenu des modalités contractuelles d'exercice de ces compétences.

L'évolution de ces dépenses est donc neutralisée en prospective par la dynamique des recettes transférées, soit 2%. La norme globale d'évolution des dépenses est donc révisée à périmètre courant à -0,3%. En réintégrant les intérêts de la dette, l'évolution des dépenses de fonctionnement de la Région devra être limitée à + 0,3% par an en moyenne sur la période prospective.

Cette norme d'évolution des dépenses de fonctionnement permet d'ores et déjà de placer la Région en situation de respecter le plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement de 1,2% prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022.



Focus sur l'évolution de la masse salariale

Avec un montant de l'ordre de 159 M€ en 2017, la masse salariale représente le principal poste budgétaire de la section de fonctionnement. Sa part n'a cessé de croître et elle dépasse désormais les 20% des dépenses de fonctionnement.

Son évolution dépend de plusieurs facteurs :

- l'augmentation des effectifs : leur nombre s'établissait à 400 en 2004, il a été presque multiplié par dix au cours des deux précédents mandats avec l'accueil dans les effectifs régionaux des agents des établissements publics d'enseignement secondaires, des ports et des voies navigables ;

- l'effet carrière ou « Glissement Vieillesse Technicité » (GVT), les mesures salariales générales de majoration du point d'indice qui sert de base à la rémunération du personnel de

la fonction publique et certaines mesures catégorielles, statutaires ou indemnitaires. En 2017, le point d'indice a été revalorisé de + 0,6 % à compter du 1^{er} février. Les mesures relatives aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (PPCR) ont continué à être mises en place pour la catégorie A et la catégorie C, notamment avec également un reclassement indiciaire dont le coût est estimé à 850 k€.

En 2017, près de 3 414 agents permanents sont rémunérés par la Région. Sur ce nombre, 1 162 agents interviennent pour les services administratifs, les voies navigables et les ports et 2 252 agents pour les établissements d'enseignement.

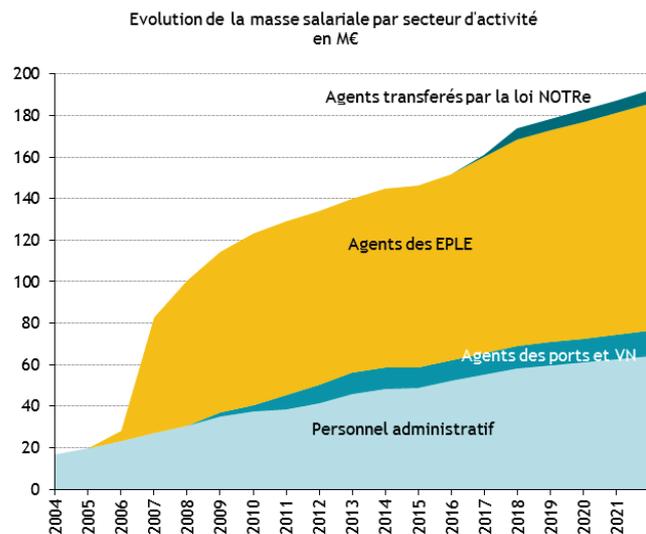
Pour garantir un niveau de service adapté, les effectifs permanents sont complétés par près de 450 agents non titulaires assurant des missions de remplacement (maladie, poste vacant, etc.) ou des besoins occasionnels. Ces remplacements demeurent importants notamment dans les EPLE avec une population dont la moyenne d'âge est plus élevée.

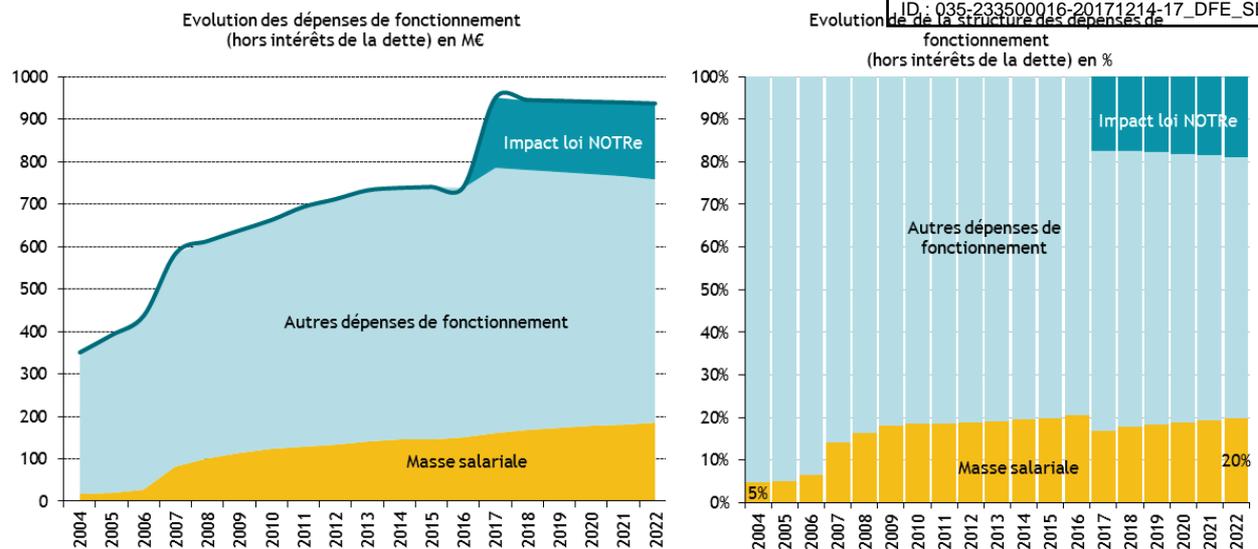
Dans un souci de formation, d'accompagnement à l'évolution des compétences et pour favoriser la formation des jeunes, la Région a poursuivi son action avec 33 apprentis et 8 emplois d'avenir.

Les effectifs ont augmenté de 2,5 % entre 2016 et 2017. Cette augmentation s'explique principalement par la poursuite de la mise en place de la maintenance informatique dans les lycées, les ajustements des effectifs et la préparation des transferts de compétence issus de la loi NOTRe.

En matière d'avantages en nature, la collectivité délibère annuellement pour préciser les conditions d'attribution de logement occupés par nécessité absolue de service dans les lycées et le long des voies navigables ou pour définir les conditions d'octroi de véhicules de manière précise et adaptée aux besoins de la collectivité.

En matière de temps de travail, la durée annuelle réglementaire est de 1607 heures et des régimes d'organisation différents existent au sein de la collectivité, selon que les agents relèvent des services, des EPLE, des ports ou des voies navigables.





L'objectif de maîtrise de la masse salariale reste prioritaire au sein de la Région. Toutefois, certaines mesures réglementaires s'imposent à la collectivité qui doit ensuite adapter en conséquence sa politique de ressources humaines.

L'année 2017 a été marquée par des mesures catégorielles et réglementaires dont les décrets d'application n'étaient pas tous parus au moment de la construction budgétaire 2017. En parallèle des mesures catégorielles (revalorisation du point d'indice, reclassement indiciaire) les effectifs ont augmenté afin de mettre en œuvre les politiques publiques et d'ajuster les moyens nécessaires pour prendre en charge et préparer les transferts de compétence. Par ailleurs, le recours au personnel temporaire a connu une augmentation pour compenser les absences et maintenir la qualité de service. Cela a conduit à une évolution de réalisation estimée à + 5,6 % entre 2017 et 2016.

Pour 2018, l'arrivée de nouveaux personnels dans le cadre des transferts de compétence issus de la loi NOTRe en matière de transports essentiellement et de gestion des déchets, les variations des effectifs et la poursuite de la mise en œuvre des mesures catégorielles devraient entraîner une évolution de la masse salariale qui est aujourd'hui estimée à + 6,9 %.

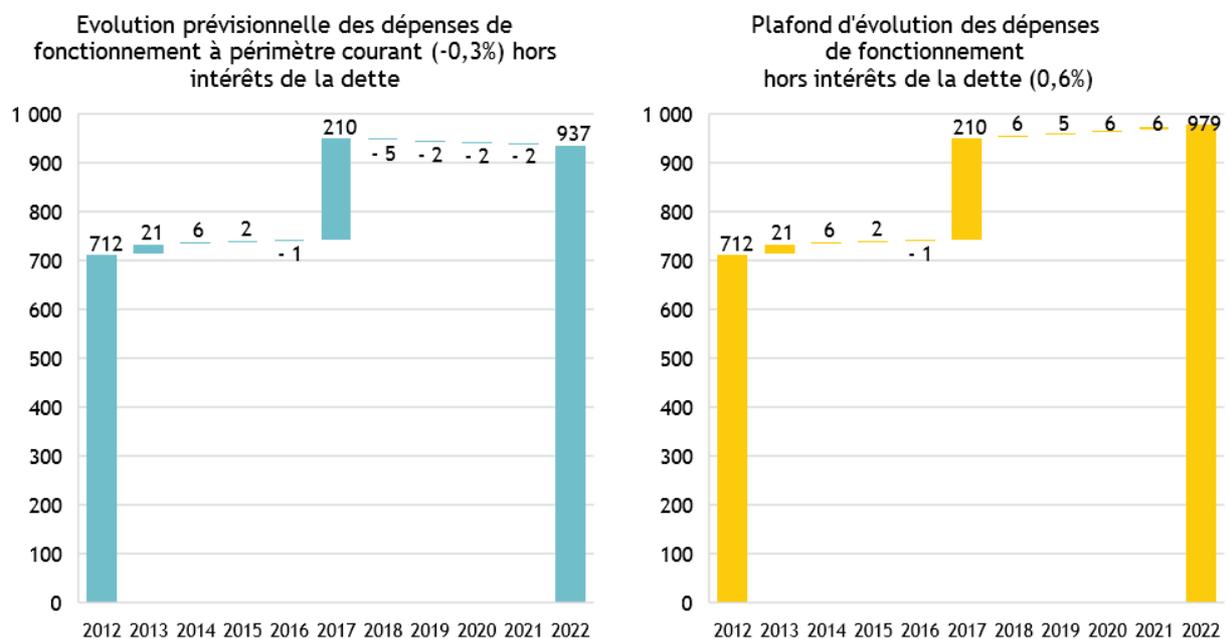
Afin de respecter les perspectives d'évolution identifiées lors des précédents débats d'orientations budgétaires, il conviendra au cours des prochaines années de maintenir une extrême vigilance sur les variations d'effectifs, et de contenir la masse salariale sur la base des effets du GVT et des mesures catégorielles qui pourraient l'impacter.

4.4 – La stratégie financière régionale : un pilotage sous contrainte

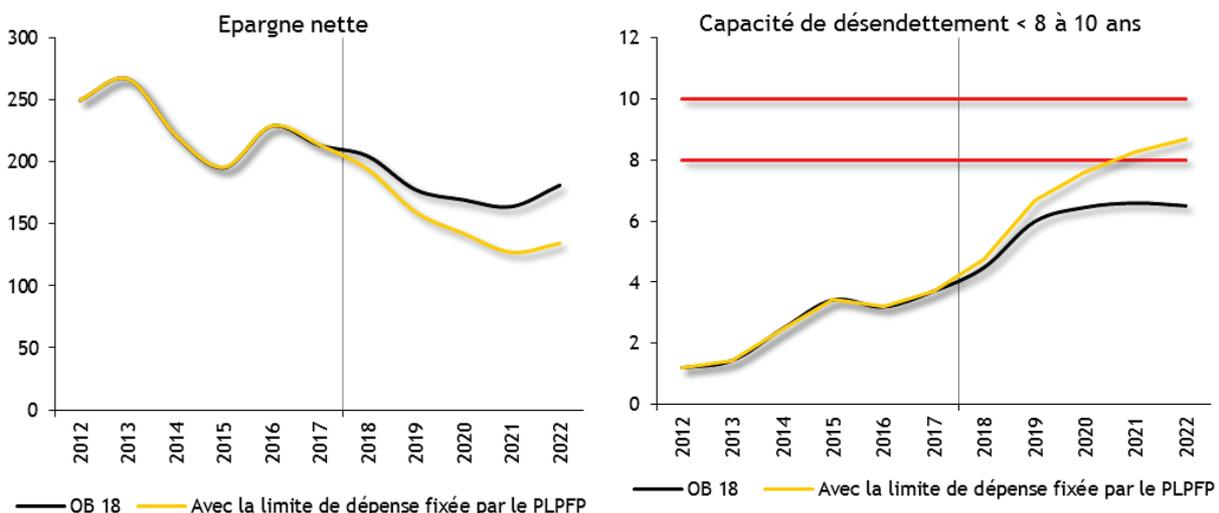
4.4.1 – La stratégie financière régionale à l'épreuve des mesures d'encadrement des finances locales

La volonté de l'Etat d'établir des contrats de mandature avec les collectivités les plus importantes dès l'année prochaine incite à réinterroger la stratégie financière de la Région à la lumière des nouvelles dispositions d'encadrement des finances locales prévues par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (PLPFP).

Le plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement totales de 1,2%, une fois recalculé en défalquant les dépenses liées aux intérêts de la dette régionale correspondrait à un plafond d'évolution hors intérêts de la dette de 0,6% par an, à comparer à une norme d'évolution des dépenses à périmètre courant désormais fixée à -0,3%. L'écart entre la trajectoire suivie par la Région et celle résultant de l'application du plafond de dépenses est relativement limité, de l'ordre d'une dizaine de millions par an soit 1% des dépenses de fonctionnement. La marge de manœuvre dont la Région disposera à l'avenir sur ces dépenses de fonctionnement est donc notablement réduite, indépendamment de perspectives éventuellement offertes par la dynamique de ses ressources.



L'application de la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement fixée par le PLPFP 2018-2022 mènerait à une dégradation rapide de l'épargne, à ressources équivalentes, et conduirait à une capacité de désendettement dans la zone limite. Elle remettrait surtout en cause notre capacité à obtenir des financements dans des conditions satisfaisantes, voire tout simplement à investir et respecter le plan pluriannuel d'investissement.



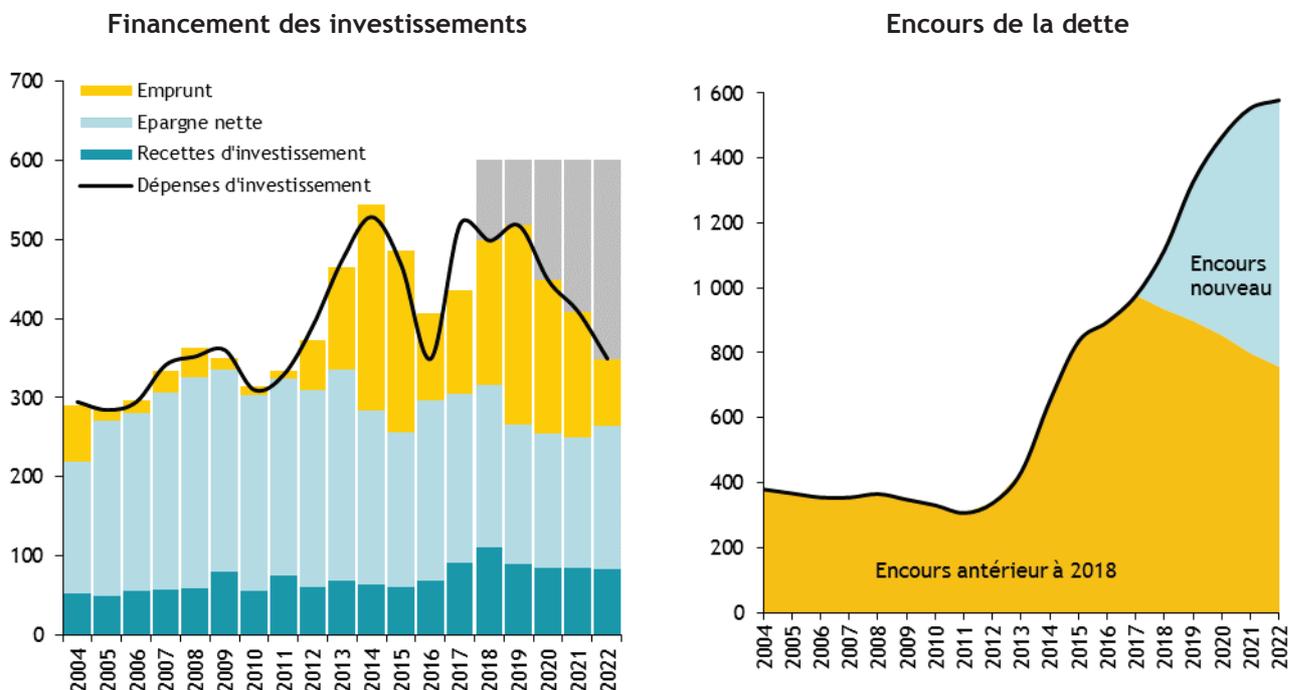
La stratégie régionale poursuivie depuis le début de la mandature, si elle n'apparaît pas aux limites de ce que l'Etat entend lui imposer, n'en apporte pas moins des garanties quant au respect des plafonds fixés par la loi et à la capacité de la Région à honorer les engagements qu'elle a déjà pris et qu'elle sera amenée à prendre dans le cadre de cette mandature, voire au-delà. La Région n'entend pas s'empêcher toute marge d'action à moyen terme. Elle entend surtout poursuivre sa dynamique d'investissement.

4.4.2 – Une stratégie régionale réaffirmée pour une optimisation des conditions d'emprunts

La réduction progressive de l'épargne induite par le faible dynamisme des ressources, conjuguée à des dépenses d'investissements conséquentes a conduit à fortement mobiliser l'emprunt ces dernières années. L'encours de la dette a ainsi triplé entre son point bas de 2011 et 2017, pour atteindre près d'un milliard d'euros.

Cette très forte augmentation de l'endettement a conduit la Région à trouver des alternatives au financement bancaire classique en explorant d'autres segments du marché de financement via la contractualisation d'enveloppes auprès des prêteurs publics ou par le financement de type obligataire.

L'encours de dette pourrait atteindre 1,6 milliards d'euros d'ici la fin du mandat pour permettre le financement des dépenses prévues dans le plan pluriannuel d'investissement.



Des enveloppes contractualisées auprès des prêteurs publics

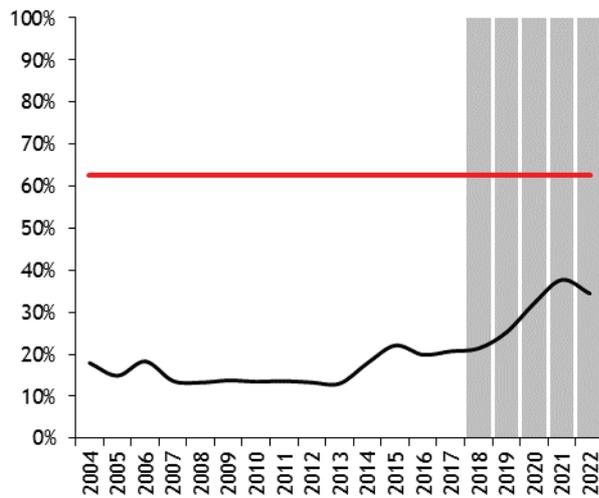
Une part importante du besoin, est assurée par la contractualisation d'enveloppes auprès des prêteurs publics que sont la banque européenne d'investissement (BEI) et la Caisse des dépôts (CDC). Les encours disponibles auprès des banques publiques sont les suivants :

- un solde de 40M€ de l'enveloppe de 200M€ contractée en 2016 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- une enveloppe de 150 M€ obtenue en septembre 2015 auprès de la BEI pour le financement des programmes d'acquisition de rames de trains express régionaux.
- des pourparlers sont par ailleurs amorcés avec la BEI pour le financement du projet de développement du port de Brest.

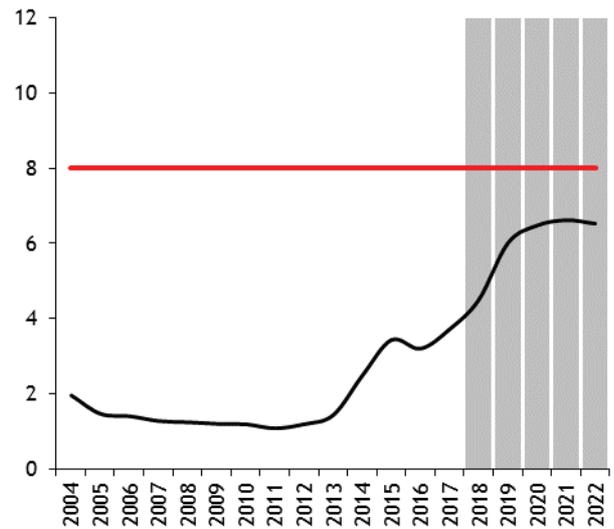
Il convient de noter que le financement de la BEI est systématiquement assorti de garanties financières strictes par lesquelles l'emprunteur s'engage à ce que sa capacité de désendettement ne dépasse pas 8 ans et que le rapport entre annuité et épargne de gestion soit inférieur à 62,5%, pendant plus de deux exercices consécutifs.

La capacité de désendettement qui devrait s'élever en 2017 à 3,7 ans pourrait atteindre 6,5 ans en 2022, soit un niveau proche de la limite fixée par la BEI pour le maintien de ses financements.

Annuité/Épargne de gestion < 62,5%



Capacité de désendettement < 8ans



Le recours au marché obligataire

Pour combler son besoin de financement résiduel, la Région a recours depuis 2014 à des financements de type obligataire, c'est-à-dire mobilisant directement l'épargne disponible auprès d'investisseurs (caisse de retraites ou d'assurances, investisseurs institutionnels etc.). Le programme d'émission obligataire de la Région s'élève à 500M€ dont 280M€ ont d'ores et déjà été mobilisés. La première étape de ce processus d'appel au marché, à savoir la notation de la Région, a été franchie début 2013.

La notation de la Région

La notation permet aux éventuels prêteurs de mesurer la solidité financière de l'emprunteur sans avoir pour autant à étudier ses comptes. L'objectif de la notation est d'informer ces investisseurs sur la capacité d'une institution à honorer ses engagements.

Anticipant un éventuel recours au marché obligataire, la Région se fait noter depuis 2013. L'agence de notation *Fitch Ratings* a attribué la note « AA » à la Région Bretagne. La perspective associée à cette note est de nouveau stable depuis avril 2017 alors qu'elle était négative depuis avril 2015. L'agence précise que « la révision de la perspective à stable traduit la capacité de la Bretagne à maintenir une capacité de désendettement soutenable, avec le maintien attendu d'une bonne performance budgétaire et d'une épargne de gestion proche de 250 millions d'euros par an ». Pour les analystes « les notes de la Région prennent également en compte la qualité de sa gouvernance et son bon profil socio-économique ».

Cette diversification des modes de financement vise à obtenir un taux d'intérêt moyen le plus bas possible, dans le cadre d'une répartition équilibrée du risque de taux (taux fixe, taux variables) et de contreparties. Les conditions actuelles de financement de la Région sont particulièrement favorables. Elles restent cependant très dépendantes de la politique dite « accommodante » de la Banque centrale européenne dont la fin ne cesse d'être repoussée. Sur la période 2018-2022, le maintien d'un coût moyen de la dette inférieur à 3 % sur la période est visé.