

REGION BRETAGNE

n° 19_DGS_CRC_02

CONSEIL REGIONAL

20 et 21 juin 2019

DELIBERATION

Communication sur le suivi des observations de la Chambre régionale des comptes de Bretagne

Le Conseil régional convoqué par son Président le 28 mai 2019, s'est réuni le jeudi 20 juin 2019 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 Eric BERROCHE, Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Pierre BRETEAU (jusqu'à 17h50), Monsieur Gwenegan BUI, Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur André CROCQ, Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Laurence DUFFAUD, Monsieur Richard FERRAND (à partir de 16h20), Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (jusqu'à 17h30 puis après 19h30), Monsieur Karim GHACHEM, Madame Anne-Maud GOUJON, Madame Sylvie GUIGNARD, Madame Claire GUINEMER (jusqu'à 17h50), Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE (de 15h15 à 18h), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND, Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Monsieur Patrick LE DIFFON (jusqu'à 17h35), Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH, Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT, Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC (jusqu'à 20h), Madame Gaëlle NICOLAS, Madame Gaëlle NIQUE (jusqu'à 20h10), Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD (jusqu'à 20h10), Monsieur Bertrand PLOUVIER, Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Pierre POULIQUEN (jusqu'à 20h10), Monsieur Bruno QUILLIVIC, Monsieur Dominique RAMARD, Madame Emmanuelle RASSENEUR, Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO, Madame Claudia ROUAUX, Monsieur Stéphane ROUDAUT, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD (jusqu'à 19h50), Monsieur Sébastien SEMERIL (jusqu'à 17h45), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

Avaient donné pouvoir : Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF à partir de 17h50), Monsieur Marc COATANEA (pouvoir donné à Monsieur Karim GHACHEM), Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (pouvoir donné à Madame Laurence DUFFAUD de 17h30 à 19h30), Madame Claire GUINEMER (pouvoir donné à Madame Isabelle LE BAL à partir de

17h50), Madame Agnès LE BRUN (pouvoir donné à Monsieur Bruno QUIFFON (pouvoir donné à Madame Anne-Maud GOUJON à partir de 17h10), Monsieur Paul MOLAN (pouvoir donné à Madame Fanny CHAPPE), Monsieur Paul MOLAN (pouvoir donné à Madame Mona BRAS à partir de 20h), Madame Gaëlle NIQUE (pouvoir donné à Monsieur Maxime PICARD (pouvoir donné à Madame Gael LE SAOUT à partir de 20h10), Monsieur Pierre POULIQUEN (pouvoir donné à Madame Anne GALLO à partir de 20h10), Madame Hind SAOUD (pouvoir donné à Madame Catherine SAINT-JAMES à partir de 19h50), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD à partir de 17h45), Madame Martine TISON (pouvoir donné à Monsieur Marc LE FUR).

Envoyé en préfecture le 25/06/2019

Reçu en préfecture le 25/06/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20190620-19_DGS_CRC_02-DE

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 11 juin 2019 ;

Vu l'avis de la commission Aménagement du territoire en date du 13 juin 2019 ;

Vu l'avis de la commission Economie, agriculture et mer, Europe en date du 14 juin 2019;

Vu l'avis de la commission Finances et affaires générales, en date du 17 juin 2019 ;

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

Et après avoir délibéré ;

DECIDE

DE PRENDRE ACTE du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne – rapport n°1 ;

DE PRENDRE ACTE des actions entreprises par la Région suite aux observations de la Chambre régionale des comptes de Bretagne sur la politique de développement du tourisme ;

DE PRENDRE ACTE du rapport de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatif à l'association Bretagne Développement Innovation ;

DE PRENDRE ACTE du rapport de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatif à la gestion des Transports Express régionaux.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD

Rapports de la Chambre régionale des comptes

1. Le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne

Par courrier du 29 mars 2018, la Chambre régionale des comptes a engagé le contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne. Pour la Chambre l'objectif est de conduire une première analyse de l'évolution de la situation financière de la Région et des modalités de gestion mises en œuvre dans le cadre des transferts de compétences introduits par les récentes évolutions législatives.

Une analyse notamment de la gestion budgétaire et comptable, des procédures de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation, et de la stratégie régionale en matière d'innovation économique fera l'objet d'un deuxième rapport d'ici fin 2019.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du Code des juridictions financières, je vous communique le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne – rapport n°1. Celui-ci a été transmis à la Région par courrier le 14 mai 2019. Il est ainsi communiqué dès la plus proche réunion de notre assemblée et donne lieu à un débat. Il sera alors communicable aux tiers.

En premier lieu, la Région constate que ce premier rapport note une bonne situation financière générale de la collectivité, ainsi qu'une gestion saine de sa dette et de sa trésorerie. La Chambre relève ainsi que l'évolution des charges de gestion est maîtrisée ; elles diminuent depuis 2014 de 0,9% en moyenne annuelle, à périmètre constant. Elle souligne également que la situation financière n'appelle pas d'observation particulière et que l'évolution du montant de l'autofinancement brut permet de disposer d'une capacité de désendettement de 3,3 années à fin 2017.

En second lieu, et suite aux différentes réformes engagées ces dernières années, la Chambre mentionne la bonne préparation et une prise en main rapide des nouvelles compétences qu'exerce dorénavant la Région. Cette appréciation constitue un satisfécit pour notre collectivité au vu des enjeux que représentent ces nouvelles missions. La fluidité du processus de transfert de compétences entre les Départements et la Région a permis de maintenir, durant toute la période, un service de qualité aux usagers.

De plus, la coopération et le partenariat renforcés avec les intercommunalités, déjà initiés depuis plusieurs années sur l'ensemble du territoire breton, sont également soulignés. Sont notamment mises en avant par la Chambre les signatures de 59 conventions sur le champ du développement économique, concrétisation de l'adaptation de notre stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation aux nouvelles répartitions des compétences voulues par la loi NOTRe.

Enfin, il apparaît important de souligner que ce rapport ne formule aucune recommandation.

2. Vérification et contrôle des comptes et de la gestion de l'association Bretagne développement innovation

Par courrier du 21 mars 2019, la Chambre régionale des comptes a transmis à la Région le rapport comportant ses observations définitives sur la gestion de l'association Bretagne développement innovation (BDI). Conformément aux dispositions législatives, ce rapport est communiqué dès la plus proche réunion de notre assemblée et donne lieu à un débat.

Ce rapport formule à l'association cinq recommandations en matière d'organisation et quatre en matière financière.

S'agissant de la situation financière, la Chambre la décrit comme équilibrée du fait, notamment, du soutien de la Région. Elle invite l'association à poursuivre et amplifier la diversification de ses produits d'exploitations en développant davantage encore l'accès à ses outils et compétences (plateforme de compétences Craft ainsi que services et licences sur la manifestation 360 possibles).

Pour ce qui concerne la vie associative et sociale de la structure (gouvernance, adhésions, gestion des ressources humaines) la Chambre formule des recommandations et identifie des marges de progrès dont plusieurs seront permises par des évolutions déjà engagées. Elle note que des situations salariales passées ont pu être coûteuses, mais souligne aussi que « *Malgré une augmentation des effectifs en équivalent temps plein sur la période (+9%), liée à la fusion avec une autre association, les charges courantes de personnels sont restées stables, grâce à l'évolution du profil des employés recrutés récemment.* »

Enfin, la Chambre prend acte de l'évolution des missions confiées à l'association suite à la révision de la SRDEII et au vote de la loi NOTRe. Si l'évolution de ce cadre d'action ne facilite pas le suivi et l'évaluation des actions engagées par l'association, la Chambre met en avant toutefois la qualité des actions en matière d'accompagnement des entreprises et de l'innovation (plateforme de compétences Craft, base de contact FIWE, accompagnement des projets européens, diffusion des savoir-faire, manifestation 360 possibles, ...).

Comme principal financeur de l'association, la Région prend acte des recommandations de gestion formulées par la Chambre. Elle souligne que dans sa réponse le président de l'association souscrit aux recommandations formulées et précise qu'un certain nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en œuvre, chaque fois que nécessaire en lien avec la Région.

3. Examen de la gestion des Transports Express régionaux

Par courrier du 22 mai 2019, la Chambre régionale des comptes a transmis à la Région le rapport comportant ses observations définitives sur la gestion des Transports Express Régionaux. Conformément aux dispositions législatives, ce rapport est communiqué dès la plus proche réunion de notre assemblée et donne lieu à un débat.

La Chambre rappelle le cadre dans lequel le Conseil régional exerce sa compétence, transférée par l'Etat depuis la loi du 13 décembre 2000. Elle salue les bonnes conditions de réalisation du service public, du point de vue de la régularité de l'offre mais également de la structuration d'une offre de desserte fine, complémentaire de celle des lignes TGV.

La Chambre constate également le niveau élevé de mobilisation financière de la collectivité pour accompagner le développement de l'offre ferroviaire, tant en investissement (financement du matériel roulant, des travaux d'infrastructure, des pôles d'échanges multimodaux) qu'en fonctionnement (convention pour l'exploitation des TER, convention spécifique TGV...). Les compensations historiques de l'Etat ne financent plus qu'à hauteur de 28 % les dépenses au titre de l'exploitation du TER en 2017.

La Chambre souligne toutefois que ces contributions régionales, majeures, souffrent des conditions insatisfaisantes de négociation avec la SNCF, faute de méthodes constantes d'évaluation et de lisibilité sur les différents paramètres (internes à la SNCF) qui forme la rémunération totale de l'entreprise publique.

Si le Conseil régional prend acte de ces analyses et recommandations, il regrette que l'analyse opérée sur la fréquentation et l'offre de service (laissant entendre que celles-ci auraient baissé entre 2012 et 2016) ne soit pas corrigée de certains biais de méthode. En l'occurrence, il convient de rappeler que la baisse de service a résulté d'événements conjoncturels et non d'une décision de la Région Bretagne de réduire le service. Cette baisse fut l'effet direct des travaux préparatoires à l'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) Le Mans-Rennes et sa diffusion sur le territoire. Si

la Chambre souligne les effets de la construction de la LGV, il convient d'y ajouter l'impact sur les voies ferrées en Bretagne qui ont été les plus perturbants pour le service

Par ailleurs, l'imbrication très importante de TGV et TER implique une observation plus large des indicateurs pour mesurer la réalité des déplacements ferroviaires en Bretagne qui est la seule région de France à avoir des accords particuliers avec TGV qui assurent aussi des fonctions TER. Dans ce cadre, il est extrêmement difficile d'être en capacité d'obtenir des indicateurs économiques par axe ou par ligne, le système de production ferroviaire n'étant pas segmenté mais partie intégrante d'un système imbriqué à l'échelle régionale.

Pour replacer les chiffres TER dans une période plus longue, on constate que, entre 2004 et 2016 (avant l'arrivée de la LGV), l'offre commandée a augmenté de 25% et la fréquentation de 80%.

La nouvelle convention TER, dont le protocole est inscrit à l'ordre du jour de la même session du Conseil régional, apporte enfin de premières améliorations du cadre contractuel, demandées par le Conseil régional et nécessaires à un meilleur suivi des engagements financiers de la collectivité.

4. Actions entreprises suite aux observations de la Chambre sur « l'examen de la politique du tourisme »

L'article L.243-9 du Code des juridictions financières prévoit, depuis la loi NOTRe, que :

« Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (...) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la Chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la Chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le Président de la Chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique (...) ».

Au terme de son audit qui a porté sur l'examen de la politique du tourisme, la Chambre régionale des comptes (CRC) a rendu son rapport d'observations définitives. Celui-ci a fait l'objet d'une présentation à l'assemblée lors de sa session du 22 juin 2018.

Ce rapport est le premier à faire l'objet d'un rendu compte des actions entreprises par la Région depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015.

Dans son rapport, la Chambre a formulé une recommandation principale destinée à instaurer un mode de contractualisation entre la Région et les associations sur la base d'objectifs chiffrés et d'indicateurs selon les préconisations de la circulaire n° 5811-sg du 29/09/2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

S'appuyant sur cette recommandation, la Région a renforcé son dispositif de contractualisation, qui se concrétise en particulier par :

- Des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens intégrant un volet dédié au suivi et à l'évaluation (indicateurs qualitatifs et quantitatifs).

Ex : Une convention est intervenue avec Sensation Bretagne (avril 2018), Nautisme en Bretagne et les CCI (juillet 2018), UNAT Bretagne (septembre 2018)

- L'adoption de feuilles de route thématiques et opérationnelles, associant les différentes parties prenantes, et comprenant un volet systématique détaillant le plan d'actions et les indicateurs inhérents au suivi et à l'évaluation. Chaque feuille de route s'appuie notamment sur les dispositifs d'accompagnement régional, y compris les conventions partenariales avec les acteurs associatifs.

Ex : Feuille de routes "Activités nautiques et plaisance" et "La croisière par paquebot", (CP juillet 2018).

Ces démarches continuent de se déployer (échanges préalables à la rédaction de la convention avec Offices de tourisme de Bretagne par exemple et nouvelles feuilles de route dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie touristique régionale). Par ailleurs, une convention partenariale avec la CCI Bretagne, est actuellement en cours de rédaction.

De plus, il convient de signaler la confirmation des orientations signalées par le rapport de la Chambre sur la structuration et la pérennisation des instances d'animation pour l'accompagnement des "Destinations touristiques" :

Confirmant le rôle des stratégies intégrées de développement et de diversification touristique et de leurs plans d'actions, la Région a favorisé l'instauration des comités de pilotage et des comités techniques - associant acteurs publics

et privés - à l'échelle de chaque destination pour l'élaboration des stratégies intégrées de développement touristique. La gouvernance locale s'est organisée librement suivant les territoires, la région n'en étant pas partie prenante.

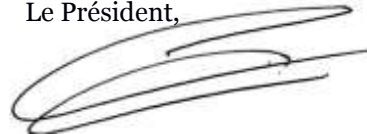
Les stratégies intégrées de développement touristique des 10 Destinations bretonnes sont en cours de mise en œuvre.

En outre, le nouveau dispositif d'accompagnement régional 2019 - 2021 pour la mise en œuvre des stratégies intégrées de développement touristique des Destinations (CP du 25/03/2019) confirme pleinement la maille des Destinations comme territoires de projet et couvre l'ensemble des composantes de mise en œuvre des projets portés à l'échelle des Destinations.

* *
*

Je vous remercie de bien vouloir prendre acte de la communication de ces différents rapports.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

REGION BRETAGNE (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2019.

Envoyé en préfecture le 25/06/2019

Reçu en préfecture le 25/06/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20190620-19_DGS_CRC_02-DE

TABLE DES MATIÈRES

1	PREAMBULE.....	4
2	LE CONTEXTE REGIONAL.....	4
3	LA SITUATION FINANCIERE.....	5
	3.1 Panorama général.....	5
	3.2 La croissance retrouvée des produits de gestion.....	6
	3.3 La hausse relative des charges de gestion.....	13
	3.4 Le financement des investissements	18
	3.5 L'analyse de l'endettement	19
	3.6 Les principaux agrégats bilanciaux	22
4	LA RESPONSABILITE DE LA REGION BRETAGNE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	23
	4.1 La stratégie en matière d'aides économiques	23
	4.2 Un périmètre financier aux contours difficiles à cerner.....	24
	4.3 Un périmètre opérationnel complexe.....	26
	4.4 Les partenariats avec les EPCI.....	31
5	LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE TRANSPORTS INTERURBAINS ET SCOLAIRES	36
	5.1 La stratégie régionale	36
	5.2 Le financement de cette stratégie.....	37
	5.3 Les modalités du transfert des compétences « transports scolaires et interurbains » ...	39
	5.4 Le maintien, à titre provisoire, des organisations précédentes	41
	5.5 L'exercice par les EPCI de la compétence « transports interurbains et scolaires ».....	43
	5.6 La gestion du personnel	44
	5.7 La gestion des fonctions « support ».....	45
	5.8 L'harmonisation progressive des politiques de transport	45
6	LES EVOLUTIONS DE L'ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE	47
	6.1 L'organisation des services centraux	47
	6.2 La territorialisation de l'activité régionale.....	48
	6.3 Les conséquences sur les ressources humaines	48
	6.4 L'enjeu financier de ces réorganisations.....	50
7	ANNEXES	51

SYNTHÈSE

La Bretagne compte 3,3 millions d'habitants en 2018.

Sur le plan économique, le taux de chômage est de 7,4 %, soit 1,2 points de moins qu'au niveau national. L'emploi salarié ainsi que les créations d'entreprises progressent.

Les récentes lois NOTRe¹ et MAPTAM² ont fait évoluer les missions dévolues aux régions. En matière de développement économique, elles passent d'un rôle de « chef-de-file » à celui de « responsable » de la politique sur le territoire régional. Elles disposent désormais de la compétence en matière de transports interurbains et scolaires.

Les transports collectifs, qui représentent 5,2 % de l'ensemble des déplacements sur le territoire breton, se sont considérablement étoffés depuis 2013. Le doublement des crédits que la région consacre à leur développement trouve son origine dans la mise en œuvre des transferts de compétence en matière de transports scolaires et interurbains.

La situation financière

La collectivité gère un budget de deux milliards d'euros, en augmentation depuis 2017 du fait des transferts de compétences.

Sa situation financière n'appelle pas d'observation particulière. Après avoir diminué entre 2013 et 2015, l'excédent brut de fonctionnement retrouve en 2017 un niveau comparable à celui de 2013, soit 306 M€. L'évolution du montant de l'autofinancement brut permet à la collectivité de disposer d'une capacité de désendettement de 3,3 années.

Les produits de gestion augmentent de 17 % sur la période 2013-2017. Les recettes issues des impôts et taxes se substituent dans une large mesure à celles provenant des dotations et participations de l'État.

L'évolution des charges de gestion est maîtrisée ; elles diminuent depuis 2014 de 0,9 % en moyenne annuelle, à périmètre constant selon les calculs de la région. La collectivité a pour objectif de rendre soutenable la mobilisation des 2,9 Mds€ nécessaires à la réalisation de son programme pluriannuel d'investissement 2016-2021.

L'endettement a plus que doublé au cours de la période sous revue pour s'établir à près d'un milliard d'euros en 2017. Cependant, avec une dette représentant 300 € par habitant fin 2017, la région Bretagne apparaît moins endettée que la moyenne nationale (383 €/ hab).

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

La stratégie de développement économique

Les dépenses de la région en matière d'aides économiques ont doublé sur la période 2013-2017, pour atteindre 195 M€. L'importante hausse de la dépense entre 2016 et 2017 provient essentiellement des évolutions législatives, mais également de facteurs conjoncturels, tels que le développement du système portuaire avec 53 M€ d'investissement pour le port de Brest et la réponse de la collectivité aux difficultés rencontrées par le monde agricole.

Le partenariat économique entre la région et les établissements publics de coopération intercommunale bretons existe de longue date. Il vient d'être conforté par la signature d'une convention de développement avec chacun d'entre eux, prévoyant une harmonisation des politiques économiques territoriales et la coordination des dispositifs d'octroi d'aide.

La mise en œuvre de la compétence « transports interurbains et scolaires »

La stratégie régionale est en cours de redéfinition dans le cadre du projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui sera validé par les élus en juin 2019.

Son financement a considérablement évolué au cours de la période sous revue, pour atteindre 403 M€ en 2017⁴. L'évolution des dépenses d'investissement est liée au financement des grands projets structurants sur le territoire breton, au premier rang desquels la LGV ; la construction d'un navire desservant l'île de Groix ainsi que l'achat de matériel roulant ferroviaire et terrestre y contribuent également. L'augmentation des dépenses de fonctionnement se concentre sur le développement des modes de transports collectifs⁵ ; elle est liée au transfert de compétences. La priorité de la collectivité étant d'assurer la continuité du service, elle a maintenu à titre transitoire les organisations précédentes et notamment les délégations de service public et les marchés en cours. Une harmonisation de la politique tarifaire sur tout le territoire breton et pour tous les modes de transport collectif est en cours de définition.

L'évolution de l'organisation de la collectivité

L'organisation actuelle de la collectivité, mise en place en 2010, n'a pas été fondamentalement remise en cause, mais les périmètres de certaines directions ont été agrandis et une direction de l'audit a été créée. Les effectifs permanents de la région se sont étoffés de 281 emplois budgétaires entre 2013 et 2017.

³ Au titre de la mission 2 « Économie » propre à la nomenclature budgétaire de la région Bretagne.

⁴ Au titre de la mission 4 « Mobilités » propre à la nomenclature budgétaire de la région Bretagne.

⁵ Au titre du programme 401 « Développer les modes de transports collectifs et favoriser la mobilité durable ».

1 PREAMBULE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Bretagne a été programmé en 2018 dans le cadre des travaux de la formation inter-juridictions (FIJ) relative aux finances publiques locales : l'objectif est de conduire une première analyse de l'évolution de la situation financière des régions et des modalités de gestion mises en œuvre dans le cadre des transferts de compétences introduits par les récentes évolutions législatives.

Une analyse notamment de la gestion budgétaire et comptable, des procédures de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation, et de la stratégie régionale en matière d'innovation économique fera l'objet d'un deuxième rapport en 2019.

Le contrôle a été ouvert par un courrier du 29 mars 2018 à chacun des ordonnateurs en fonction au cours de la période sous revue : M. Jean-Yves Le Drian, M. Pierrick Massiot et M. Loïg Chesnais-Girard.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 30 novembre avec M. Chesnais-Girard qui avait reçu le 20 novembre 2018 mandat de la part de ses deux prédécesseurs pour les représenter.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 13 décembre 2018, été envoyé aux trois présidents en exercice au cours de la période sous revue. Seul M. Chesnais-Girard y a répondu, le 6 février 2019. Aucun d'entre eux n'a demandé à être entendu.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance du 26 mars 2019, a arrêté ses observations définitives.

2 LE CONTEXTE REGIONAL⁶

La Bretagne compte 3,3 millions d'habitants en 2018. Si la population a augmenté de 3 % depuis 5 ans, cette évolution est plus marquée en Ille-et-Vilaine (+ 5,5 %) et dans le Morbihan (+ 3,2 %) que dans le Finistère ou les Côtes-d'Armor (+ 1,1 % chacun).

Sur le plan économique, le taux de chômage est de 7,4 %, soit 1,2 points de moins qu'au niveau national. L'emploi salarié est en légère hausse, de même que les créations d'entreprises ; il est intéressant de relever que les deux tiers d'entre elles sont encore en activité après cinq ans d'existence.

Les transports collectifs, qui représentent 5,2 % de l'ensemble des déplacements sur le territoire breton, se sont considérablement développés, avec notamment la mise en service de la ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes. L'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes a d'ores et déjà un impact significatif sur le développement de l'aéroport de Rennes.

⁶ Les principales données sont issues du rapport d'activité et de développement durable publié en 2017 et des statistiques INSEE.

La région met en œuvre ses politiques dans le cadre d'importantes évolutions législatives :

- la loi de modernisation de l'action publique dite MAPTAM⁷ a prévu le transfert aux régions des services chargés de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020 ;
- la loi relative à la formation professionnelle et à l'emploi⁸ confère de nouvelles compétences aux régions, notamment vis-à-vis des demandeurs d'emploi ;
- la loi NOTRe⁹ a confié à la région la compétence en matière de transports interurbains, scolaires et maritimes¹⁰.

3 LA SITUATION FINANCIERE

3.1 Panorama général

Les comptes de la région Bretagne sont retracés dans un budget unique.

Tableau n° 1 : Trajectoire générale en M€

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
+ Produits de gestion (A)	1 038	1 004	987	1 021	1 214	4,0%
- Charges de gestion (B)	729	734	730	732	908	5,6%
= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	308	270	258	289	306	-0,2%
± Résultat financier	-7	-8	-10	-10	-9	6,8%
± Autres produits et charges excep. réels	-1	1	-1	0	3	
= CAF brute	301	263	247	280	300	-0,1%
- Annuité en capital de la dette	34	41	48	50	49	9,3%
= CAF nette ou disponible (C)	267	222	199	230	252	-1,5%
+ Recettes d'investissement hors emprunt (D)	58	50	51	49	64	2,3%
= Financement propre disponible (C+D)	325	272	250	279	316	-0,7%
- Dépenses d'investissement (hors emprunts)	465	516	458	330	526	3,1%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-140	-244	-209	-51	-211	10,8%

Source : CRC (Logiciel ANAFI), d'après les comptes de gestion, retraités en 2016 du refinancement de dette à hauteur de 110 M€, imputé à tort au compte 16441 « opérations afférentes à l'emprunt » au lieu de l'être sur le compte 166 « refinancement de la dette ».

⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁸ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁰ Pour la desserte des îles françaises.

La période étudiée est marquée par d'importantes réformes financières (contribution au redressement des finances publiques, réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage) suivies de la réforme de l'organisation territoriale. L'analyse de l'évolution des charges et des produits de gestion doit donc tenir compte de plusieurs changements de périmètres.

Les transferts de compétences donnent lieu à compensation financière sous forme de fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), excepté ceux prévus par la loi NOTRe qui sont compensés par l'augmentation de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) attribuée aux régions ainsi que par des attributions et dotations de compensation.

L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

Sur la période 2013-2016, il s'est réduit de 19 M€, avant de retrouver son niveau initial en 2017.

En effet, en 2017, les produits de gestion augmentent plus que les charges, de telle sorte qu'il connaît une croissance de 17 M€. La région a notamment bénéficié du versement exceptionnel de 28 M€ au titre du fonds de soutien au développement économique. C'est également en 2017 qu'ont eu lieu les transferts de compétences issus de la loi NOTRe. Les produits augmentent de 193 M€ et les charges de 176 M€¹.

Après avoir diminué de 18 % de 2013 à 2015, sous l'effet d'une baisse des produits de gestion, **l'autofinancement brut** se redresse entre 2016 et 2017 à hauteur de 300 M€. Le tableau en annexe n° 1 détaille sa formation.

Les dépenses d'investissement hors emprunts augmentent de 13 % depuis 2013.

Bien que **l'endettement** ait plus que doublé entre 2013 et 2017, il reste, en montant par habitant, inférieur à la moyenne, et la capacité de désendettement de la collectivité se situe à un niveau satisfaisant (3,3 ans).

3.2 La croissance retrouvée des produits de gestion

Les produits de gestion augmentent de 176 M€ sur la période 2013-2017, soit +17 %. Leur importante augmentation entre 2016 et 2017 est liée à la prise de compétence « transports interurbains et scolaires ». L'augmentation du montant de la fiscalité vient largement compenser la diminution des dotations et participations.

¹¹ 90 % de cette augmentation, en produits comme en charges sont liés à la prise de compétence « transports interurbains et scolaires ».

Tableau n° 2 : Évolution des produits de gestion

		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
70	Produits des services	1 876 358	1 468 100	2 220 630	1 981 494	7 962 054	324%
73	Impôts et taxes	578 591 405	615 351 892	663 078 944	699 369 922	865 705 762	50%
74	Dotations participations	452 363 955	380 613 253	317 179 380	313 933 157	336 369 907	-26%
75	Autres produits gestion	4 873 006	6 896 995	4 801 371	5 998 979	4 094 944	-16%
Total		1 037 704 724	1 004 330 240	987 280 325	1 021 283 552	1 214 132 667	17%

Source : CRC d'après les comptes

3.2.1 La stratégie fiscale

Les ressources fiscales augmentent au cours de la période sous revue ; cette augmentation est particulièrement notable en 2017. Par contre, la collectivité dispose d'un pouvoir de taux limité sur ces ressources.

Tableau n° 3 : Évolution des ressources fiscales ¹²

Données en €	2015	2016	2017	2018	2018
				BP	(BP+DM au 30 juin)
Fiscalité directe nette	185 129 964	188 842 149	359 395 366	367 857 200	364 632 341
Dont CVAE	156 195 460	159 849 588	330 468 032	338 730 000	335 630 000
Dont IFER	28 934 504	28 992 561	28 927 334	29 127 200	29 002 341
Fiscalité indirecte	452 363 803	481 190 138	504 768 343	677 074 900	677 074 900
Dont autres impôts locaux et assimilés	0	0	0		
Dont TICPE [tarifs transférés + modulation +grenelle]	234 452 145	240 379 013	241 910 482	240 272 000	240 272 000
Dont TICPE affectée au financement d'infrastructures (Grenelle de l'environnement)	Imputé en fonctionnement en Bretagne				
Dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports	96 162 096	114 391 045	131 116 795	120 000 000	120 000 000
Dont contribution au développement de l'apprentissage [CDA + Taxe Apprentissage + TICPE Taxe d'apprentissage + Frais de gestion de la FPA + TICPE FPA]	105 842 491	107 432 020	113 472 737	111 854 900	111 854 900
Autres taxes nettes (y.c. DMTO) [TICPE Primes apprentissages]	15 907 071	18 988 060	18 268 329	15 715 000	15 715 000
Dont taxes indirectes affectées à la section d'investissement					
Dont fraction de TVA régionale				189 233 000	189 233 000
Ressources fiscales totales	637 493 767	670 032 287	864 163 709	1 044 932 100	1 041 707 241

Source : CRC (Anafi) ; données fournies par la région

¹² Hors fiscalité reversée.

3.2.1.1 Une forte hausse du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

La loi de finances pour 2016 a fait passer de 25 à 50 % la part de CVAE affectée aux régions à compter de l'exercice 2017, en compensation du transfert de la compétence « transports interurbains et scolaire » des départements vers la région. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est désormais la première ressource de la région et représente 30 % des produits de gestion.

Tableau n° 4 : % de CVAE par bénéficiaire, avant et après la loi NOTRe

	Avant	Après
Bloc communal	26,5	26,5
Départements	48,5	23,5
Régions	25	50

Source : CRC

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a évalué, en année pleine, le montant total des attributions de compensation à - 22,7 M€ ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous. Elle a donc considéré que le montant de la CVAE attribuée à la région dans ce cadre était supérieur au montant des charges qui lui ont été transférées.

Tableau n° 5 : Transferts de compétence : attributions et dotations de compensation (en €)

Département	Compétence transports			Compétences Ports et planification des déchets
	Charge transférée	25% CVAE	Attribution de compensation	Dotation de compensation
22	24 822 818	23 863 561	959 257	963 071
29	40 793 218	39 967 613	825 605	2 997 851
35	42 569 889	63 642 705	-21 072 816	430 911
56	28 961 460	32 397 121	-3 435 661	209 035
Total	137 147 385	159 871 000	-22 723 615	4 600 868

Source : Région

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est une recette fiscale dynamique en période de croissance économique ; à périmètre constant, la CVAE régionale a connu une croissance moyenne annuelle de 1,5 % entre 2013 et 2016, soit une évolution supérieure à la moyenne nationale, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6 : Évolution du produit de CVAE

En M€	2013	2014	2015	2016	Évolution moyenne annuelle	2017
Cumul régions françaises	4 085	3 970	4 143	4 197	0,9%	7 383
Bretagne	153	153	156	160	1,5%	330

Source : CRC (anafî)

3.2.1.2 La substitution d'une fraction de TVA à la DGF

La loi de finances pour 2018 a remplacé la dotation globale de fonctionnement des régions par une fraction des recettes nationales de TVA. Cette recette correspond à la somme du montant des dotations globales de fonctionnement et des dotations globales de décentralisation notifiées en 2017, indexées sur la dynamique de la TVA.

3.2.1.3 La modification des ressources attribuées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

Tableau n° 7 : Évolution des produits de la formation professionnelle et de l'apprentissage (en M€)

En M€		2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
7451	DGD form pro apprentissage	72	29			
7452	FNDMA	37	21			
7453	Primes employeurs apprentis	0	0	1		
Sous-total dotations		110	50	1	0	0
7382	Contribution dévelopt apprentissage	35	36			
73821	Taxe d'apprentissage			66	66	72
73822	TICPE apprentissage			6	7	7
73841	Frais de gestion		22	22	23	24
73842	TICPE FPA		11	11	11	11
7385	TICPE Primes apprentis		5	16	19	18
Sous-total fiscalité		35	74	122	126	132
Total		145	124	123	126	132

Source : Région

La région bénéficiait jusqu'en 2014 d'une contribution au développement de l'apprentissage de l'ordre de 36 M€ À compter de 2015, la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » a été remplacée par une fraction (3,65 % pour la région Bretagne) de recettes nationales¹³ ; les primes et le fonds de modernisation de l'apprentissage ont laissé la place à une fraction régionale de la taxe d'apprentissage.

3.2.1.4 La TICPE

À la suite des lois du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, une fraction de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) est attribuée aux régions afin de financer les transferts de compétences.

La région a également bénéficié jusqu'en 2017 d'une modulation marginale à la hausse du tarif de TICPE d'environ un centime par litre. Le montant annuel était de l'ordre de 35 M€¹⁴.

Par ailleurs, elle utilise depuis 2011 la possibilité offerte aux régions engagées dans le financement d'infrastructures durables, de majorer le tarif de TICPE¹⁵ ; c'est notamment le cas du projet Bretagne à grande vitesse¹⁶.

Tableau n° 8 : Évolution du produit de la TICPE

TICPE perçue en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>732 / 7321</i>	<i>191 082 298</i>	<i>190 962 498</i>	<i>198 732 719</i>	<i>204 268 132</i>	<i>205 490 068</i>	<i>204 072 000</i>
<i>7383 / 7322</i>	<i>35 563 809</i>	<i>35 661 213</i>	<i>35 719 426</i>	<i>36 110 881</i>	<i>36 420 414</i>	<i>36 200 000</i>
Total général	226 646 107	226 623 711	234 452 145	240 379 013	241 910 482	240 272 000

Source : balances des comptes jusqu'en 2016 ; région – Les comptes en italique sont ceux de la nomenclature M71 avant 2017

3.2.1.5 La fiscalité sur les cartes grises et les permis de conduire

S'agissant des cartes grises, la région a porté à 51 € par cheval-vapeur le tarif de la taxe sur les certificats d'immatriculations, avec une exonération de moitié pour les véhicules fonctionnant au moyen d'énergie propre.

Elle a fixé à zéro le montant de la taxe sur les permis de conduire, depuis l'année 2000.

¹³ Il s'agit de recettes correspondant aux frais de gestion des trois principales impositions (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et taxe d'habitation) et d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques.

¹⁴ Enregistré au compte 7321.

¹⁵ Grenelle de l'environnement.

¹⁶ L'instruction M71 a modifié le compte de rattachement de cette majoration à compter de 2017 (passage du compte 7383 au 7322).

3.2.1.6 La fiscalité reversée

La région perçoit chaque année 27,6 M€ au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR). Concernant le fonds de péréquation des ressources¹⁷, elle a été contributrice au fonds en 2015 et bénéficiaire les autres années. Enfin, sur la base d'une évaluation faite par la CLECT¹⁸, elle reverse aux départements un montant global de 22,7 M€ au titre des attributions de compensation de CVAE¹⁹.

Tableau n° 9 : Évolution de la fiscalité reversée nette (en €)

	<i>En €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
73121	FNGIR	27 608 412	27 608 412	27 608 412	27 608 412	27 608 412	27 608 000
73122	Fonds de péréquation / ressources perçues	1 638 993	2 661 066		1 729 223	891 792	1 835 000
73914	Fonds de péréquation / recettes versées			-2 023 235			
73123	Attributions de compensation CVAE					2 839 795	1 784 865
73913	Attributions de compensation CVAE					-29 797 946	-24 508 477
	Total = A	29 247 405	30 269 478	25 585 177	29 337 635	1 542 053	6 719 388
	Produits de gestion = B	1 037 704 724	1 004 330 240	987 280 325	1 021 283 552	1 214 132 667	
	= A / B	2,8%	3,0%	2,6%	2,9%	0,1%	

Source : balances des comptes ; région

Concernant les attributions de compensation pour 2017, la CLECT a procédé à une évaluation provisoire des charges et des ressources transférées. Les montants inscrits en 2018 sont ceux qui ont été arrêtés de façon définitive par cette commission au titre d'une année pleine.

¹⁷ Le fonds de péréquation des ressources des régions (visé à l'article L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a pour objectif de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, IFRER, DCRTP, FNGIR) vers la moyenne nationale.

¹⁸ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

¹⁹ En application de l'article 89 de la loi de finances pour 2016. L'attribution de compensation est égale à la différence entre le montant correspondant à 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée perçue par le département l'année précédant celle du transfert de compétence prévu à l'article 15 de la loi NOTRe et le coût net des charges transférées.

3.2.2 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)²⁰

Ces ressources diminuent de 26 % au cours de la période sous revue :

en €		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
74	Dotations participations	452 363 955	380 613 253	317 179 380	313 933 157	336 369 907	-26%

Source : CRC

L'analyse de cette évolution porte ici sur les deux principales ressources. Le tableau E figurant en annexe reprend en détail tous les postes concernés.

3.2.2.1 La contribution au redressement des comptes publics

Après une baisse de 1,5 Md€ des dotations de l'État aux collectivités territoriales en 2014 au niveau national, une seconde baisse de 11 Md€ étalée sur les années 2015 à 2017 a été mise en œuvre. Cela s'est traduit pour la région Bretagne par une baisse de dotation de 28 % entre 2013 et 2017.

Tableau n° 10 : Évolution du montant de la DGF (en €)

2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
257 173 064	247 124 828	224 574 970	204 270 417	184 617 656	-28%

Source : CRC (Anafi)

3.2.2.2 Les participations

Leur montant a été multiplié par quatre au cours de la période sous revue pour atteindre 84,5 M€ en 2017.

Tableau n° 11 : Évolution du produit de participations

en €	2013	2014	2015	2016	2017
+ Participations	20 673 474	16 101 767	24 497 574	42 427 677	84 529 496
<i>Dont État</i>	340 588	648 356	924 909	24 987 468	62 607 235
<i>Dont régions</i>	1 573	0	0	0	0
<i>Dont départements</i>	1 278 115	1 182 893	1 081 238	982 553	574 636
<i>Dont communes et structures intercommunales</i>	1 057 472	1 115 185	1 713 801	1 350 639	2 265 432
<i>Dont autres groupements</i>	0	0	0	76 839	15 000
<i>Dont fonds européens</i>	16 008 226	10 282 789	15 426 290	6 978 806	16 517 735
<i>Dont autres</i>	1 987 500	2 872 545	5 351 335	8 051 371	2 549 458

Source : CRC (Anafi)

²⁰ Un tableau détaillé figure en annexe.

Cette évolution est essentiellement portée par les participations apportées par l'État au titre du plan pour l'emploi, en 2016 et 2017, et du fonds exceptionnel de soutien au développement économique pour 28 M€ en 2017.

Du fait de la baisse de la DGF, d'un financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle non plus par dotation mais par la fiscalité, et en dépit de la hausse des participations, les ressources institutionnelles diminuent de 116 M€ sur la période 2013-2017.

3.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation augmentent notamment par l'effet de l'importante hausse (+ 5 M€) des « autres redevances et droits » à compter de 2017. Elles correspondent à l'enregistrement des participations au transport scolaire versées par les familles.

Tableau n° 12 : Détail des ressources d'exploitation (en €)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018 (BP)	2018 (BP-DM au 30/06)
70322	Droits de stationnement location sur le domaine public portuaire	933 431	643 928	1 200 359	981 452	1 091 884	470 000	470 000
7065	Droits de ports et de navigation	27 373	19 627	20 857	20 395	668 656	650 000	650 000
7068	Autres redevances et droits	891 357	754 789	942 779	902 482	6 009 014	7 499 000	7 499 000
7588	Autres produits divers de gestion courante	4 681 931	6 666 988	4 540 392	5 752 700	3 855 394	114 000	114 000
Autres ressources		215 272	279 765	317 614	323 443	432 051	231 500	231 500
Total général		6 749 364	8 365 096	7 022 001	7 980 473	12 056 998	7 845 620	7 845 620

Source : balances des comptes ; données fournies par la région

3.3 La hausse relative des charges de gestion

Si certains postes de dépenses connaissent une évolution notable, la hausse générale de ces charges reste maîtrisée, à périmètre constant.

3.3.1 Une hausse concentrée sur certains postes de dépenses

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion (en €)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 13/17
Charges à caractère général	92 477 753	92 275 109	86 343 657	85 641 592	118 927 037	29%
<i>Dont 611 contrats de prestation de service</i>	67 248 400	66 751 284	62 781 227	61 216 503	72 735 465	8%
<i>Dont 623 Publicité, publications</i>	4 775 088	5 184 446	3 227 156	4 117 231	5 518 358	16%
<i>Dont 624 Transports</i>	1 077 681	1 168 798	884 215	633 300	21 506 496	1 896%
<i>Dont 628 Divers services extérieurs</i>	1 241 478	1 204 866	1 028 817	952 639	1 284 469	3%
+ Charges de personnel	139 899 283	144 698 114	145 525 425	149 206 690	157 441 278	13%
+ Aides à la personne	54 307 975	52 451 767	55 933 442	65 846 729	66 920 512	23%
+ Subventions de fonctionnement	159 351 375	161 944 446	168 959 717	160 300 109	170 258 527	7%
+ Autres charges de gestion	283 333 436	283 018 499	272 871 027	270 800 273	394 756 941	39%
= Charges de gestion	729 369 822	734 387 935	729 633 268	731 795 393	908 304 295	25%

Source : CRC (Anafi) ; données fournies par la région. Les données 2018 figurent en annexe dans le tableau A

Les charges à caractère général augmentent de 29% au cours de la période sous revue.

La charge liée aux contrats de prestation de service a augmenté du fait de la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'emploi et des marchés de formation professionnelle qui lui sont associés.

Les charges de publicité ont augmenté dans le cadre de la promotion des avantages liés à la mise en service de la ligne de train à grande vitesse.

La prise de compétence en matière de transports scolaires et interurbains en 2017 s'est traduite par « *une hausse des charges de paiement au bénéfice des opérateurs de transport.* »

L'augmentation du montant des services extérieurs correspond aux frais de gardiennage résultant de la multiplication des sites régionaux ainsi que de l'adhésion au groupement d'intérêt public Vigie Port (système d'information portuaire destiné à simplifier le commerce maritime).

Les charges de personnel augmentent de 13 %. Cette hausse a une triple origine :

1° les mesures nationales : augmentation des taux de cotisation retraite (CNRACL), augmentation de la valeur du point d'indice, protocole des parcours professionnels et des rémunérations, nouvelle bonification indiciaire (NBI) « ville ou quartiers prioritaires », notamment ;

2° le transfert de personnels associé à celui des compétences (231 postes créés) ;

3° les initiatives régionales (50 postes créés).

Ce sont au total 281 emplois budgétaires qui ont été créés par la collectivité entre 2013 et 2017 (cf. § 6.3.).

L'objectif global des élus pour la mandature en cours est « *de contenir la masse salariale à une hausse annuelle de 1,9 %, hors effets de périmètre et impacts liés aux transferts de compétences.* » Cette stratégie implique la limitation des créations de postes au profit de redéploiements et « *une sobriété* » dans le recours aux agents temporaires.

L'augmentation des montants figurant au compte 6511 -aides à la personne- concerne les versements faits au bénéfice des stagiaires de la formation professionnelle.

Les subventions de fonctionnement correspondent principalement aux dépenses en matière de formation, d'aide à l'économie et de développement de la politique culturelle. Elles intègrent les dépenses versées par la région en tant qu'autorité de gestion des fonds européens.

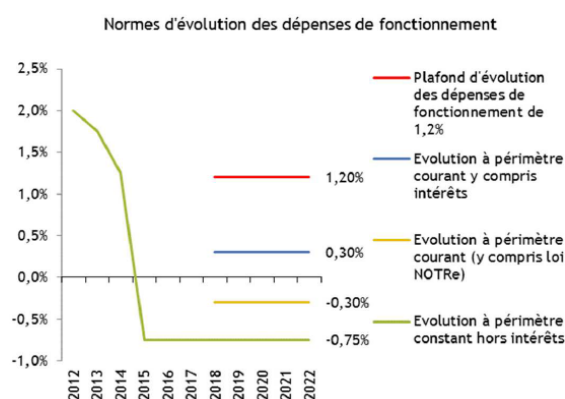
Les autres charges de gestion intègrent notamment les contributions obligatoires parmi lesquelles les dotations de fonctionnement versées aux lycées (64 M€ en 2017), le financement des formations sanitaires et sociales (101 M€) ainsi que les participations versées au titre des transports collectifs (214 M€) ;

3.3.2 Une maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement, à périmètre constant

Si la hausse globale des dépenses de fonctionnement est conséquente, elle résulte essentiellement des récents transferts de compétences. À périmètre constant, depuis 2014, elles apparaissent maîtrisées.

3.3.2.1 La stratégie propre au conseil régional

Selon les données qu'elle a produites, la région s'est fixé un objectif annuel d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement à périmètre constant et hors intérêts de la dette de - 0,75 % sur toute la mandature, afin de rendre soutenable la mobilisation des 2,9 Mds€ nécessaires à la réalisation de son programme pluriannuel d'investissement 2016-2021.



Le tableau ci-après reprend le retraitement, par la région, du montant des dépenses de fonctionnement sur la base du périmètre 2014 ; elle évalue leur évolution à - 0,90 % en moyenne annuelle jusqu'en 2017.

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement à périmètre constant depuis 2014

En M€	2014	2015	2016	2017	Évolution moyenne
dépenses réelles de fonctionnement ²¹	745,108	748,025	746,419	952,567	8,50%
transferts compétences			11,607	180,899	
dépenses nettes des transferts	745,108	736,418	734,812	771,668	1,20%
plan emploi	0,000	0,000	10,158	41,073	
dépenses retraitées plan emploi	745,108	736,418	724,654	730,595	-0,70%
intérêts	7,033	7,592	6,536	6,822	
fonds européens	4,414	10,032	6,804	8,882	
dépenses socle stratégie financière	733,661	718,794	711,314	714,891	-0,90%

Source : Région

²¹ Charges de gestion (comptes 60 à 65) + comptes 66, 67 (sauf 675 et 676) + atténuations de produits (014).

3.3.2.2 La contractualisation financière avec l'État

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques²² organise les modalités de la contribution des collectivités territoriales à la réduction du déficit public jusqu'en 2022. Aux baisses de dotations pratiquées jusqu'alors se substituent désormais des objectifs contractuels :

- un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- un objectif d'amélioration du besoin de financement ;
- une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement en cas de dépassement du plafond (9 ans).

La région a signé, le 17 juin 2018, la convention de partenariat avec l'État.

À périmètre constant, **le premier objectif** est identique à celui fixé au niveau national, soit 1,2 %. Aucun critère de modulation à la hausse comme à la baisse n'a été appliqué. La prévision de plafond d'évolution des dépenses est la suivante :

Tableau n° 15 : Engagement de plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (en €)

2017	2018	2019	2020
919 312 515 ²³	930 344 265	941 508 396	952 806 497

Source : contrat financier État / région Bretagne

Le périmètre des dépenses de fonctionnement tiendra compte:

- de l'augmentation des sommes versées au titre des fonds européens ;
- de l'impact en année pleine des transferts de compétences issus de la loi NOTRe ;
- du renforcement de l'accessibilité ferroviaire de la Bretagne hors TER ;
- des dépenses induites par la participation de la région au « plan d'investissement dans les compétences ».

²² Art. 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

²³ Charges de gestion (comptes 60 à 65) + comptes 66, 67 (sauf 675 et 676) hors atténuations de produits (014).

Tableau n° 16 : Prévision d'effets de périmètre (en €)

	2017	2018	2019	2020
Fonds européens (hors FEADER et FEAMP)	8 882 760	+ 1 600 000	+ 1 700 000	+ 3 500 000
Transferts loi NOTRe (transports interurbains et scolaires)	125 828 499	+ 12 880 000	+ 12 880 000	+ 12 880 000
Renforcement de l'accessibilité ferroviaire de la Bretagne (convention SNCF TGV)	« La montée en puissance de la convention conclue par le conseil régional avec la SNCF pour renforcer l'accessibilité dans la région pour atteindre 10 M€ sera neutralisée au moment de l'examen du contrat. »			
Plan d'investissement dans les compétences	-	+ 11 000 000	+ 39 000 000	+ 56 000 000

Source : contrat financier Etat / région Bretagne

S'agissant du **deuxième objectif**, relatif à l'amélioration du besoin de financement de la collectivité sur la période 2018-2020, une circulaire du 16 mars 2018 rappelle que « l'objectif d'amélioration du besoin de financement relève de l'appréciation des contractants. Il doit évidemment tenir compte de la situation initiale et des efforts déjà accomplis. Il doit être cohérent avec les autres objectifs définis dans le contrat. La collectivité peut, par exemple, montrer que l'effort d'économies prévu au contrat a pour conséquence un besoin de financement plus faible que ce qu'il aurait été spontanément. Ainsi et toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration du besoin de financement n'implique pas une baisse des investissements. »

Le contrat rappelle que la région s'est engagée dans un important programme d'investissement de 2,9 Mds€, qui est également vecteur de projets portés par l'État dans le contrat de plan État région. Le besoin de financement²⁴ contractualisé, s'établit ainsi :

Tableau n° 17 : Besoin de financement contractualisé (en €)

2017	2018	2019	2020
99 083 371	155 431 629	187 747 641	146 083 808

Source : contrat financier Etat / région Bretagne

Le troisième objectif est sans objet, la capacité de désendettement de la collectivité étant de 3,3 ans en 2017.

²⁴ Emprunts minorés des remboursements de dette (article 13 de la loi de programmation des finances publiques).

La région s'interroge sur la pertinence du périmètre des dépenses de fonctionnement pris en compte dans le cadre de ce contrat.

Elle évoque tout d'abord le fait que les fonds européens y sont inclus et souhaite que toutes les évolutions futures de leur montant soient neutralisées, que ces fonds soient affectés au bénéfice de tiers ou qu'ils soient intégrés dans les dépenses de la région en tant que maître d'ouvrage. Il en va de même pour le programme européen « Interreg » pour lequel la collectivité est autorité de gestion et reçoit des fonds qu'elle reversera en partie à ses partenaires européens. Le directeur des finances indique à cet égard que « *la contractualisation invite malheureusement à ne pas être en coopération sur les crédits européens puisque l'État raisonne en dépenses brutes et non en dépenses nettes des versements aux partenaires* ».

La région demande également que soient exclues de ce périmètre les politiques de l'État au titre desquelles elle pourrait être amenée à assumer des charges de fonctionnement au-delà de 2017, année de référence.

3.4 Le financement des investissements

Le cumul des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement versées est toujours supérieur au financement propre disponible. Un besoin de financement oscillant chaque année entre 140 et 244 M€ conduit à une augmentation très nette de l'endettement.

Le taux de couverture de ces dépenses par l'emprunt, après avoir fortement augmenté au cours de la période sous revue, retrouve son niveau de 2013.

Tableau n° 18 : Évolution du taux de couverture de l'investissement par l'emprunt (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'investissement hors emprunts = A	465	516	458	330	526
Nouveaux emprunts = B	130	260	230	110	147
Taux de couverture = B / A	28%	50%	50%	33%	28%

Source : CRC (Anafi) en données corrigées. 220 M€ sont inscrits au compte 164 en tant que nouveaux emprunts au titre de l'année 2016. Seuls 110 M€ ont vocation à être imputés sur ce compte, le solde, qui ne constitue pas de nouveaux emprunts, y a été inscrit à tort alors qu'il aurait dû être imputé sur le compte 166 »

Tableau n° 19 : Le financement des investissements (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	267	222	199	230	252	1 169
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	58	50	51	49	64	214
= Financement propre disponible (C+D)	325	272	250	279	316	1 116
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>381%</i>	<i>260%</i>	<i>241%</i>	<i>286%</i>	<i>181%</i>	<i>197%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	85	105	104	97	175	566
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	371	404	339	221	336	1 671
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	1	-1	1
- Participations et investissements financiers nets	8	6	16	13	17	59
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	1	0	-3	-1	-2
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-140	-244	-209	-51	-211	-715
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	130	260	230	110	147	877
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-10	16	21	59	-63	23

Source : CRC (Anafi) en données corrigées. 220 M€ sont inscrits au compte 164 en tant que nouveaux emprunts au titre de l'année 2016. Seuls 110 M€ ont vocation à être imputés sur ce compte, le solde, qui ne constitue pas de nouveaux emprunts, y a été inscrit à tort alors qu'il aurait dû être imputé sur le compte 166 »

Au cours de la période sous revue, les dépenses d'équipement correspondent essentiellement aux travaux réalisés sur les établissements scolaires (80 M€ en 2017). La même année, viennent s'y ajouter les premières charges du développement du port de Brest (53 M€), la construction des Instituts de formation en soins infirmiers de Fougères et Saint-Brieuc, celle d'un nouveau navire pour assurer la liaison vers Groix, l'acquisition d'un bâtiment pour les services administratifs de la région ainsi que l'acquisition de cars de transport scolaire.

S'agissant des subventions d'équipement, celles-ci concernent essentiellement le financement du projet Bretagne à grande vitesse, avec un pic en 2014 (248 M€). En 2016, la région a accordé à la SNCF une subvention de 36,8 M€ pour l'achat de matériel roulant. En 2017, on peut relever le démarrage du financement de la deuxième ligne du métro Rennais (35 M€), une importante subvention à Megalis pour le développement d'infrastructures numériques (32,4 M€) ainsi que des travaux d'infrastructures routière pour la RN 164 et ferroviaire au titre de la ligne Brest-Quimper (31 M€).

3.5 L'analyse de l'endettement

3.5.1 Le recours à l'émission obligataire

La région Bretagne s'est dotée depuis 2013 d'une stratégie d'optimisation de la gestion de sa dette. Le premier aspect de cette stratégie consiste à privilégier le recours à l'émission obligataire plutôt qu'à l'emprunt auprès d'un établissement de crédit, compte tenu, selon la région, des écarts de taux constatés. Le coût moyen de la dette était de 1,05 % de l'encours en 2017.

C'est dans le cadre de cet accès direct aux marchés financiers que la région est notée, depuis 2013, « AA » par l'agence Fitch Ratings, qui évoque²⁵ « *des performances budgétaires solides, une bonne capacité de désendettement, la qualité de la gouvernance et un bon profil socio-économique* » et estime que « *La région dispose d'une capacité de maintien des ratios d'endettement compatible avec sa note actuelle, malgré la hausse attendue de l'endettement.* ».

Cet accès direct aux marchés financiers permet selon la région d'obtenir des taux d'intérêt plus avantageux (avec des gains qu'elle évalue de l'ordre de 0,30 à 0,5 %).

Elle a choisi d'émettre des obligations chaque année, sur des maturités différentes (6, 10, 14 et 18 ans) de telle sorte que les remboursements (*in fine*) s'en trouvent lissés. Le total des emprunts obligataires était de 280 M€ au 31 décembre 2017.

3.5.2 Un endettement de type A1

La région souhaite diversifier ses sources de financement. Elle continue donc de recourir à l'emprunt auprès de différents partenaires financiers, lorsque les conditions sont intéressantes. L'encours total des emprunts souscrits auprès des établissements de crédit se monte à 713 M€ au 31 décembre 2017. 99 % de cet endettement est de type A1²⁶, souscrit soit à taux fixe soit à taux variable simple sur indice en zone euro. Le compte administratif 2017 ne mentionne qu'un seul contrat classifié « E1 » avec un capital restant dû de 6,852 M€ dont la moitié est sécurisée par un contrat de couverture financière.

Tableau n° 20 : Structure de l'endettement par type de taux (en €)

Type de contrat	Catégorie d'emprunt*	Montant capital restant dû
Complexe	E-1	6 852 881
Fixe	A-1	582 159 047
Variable	A-1	404 350 027
Total		993 361 955

Source : annexe compte administratif 2017 (hors compte 168)

*Cf. la classification des emprunts suivant la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales

²⁵ Communiqué du 10 septembre 2018.

²⁶ La « charte Gissler » reprise par une circulaire ministérielle du 25 juin 2010 classe les produits proposés aux collectivités selon une matrice de risque à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

La région a souhaité, en contractant des *swaps*, se prémunir contre le risque de taux sur certains emprunts contractés. Dans le cadre de ces opérations de couverture, elle a, depuis leur origine, payé 25,2 M€ et reçu 11,2 M€ soit une différence de 14 M€ ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 21 : Charges et produits constatés depuis l'origine des contrats de couverture (en €)

Instrument de couverture	Charges c/668	Produits c/768
SWAP ou CAP taux fixe	20 484 586	2 002 257
SWAP ou CAP taux variable	2 056 353	6 867 792
SWAP taux complexe	2 699 417	2 393 198
Total	25 240 357	11 263 247

Source : annexe B1.5 du compte administratif 2017

Viennent s'ajouter à cet endettement les engagements de rembourser les emprunts contractés par d'autres organismes publics pour réaliser des opérations en qualité de mandataires de la région (compte 1687). Ces engagements se montent à 4 M€ en 2017.

Au final, l'endettement de la collectivité a plus que doublé au cours de la période sous revue, pour s'établir à près d'un milliard d'euros en 2017.

Tableau n° 22 : Évolution de l'endettement de la Région Bretagne

	En €	2013	2014	2015	2016	2017
16311	Emprunts obligataires remboursables in fine		70 000 000	150 000 000	230 000 000	280 000 000
1641	Emprunts en euros	236 800 182	395 261 197	505 651 017	531 222 452	563 497 044
16441	Opérations afférentes à l'emprunt	196 966 915	187 466 177	179 366 992	133 475 692	149 864 911
16873	Autres dettes - Départements				483 905	940 241
16874	Autres dettes - Communes				2 180 009	3 087 997
16878	Autres dettes - Autres organismes et particuliers	763 348	545 458	370 344	237 878	0
		434 530 445	653 272 832	835 388 354	897 599 936	997 390 193

Source : balance des comptes

L'encours de la dette régionale a cru au rythme annuel moyen de 23,1 %, un rythme sensiblement supérieur à celui de la moyenne nationale (6,3 %). Cependant, avec une dette représentant 300 € par habitant fin 2017²⁷, la collectivité est moins endettée que la moyenne nationale (383 €/ hab.²⁸).

La capacité de désendettement de la région est de 3,3 années en 2017.

²⁷ 997 390 193 € ÷ 3 323 130 habitants.

²⁸ 24 816 428 625 € ÷ 64 801 096 habitants.

3.6 Les principaux agrégats bilanciaux

Tableau n° 23 : Évolution des principaux agrégats bilanciaux

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	10 606 795	26 446 643	47 757 376	106 646 158	43 552 226
- Besoin en fonds de roulement global	-6 477 803	15 779 310	13 819 876	7 943 722	42 231 530
= Trésorerie nette	17 084 598	10 667 333	33 937 500	98 702 436	1 320 696
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	8,5	5,2	16,7	48,6	0,5

Source : CRC (Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion)

Si le fonds de roulement augmente au cours de la période sous revue, son évolution est variable suivant les années. L'importante hausse constatée en 2016 provient du produit de la souscription d'emprunts obligataires remboursables in fine (230 M€ en 2016 contre 150 M€ en 2015) ; elle est tempérée par une diminution des dettes financières.

Afin de faire face à ses besoins de financement temporaires, la région émet des titres négociables à court terme (billets de trésorerie) d'une durée inférieure à un an ; cette procédure lui permet une gestion très fine de sa trésorerie, quasiment au jour le jour. Compte tenu de sa technicité, elle y a affecté un agent de catégorie B et un agent de catégorie A (en équivalent temps plein).

La région a passé un contrat cadre avec sept banques²⁹ susceptibles d'émettre en son nom des billets de trésorerie dans un délai très court, pour un montant plafond unitaire de 45 M€. Cette procédure lui paraît plus intéressante qu'une ligne de trésorerie classique au regard de sa réactivité –de l'ordre de deux jours- et de conditions financières particulièrement favorables : depuis 2015, date à laquelle elle a mis en place cette procédure, les taux d'intérêt sont négatifs³⁰. Le programme d'émissions, qui comporte un plafond de 240 millions d'euros, a été validé par la Banque de France. A l'occasion de chaque émission, les banques font une proposition financière à la région, qui retient la plus avantageuse.

²⁹ BNP Paribas, BRED Banque populaire, Crédit agricole CIB, Crédit Mutuel Arkea, HSBC France, Natixis et Société Générale. (Document de présentation financière disponible sur bretagne.bzh).

³⁰ Le dernier taux obtenu pour la période du 26 novembre 2018 au 9 janvier 2019 est de - 0,365 % sur un montant d'émission de 35 M€. La région devrait ainsi gagner près de 15 000 €

4 LA RESPONSABILITE DE LA REGION BRETAGNE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

4.1 La stratégie en matière d'aides économiques

La loi NOTRe a fait évoluer les missions dévolues aux régions, qui passent d'un rôle de « chef-de-file » à celui de « responsable » en matière de développement économique (art. L. 4251-12 et 13 du code général des collectivités territoriales).

La région Bretagne a validé en décembre 2013 un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui est l'expression de la politique régionale en la matière. Il inclut la « smart specialisation strategy » dite S3.

La région définit ainsi sa stratégie : « *Le SRDEII, ou Glaz Économie³¹, est la stratégie collective au service de la Bretagne économique. La prescriptibilité du SRDEII est soulignée à l'article L. 4251-17 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Ainsi, les collectivités et EPCI doivent tenir compte du schéma régional et leurs « actes doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique ».* La SRDEII retient par ailleurs des priorités pour le développement régional, organisées autour de 2 logiques complémentaires : 11 filières économiques prioritaires d'une part³², recouvrant les principaux secteurs structurants ou émergents en Bretagne, et 7 domaines d'innovation stratégiques d'autre part³³, mettant en valeur les atouts technologiques, les forces en termes de recherche et d'innovation. Le SRDEII retient ainsi quatre grandes ambitions :

- Une économie productive renouvelée et compétitive
- La création de valeur par la transition énergétique et écologique
- Un développement qui valorise et s'appuie sur toutes les compétences et toutes les énergies
- Une gouvernance de l'économie partagée, réactive et efficace, orientée vers l'entreprise. »

³¹ La couleur glaz est un mélange de vert, de bleu et de gris : le vert symbolise l'agriculture et le développement durable ; le bleu la mer évidemment mais aussi l'économie bleue inspirée par l'usage, la recherche de cycles respectueux de l'environnement et des ressources. Le gris symbolise notre matière grise. (Source : édito du schéma).

³² 1. Filières alimentaires 2. Secteur naval/nautisme 3. Tourisme 4. Numérique 5. Biotechnologies 6. Véhicules et mobilités 7. Énergies marines renouvelables 8. Défense et sécurité 9. Éco-activités 10. Santé 11. Bâtiment, éco-construction et éco-rénovation.

³³ 1. Innovations sociales et citoyennes pour une société ouverte et créative 2. Chaîne alimentaire durable pour des aliments de qualité 3. Activités maritimes pour une croissance bleue 4. Technologies pour la société numérique 5. Santé et bien-être pour une meilleure qualité de vie 6. Technologies de pointe pour les applications industrielles 7. Observation et ingénieries écologique et énergétique au service de l'environnement.

Ce schéma a été adapté aux lois MAPTAM³⁴ et NOTRe par délibération du 1^{er} juillet 2016, après débat en conférence territoriale de l'action publique (CTAP) le 14 juin 2016. Le conseil régional a ainsi adopté « *les orientations générales pour construire un partenariat nouveau avec les EPCI et assumer la nouvelle responsabilité régionale en matière d'accompagnement des entreprises* ».

Les grandes orientations ainsi définies sont mises en œuvre dans le cadre d'un service public d'accompagnement des entreprises « *qui rassemble l'ensemble des développeurs économiques actifs sur le territoire breton* ». Elles se concrétisent à travers un dispositif nourri d'aides directes aux entreprises et dans le cadre d'un écosystème d'opérateurs « interface » d'appui au développement international, d'aide à l'innovation et de valorisation de la recherche.

Selon le président de la collectivité, « *la principale conséquence de la loi NOTRe pour la région Bretagne en matière de développement économique ne touche donc pas tant à sa stratégie qu'à son périmètre d'intervention, les départements n'ayant plus à intervenir dans ce domaine.* » Les deux agences départementales de développement économique que comptait la Bretagne ont cessé leur activité. L'une, Idea 35, a été totalement dissoute et l'autre, Côtes-d'Armor développement, s'est recentrée sur ses activités d'aménagement du territoire et de développement touristique.

La loi NOTRe³⁵ ouvre également aux régions la possibilité de participer au capital des sociétés commerciales, afin de renforcer l'accompagnement financier des entreprises qui se développent.

Il apparaît encore prématuré d'évaluer l'impact concret de l'évolution législative sur les missions régionales dans ce domaine. Toutefois, selon son président, « *cette prise de responsabilité renforcée aura permis à la Région d'assurer par le conventionnement avec l'ensemble des 59 EPCI une coordination renforcée des actions en matière de développement économique. L'évolution de la carte des EPCI bretons, avec le passage à 59, conjugué au renforcement de leurs propres interventions économiques devront également être appréciés.* »

4.2 Un périmètre financier aux contours difficiles à cerner

La région Bretagne consacre chaque année entre 110 et 200 millions d'euros - suivant le type de présentation budgétaire - au développement économique, cette fonction étant la quatrième plus importante derrière les transports, l'enseignement, et la formation professionnelle.

³⁴ La loi MAPTAM a prévu le transfert aux régions des services chargés de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020.

³⁵ Codifiée à l'article L. 4211-1 du CGCT permet à la collectivité régionale de participer au capital des sociétés commerciales.

4.2.1 La nomenclature M71 prévoit une présentation budgétaire par fonctions

La fonction « action économique » (fonction n° 9) porte sur un total de 157 M€ en 2017, dont 71 M€ en fonctionnement (fonction 939) et 86 M€ en investissement (fonction 909). Sur ce total, 129 M€ sont consacrés à l'action économique proprement dite, dont 55 M€ en fonctionnement et 74 M€ en investissement.

La région a indiqué que « toutes les dépenses mandatées depuis 2015 sur la fonction 9 relèvent des fonds régionaux. Les fonds européens sont mandatés sur la fonction 6 ou la sous fonction 043. »

Tableau n° 24 : Évolution de la ventilation des dépenses de la fonction « action économique » (en €)

		2013	2014	2015	2016	2017
Fonct.	Action économique	48 617 166	51 632 375	51 415 723	49 057 325	54 952 598
	Formation	11 789 278	10 739 204	11 132 329	11 188 810	9 552 688
	Rayonnement	8 920 329	8 341 745	8 347 826	7 382 404	6 511 408
	Total	69 326 772	70 713 323	70 895 878	67 628 539	71 016 694
Invest.	Action économique	25 447 323	26 154 493	49 030 890	29 059 535	73 791 911
	Formation	6 465 678	8 890 020	9 838 376	10 101 055	9 287 335
	Rayonnement	11 998 483	4 578 213	3 972 137	3 979 462	3 112 129
	Autres dépenses			95 089	579 350	10 000
	Total	43 911 484	39 622 726	62 936 492	43 719 402	86 201 374
	Total général mandaté	113 238 256	110 336 049	133 832 370	111 347 940	157 218 068

Source : fichier comptabilité par missions, fonctions et nature

4.2.2 La présentation budgétaire par mission et par programme

Cette présentation a été mise en œuvre parallèlement, à l'initiative de la collectivité, pour faciliter le pilotage interne de ses actions, dans un objectif de lisibilité des politiques régionales.

La mission économie porte un budget de 194 M€ dont 129 M€ au titre de l'action économique³⁶ et 65 M€ au titre de la fonction « développement du système portuaire »³⁷.

³⁶ Fonctions 909 et 939 de l'instruction budgétaire et comptable M 71.

³⁷ Fonctions 908 et 938 de l'instruction budgétaire et comptable M 71.

Tableau n° 25 : Dépenses de la mission 2 « Economie » par section (en €)

Section	Fonction	2013	2014	2015	2016	2017
Investmt	908 ³⁸ TRANSPORTS (Ports)	11 743 133	13 857 589	21 361 426	17 272 187	63 303 387
	909 ACTION ECONOMIQUE	25 447 323	26 154 493	49 030 890	29 059 535	73 791 911
Sous-total investissement		37 190 455	40 012 082	70 392 316	46 331 722	137 095 298
Fonctionmt	938 TRANSPORTS (Ports)	1 074 946	1 268 075	769 502	1 769 150	2 520 453
	939 ACTION ECONOMIQUE	48 617 166	51 632 375	51 415 723	49 057 325	54 952 598
Sous-total fonctionnement		49 692 112	52 900 450	52 185 225	50 826 474	57 473 051
Sous-total 909 et 939		74 064 489	77 786 868	100 446 613	78 116 860	128 744 509
Total général mandaté		86 882 568	92 912 532	122 577 541	97 158 197	194 568 349

Source : fichier de comptabilité croisée (mandatements)

Les dépenses globales doublent entre 2016 et 2017; l'évolution est encore plus notable en matière d'investissements.

En 2017, l'essentiel de la dépense de fonctionnement au titre de la mission économie porte sur les comptes 657 « Subventions » (53,8 M€) et 611 « Contrats des prestations de services » (1,5 M€). La région intervient auprès d'un millier d'organismes différents mais concentre son intervention sur une centaine d'entre eux pour lesquels son engagement financier dépasse les 100 000 €

En investissement, le principal support de la dépense est également la subvention (comptes 203 et 204³⁹ pour 56,5 M€), mais il convient d'ajouter 46,5 M€ d'immobilisations en cours (compte 231) et 18,6 M€ de prêts et avances remboursables (compte 274).

4.3 Un périmètre opérationnel complexe

La collectivité intervient à travers différents supports financiers. Si les outils classiques que sont les subventions et les avances remboursables constituent le socle de son intervention, les élus ont souhaité introduire des dispositifs innovants davantage en prise avec les réalités économiques, parmi lesquels les fonds d'investissement et les sociétés de capital-risque.

³⁸ Nomenclature M71.

³⁹ On recense près de 180 tiers bénéficiaires sur ce compte.

4.3.1 Les dépenses d'intervention en investissement et en fonctionnement

L'analyse est basée sur le périmètre de la mission « économie », ainsi structurée :

Tableau n° 26 : Montant de la dépense affectée à la mission 2 Économie

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
P.0201 Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance	13,7	14	14,8	13,9	24,6	80%
P.0202 Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne	10,9	12,4	12,9	12,4	10,8	-1%
P.0203 Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises	7,5	6,1	9,6	6,9	8,3	11%
P.0204 Accompagner le développement des emplois durables et de qualité par la compétitivité des entreprises	9,8	11,7	16,6	14,1	30,5	211%
P.0205 Développer l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale et l'égalité	4,5	5,6	5,1	5,1	5,1	13%
P.0206 Soutenir les acteurs de la structuration de l'économie bretonne et des filières stratégiques	7,6	7,5	20,9	6,9	7,2	-5%
P.0207 Améliorer la performance des exploitations agricoles et des filières de production alimentaire	15,8	14,5	14,7	17	33,8	114%
P.0208 Développer le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture, contribuer au développement maritime	4,4	5,9	5,8	1,7	2,7	-39%
P.0209 Développer le système portuaire	12,8	15,1	22,1	19	71,5	459%
Total	86,9	92,9	122,6	97,2	194,6	124%

Source : fichier de comptabilité croisée

En 2017 et après les transferts de compétences issus de la loi NOTRe, les trois programmes les plus importants en volume financier concernent le développement du système portuaire (37 % du total), l'amélioration de la performance agroalimentaire (17 %) et l'accompagnement de la compétitivité des entreprises (16%).

L'importante hausse de la dépense entre 2016 et 2017 provient essentiellement des évolutions liées à la loi NOTRe, mais également de facteurs conjoncturels, tels que le développement du système portuaire, avec 53 M€ pour le port de Brest, et la réponse de la collectivité aux difficultés rencontrées par le monde agricole.

La région Bretagne a bénéficié de l'unique attribution du fonds de soutien exceptionnel au développement économique⁴⁰, « pour un montant de 27 984 609 € attribué par arrêté préfectoral du 7 avril 2017 et versé en deux fois. Un premier versement de 12 437 604 € en 2017 et un second de 15 547 005 € en 2018, après que la Région a justifié avoir largement atteint la cible par attestation en date du 19 décembre 2017(...) », selon les précisions qu'elle a apportées au cours du contrôle.

⁴⁰ Article 147 de la loi de finances 2017.

4.3.2 La participation régionale au capital des structures de développement économique

Il résulte des dispositions de l'article L. 4211-1 du CGCT, antérieur à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, que la région a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel notamment par :

« 8° La participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte ;

9° La souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou la participation, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises ».

Les sociétés de capital-risque interviennent en début de vie des entreprises. Les fonds d'investissement interviennent plutôt lorsqu'elles arrivent à maturation dans leur cycle de vie.

Tableau n° 27 : Participations financières de la région en matière de développement économique

En M€	Capital social	Souscription Région
Les sociétés de capital risque		
Bretagne participations	15	3,09
Bretagne jeunes entreprises	7,4	1,984
Bretagne capital solidaire	1,6	0,723
Les fonds professionnels de capital investissement		
Go capital amorçage 1	56,8	3
Go capital amorçage 2	59,7	2,5
Ouest venture I	33,6	3,95
Ouest venture II	21,4	4
Ouest venture III	33,8	3,5
Breizh Up ⁴¹	10	10,01
Breizh Armor capital	10	3
	249,3	35,757

Source: rapport présentation conseil de juin 2018

⁴¹ Breizh Up est un fonds de co-investissement créé par la région avec le soutien de l'union européenne pour renforcer l'apport en capitaux de sociétés bretonnes innovantes. (Cf. <http://breizhup.bretagne.bzh/>)

La participation de la collectivité à ces fonds et sociétés s'intègre dans les grands axes stratégiques définis dans le SRDEII. La région concentre ses apports dans des secteurs économiques prioritaires et veille à ce que tout le territoire breton soit irrigué. Par contre, elle n'intervient pas dans le choix des entreprises bénéficiaires des apports en capital, qui est laissé à l'appréciation de la structure gestionnaire du fonds ou de la société.

4.3.2.1 Les fonds d'investissement

Au 31 décembre 2017, les fonds d'investissement dont la région est actionnaire comptent dans leur portefeuille 112 entreprises.

Ces outils ont vocation à accompagner la dynamique de croissance des entreprises avant de sortir de leur capital lorsque leur situation financière le permet. Au sein du portefeuille de la région, 70 % des entreprises qui sont bénéficiaires de ce financement le sont depuis moins de cinq ans.

4.3.2.2 Les sociétés de capital-risque

L'importante participation de la région dans ces sociétés apparaît en phase avec les préconisations du rapport sur les aides à l'innovation⁴² selon lesquelles « *il est essentiel de laisser une grande liberté aux inventeurs et donc de se reposer sur des écosystèmes peu dirigés* ».

Le tableau ci-dessous reprend l'analyse du résultat des structures pour lesquelles la Région détient plus de 20 % du capital en 2017.

Tableau n° 28 : ⁴³ Les sociétés de capital-risque

en K €	Créat°	Résultats 2016					Résultats 2017				
		Expl°	Fin.	Exep.	Impôts	Cumul	Expl°	Fin	Excep.	Impôts	Cumul
Sociétés de capital risque											
Bretagne participations (21%)	1999	-604	152	1205	-4	749	-849	1695	913	-16	1743
Bretagne capital solidaire (46%)	2001	-40	74	-85	0	-51	-47	-11	55	0	-3
Bretagne jeunes entreprises (27%)	1999	-692	228	1553	0	1089	-254	418	-67	0	97
Fonds d'investissement											
Breizh Up (100%)	2015	-256	0	0	0	-256	-255	3	0	0	-252

Source : conseil régional participations régionales de toute nature Conseil de juin 2018

⁴² Rapport gouvernemental sur les aides à l'innovation publié en mars 2018.

⁴³ Breizh Armor capital, dont l'activité a démarré en janvier 2018, ne figure pas dans ce tableau.

4.3.2.3 La prise de participation dans le capital de la banque publique d'investissement (BPI)

La participation de la région dans la banque « BPI France » s'élève à 665 000 €, soit 0,1 % du capital. Elle est la seule collectivité à y figurer.

Elle a également attribué en 2016 à la BPI un montant de 2 M€ dans le cadre du « prêt croissance TPE » qui doit « *permettre de favoriser la dynamique des petites entreprises bretonnes (moins de 50 salariés et 10 millions de chiffre d'affaires) par l'octroi de prêts sans garantie à des conditions privilégiées. D'un montant compris entre 12 et 50 000 € et d'une durée de cinq ans, ces prêts offrent, de plus, un différé d'amortissement du capital de douze mois qui laisse le temps nécessaire à l'amortissement de l'investissement* »⁴⁴.

Cette dotation doit permettre la mise en place de 10 M€ de prêts par BPI France, pour l'accompagnement d'un minimum de 250 projets ; elle est destinée à bonifier les intérêts de ces prêts.

4.3.2.4 La participation au capital de la SABEMEN⁴⁵

L'article 133 de la loi NOTRe dispose que « *le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.*

Les quatre départements bretons détiennent des participations dans ce capital, conformément au tableau ci-dessous :

Tableau n° 29 : Les actionnaires de la SABEMEN

Actionnaires	Montant du capital	Pourcentage
Région Bretagne	28 380 015	34 %
Département Finistère	9 799 995	11,8 %
Département Ille et Vilaine	9 799 995	11,8 %
Département Côtes d'Armor	3 525 000	4,2 %
Département Morbihan	3 525 000	4,2%
Brittany Ferries	28 369 950	34 %
Divers privés	45	0 %
	83 400 000	100 %

Source CRC Bretagne

⁴⁴ Source : rapport de la commission permanente du 11 juillet 2016.

⁴⁵ Société anonyme Bretonne d'équipement mixte d'équipement naval.

La région a indiqué, lors du contrôle de cette société par la chambre, ne pas envisager le rachat de ces parts, considérant que « *la SABEMEN n'entre pas dans le champ d'application de la loi NOTRe, l'actionnariat du département pouvant indiscutablement être rattaché à la compétence touristique, partagée entre communes, départements et régions* ».

4.4 Les partenariats avec les EPCI

Des coopérations entre la région et les deux métropoles bretonnes sont mises en place depuis plusieurs années, notamment dans le cadre du volet territorialisé du contrat de plan État-Région 2015-2020. Deux contrats métropolitains ont en effet été signés en novembre 2015 avec Brest Métropole et Rennes Métropole.

La région Bretagne a également signé, le 27 janvier 2017, deux pactes métropolitains d'innovation. Le pacte passé avec Brest Métropole prévoit sept projets, parmi lesquels le « pôle des excellences maritimes » ou le « Campus naval ». Celui passé avec Rennes Métropole met notamment l'accent sur « l'accessibilité du territoire » et la « mobilité intelligente ». Ces contrats prévoient des financements conjoints de l'État, de la région Bretagne, de la Caisse des dépôts et de chacune des métropoles.

La région Bretagne a pris acte « *d'un fort attachement des EPCI aux dispositifs, par ailleurs très divers d'un département à l'autre, historiquement mis en place par les Conseils généraux.* ». Elle a constaté « *de la part des territoires une très forte inquiétude liée au retrait des départements, de leur présence territoriale d'une part, et de ses outils d'accompagnement d'autre part.* »

Une délibération du 1^{er} juillet 2016 adapte le SRDEII à la nouvelle répartition des rôles en matière d'intervention économique entre la Région et les EPCI ; elle approuve notamment le principe de la construction d'un partenariat nouveau avec les EPCI et identifie six chantiers complémentaires⁴⁶ aux orientations stratégiques préalablement définies dans ce schéma, parmi lesquels l'intégration d'un volet métropolitain.

Une délibération⁴⁷ du 11 février 2017 approuve « *la nouvelle organisation de l'action publique en matière de développement économique* » ainsi que les compléments au SRDEII, avec un volet métropolitain intégrant les stratégies de Brest métropole et de Rennes métropole. Les élus évoquent à cet égard « *la nécessité du dialogue entre les deux institutions pour éviter toute divergence autant dans les objectifs que dans les dispositifs mis en œuvre. [...] on ne saurait accepter que des concurrences stériles se créent ou que des actions redondantes soient conduites.* »

⁴⁶ Intégration des volets métropolitains, intégration d'orientations régionales en matière d'économie sociale et solidaire, une nouvelle ambition pour l'attractivité régionale, l'amélioration des dispositifs d'évaluation et de suivi des objectifs, une meilleure prise en compte des enjeux territoriaux, amélioration de l'opérationnalisation de la stratégie, au service des entreprises.

⁴⁷ Délibération n°17_DGS_01 en date du 11 février 2017.

Par ailleurs, la région a signé avec chacun des 59 EPCI bretons une convention bilatérale. Couvrant la période 2017-2020, ces conventions ont pour objectifs d'harmoniser les politiques économiques territoriales et de coordonner les dispositifs d'aide octroyés ; elles prennent notamment acte des stratégies et des modalités d'intervention de chacun des partenaires. Bâties sur un modèle validé par délibération du 13 février 2017, ces conventions s'articulent autour de trois axes :

- un axe stratégique au sein duquel les EPCI définissent les filières prioritaires qu'ils souhaitent promouvoir, parmi les 11 qui sont définies dans le SREDII ;
- un axe de soutien aux entreprises, avec la possibilité pour les EPCI de venir abonder les dispositifs régionaux, voire de développer leurs propres aides, en cohérence avec la stratégie régionale ;
- le respect de la charte du service public de l'accompagnement des entreprises, qui repose sur trois principes :
 - « une responsabilité de premier niveau des EPCI, en vertu du principe de subsidiarité et en concertation avec tous les acteurs de terrain ;
 - une capacité de la région à accompagner les territoires de façon différenciée et à promouvoir la solidarité ;
 - le renforcement d'un réseau de développeurs économiques à l'échelle régionale, dans la perspective d'un apport de valeur ajoutée aux entreprises, de partage de bonnes pratiques adaptées à leurs besoins et d'une montée en compétences, notamment. »

Les élus régionaux ont donc souhaité renforcer et harmoniser la relation partenariale avec tous les EPCI bretons et pas uniquement avec les deux métropoles. L'objectif de la collectivité consiste, selon les propos du président, « à mieux organiser l'action publique en matière de développement économique, sur le terrain, par un partenariat renouvelé entre les deux acteurs publics majeurs que sont désormais sur ce champ les EPCI et le Conseil régional ».

Les deux métropoles de Rennes et de Brest déclinent comme suit leur stratégie de développement économique, en cohérence avec les grandes orientations régionales :

La convention de partenariat passée avec Rennes Métropole ⁴⁸

Elle a pour objet d'harmoniser les politiques économiques régionale et métropolitaine, d'autoriser Rennes Métropole à intervenir sur les dispositifs d'aide économique et de mettre en place un service d'accompagnement des entreprises sur le territoire métropolitain. Si elle doit faire face aux enjeux de renouvellement industriel et d'internationalisation, « *le potentiel de recherche et de formation supérieure constitue un élément d'attractivité essentiel contribuant à l'implantation d'entreprises innovantes ou de leurs centres de recherche et développement, en particulier sur les pôles agronomique, numérique et santé-environnement.* »

Elle pose le principe selon lequel les deux partenaires partagent une même vision du développement économique sur le territoire métropolitain : l'amélioration du potentiel touristique porté par l'arrivée de la LGV et l'expansion aéroportuaire, la compétitivité du secteur automobile, la diversification dans le secteur du numérique, les défis écologique et sanitaire auxquels le secteur agroalimentaire doit faire face, les enjeux environnementaux et sociaux de la filière de la construction ; un intérêt particulier est porté au développement des quartiers prioritaires identifiés par la politique de la ville.

Cette vision est complétée par leur attention commune aux enjeux transversaux : le soutien à la performance économique des entreprises, l'innovation technologique et sa valorisation, l'internationalisation et la promotion du territoire.

Rennes Métropole s'attache à créer un environnement économique favorable aux entreprises à travers un soutien financier aux différentes filières économiques⁴⁹, un dispositif de soutien au commerce et à l'artisanat, des aides à la création d'entreprises et un soutien à l'innovation « productive ».

La convention prend acte des dispositifs mis en place par la métropole et prévoit que cette dernière puisse intervenir sous forme d'aides directes autonomes lorsque les enjeux territoriaux le justifient.

Elle prévoit enfin les conditions d'un partage d'information sur le repérage des entreprises à fort potentiel de développement et l'évaluation des projets conjointement financés.

⁴⁸ La métropole regroupe 43 communes et 439 000 habitants ; elle compte 41 500 entreprises.

⁴⁹ Logistique urbaine, filière numérique, industries culturelles, nutrition et santé, automobile et éco-activités.

La convention de partenariat passée avec Brest Métropole

La stratégie métropolitaine de développement économique (SMDE) a été validée en juin 2016 par Brest métropole, suite à un travail partenarial mené avec les principaux acteurs locaux du développement économique. Les réflexions menées dans le cadre de la SMDE se sont entre autres appuyées sur le SRDEII, dont le volet métropolitain comprend une synthèse de la stratégie brestoïse.

Le territoire brestoïse dispose d'atouts de développement importants : c'est l'un des premiers sites mondiaux de recherche sur les sciences et technologies de la mer avec une industrie agroalimentaire importante mais en pleine restructuration. Le taux de création d'entreprises est inférieur au niveau national et la population est vieillissante.

La SMDE identifie cinq défis à relever pour le développement économique du territoire : renforcer l'attractivité du territoire métropolitain, encourager l'innovation et développer les compétences, conquérir les marchés nationaux et internationaux, notamment à travers l'accessibilité du territoire, réussir les transitions énergétique, numérique et sociétale, développer les pôles d'excellence en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

La région et la métropole partagent les mêmes objectifs d'attractivité du territoire, de développement de l'entrepreneuriat, de conquête des marchés et d'internationalisation, d'accompagnement des transitions et de renforcement de leurs pôles d'excellence.

Concernant les dispositifs d'aide aux entreprises, la convention développe les dispositifs mobilisables sur le territoire métropolitain et définit les complémentarités avec les aides régionales. Brest Métropole « envisage de développer de nouvelles aides directes aux entreprises pour soutenir le développement de leurs activités et de l'emploi, ainsi que leurs projets d'innovation. » Les deux parties conviennent que ces dispositifs, qui feront l'objet d'échanges entre elles, « pourront s'adosser à des dispositifs régionaux existants ou être mis en place de manière autonome par la métropole. » Cette dernière pourra également intervenir avec des aides directes aux entreprises, après accord de la région.

Les signataires s'engagent à respecter les modalités opérationnelles définies dans la charte du service public de l'accompagnement des entreprises.

Les conditions de partage d'informations relatives aux entreprises du territoire métropolitain sont identiques à celles fixées dans la convention passée avec Rennes Métropole.

L'analyse de ces conventions fait ressortir le souhait de la collectivité régionale de mettre en place un partenariat qui laisse une marge de manœuvre aux EPCI puisque : « *en complément des dispositifs contractualisés, les EPCI pourront intervenir en aide directe auprès d'entreprises, après accord de la région, pour des dossiers à enjeux pour le territoire* ».

Ce partenariat pourrait encore être renforcé, la région envisageant « *dans le cadre d'une expérimentation et sur le fondement de l'article L. 1511-2 du CGCT, [de] déléguer l'octroi de tout ou partie des aides régionales à certains EPCI qui le souhaiteront, s'il est démontré qu'une gestion de certaines aides régionales s'avère plus efficiente à l'échelle intercommunale.* »

Il s'agit de conventions-cadre qui n'évoquent ni calendrier de mise en œuvre ni plan de financement. Elles se déclinent à travers des conventions plus opérationnelles ; c'est notamment le cas de la contractualisation de la région avec la communauté de communes du Pays de Redon et avec Lannion Trégor Communauté pour la mise en œuvre du dispositif « Pass commerce artisanat ».

Une « conférence régionale des EPCI » regroupe sur une base annuelle la région et les 59 EPCI de Bretagne ; elle constitue, selon la collectivité, « *le lieu essentiel du suivi, de la gouvernance puis de l'évaluation des orientations du schéma.* »

Ces conventions coexistent avec les contrats de partenariat Région-Europe-Pays passés au titre de la période 2015-2020 avec les 21 pays bretons. Une enveloppe globale de 103 M€ est dédiée dans ce cadre à l'aménagement du territoire et au développement local.

5 LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE TRANSPORTS INTERURBAINS ET SCOLAIRES

5.1 La stratégie régionale

Cette stratégie a été initialement développée dans un schéma régional multimodal des déplacements et des transports, validé au mois de décembre 2008.

Elle se poursuit dans le cadre de l'élaboration du SRADDET⁵⁰, qui s'intègre dans une démarche plus globale, la « Breizh COP ». Il s'agit pour la région d'associer tous les partenaires institutionnels, les acteurs socioéconomiques ainsi que les citoyens dans la définition d'un nouveau projet de territoire pour la Bretagne. Ses services ont élaboré un diagnostic prospectif puis organisé en 2017 trois forums de la mobilité, à Brest, Rennes et Lorient, afin de dégager les grands enjeux régionaux et les leviers de mise en œuvre.

Le projet de SRADDET élaboré sur cette base est soumis à la concertation publique dans le courant du dernier trimestre 2018. Il sera présenté devant l'assemblée régionale au cours de l'année 2019. Il s'articule autour de six objectifs définis en partenariat avec tous les acteurs locaux concernés :

- l'amélioration du « *raccordement de la Bretagne au reste du monde* » à travers le développement des dessertes ferroviaires et aériennes ;
- le développement des projets de mobilités à l'échelle des EPCI « *dans un souci de limitation des déplacements contraints* » ;
- l'amélioration de l'offre de transports publics ;
- la réduction du parc automobile breton à travers la promotion des modes de déplacement « *actifs* » (vélo et marche à pied) ;
- la prise en compte d'une réelle « *proximité d'usage* » avec la garantie d'un accès physique et numérique aux services de transport ;
- la prise en compte des enjeux climatiques, avec un objectif de « *neutralité carbone* » à l'horizon 2040 ;
- l'amélioration des connexions entre les différents pôles de « *l'armature territoriale* » avec un double enjeu d'attractivité et de solidarité.

⁵⁰ Schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires.

5.2 Le financement de cette stratégie

La complexité de la double traduction budgétaire des flux financiers se retrouve ici.

5.2.1 Le financement de la fonction « transports » (M71)

Les deux tableaux ci-dessous illustrent l'évolution notable des dépenses entre 2016 et 2017, année de mise en œuvre du transfert de la compétence « transports interurbains et scolaire ».

Tableau n° 30 : Évolution des dépenses de la fonction « transport » (M71)

Fonction 8 Transports	2015			2016		
	Investissement	Fonctionnement	Total	Investissement	Fonctionnement	Total
	En €	En €	En €	En €	En €	En €
Dépenses						
(908/ 938)	212 223 940	115 110 634	327 334 574	126 997 844	114 993 481	241 991 324
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	172 086 460	101 558 497	273 644 957	96 989 058	101 419 958	198 409 016
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	11 496 169		11 496 169	6 319 443		6 319 443

Fonction 8 Transports	2017			2018 (BP+DM au 30/06/18) *		
	Investissement	Fonctionnement	Total	Investissement	Fonctionnement	Total
	En €	En €	En €	En €	En €	En €
Dépenses						
(908 et 938)	235 300 824	252 350 147	487 650 971	219 348 500	275 552 000	494 900 500
<i>Dont transports communs de voyageurs (81)</i>	152 409 916	237 141 068	389 550 984	125 183 255	259 509 000	384 692 255
<i>Dont routes et voiries (82)</i>	13 126 687		13 126 687	11 195 745		11 195 745

Source : comptes et budget

Tableau n° 31 : Ventilation des crédits de la fonction 8 « Transport » (en €)

Section		2013	2014	2015	2016	2017
Fonct.	Mission 2 - Économie ⁵¹	1 074 946	1 268 075	769 502	1 769 150	2 520 453
	Mission 4 - Mobilités	92 856 251	99 798 127	103 645 108	102 578 286	237 568 421
	Mission 6 - Rayonnement ⁵²	812 858	928 353	987 286	750 431	937 067
	Autres dépenses	10 278 976	10 098 030	9 708 738	9 895 614	11 324 206
Invest.	Mission 2 - Économie	11 743 133	13 857 589	21 361 426	17 272 187	63 303 387
	Mission 4 - Mobilités	214 849 415	250 050 053	183 681 128	103 211 889	165 567 676
	Mission 6 - Rayonnement	8 940 642	6 720 550	7 181 386	6 323 989	6 429 761
	Autres dépenses				189 779	
Total		340 556 220	382 720 777	327 334 574	241 991 324	487 650 971

Source : fichier comptabilité par missions, fonctions et nature

Cette ventilation prend en compte une répartition par missions, qui est la présentation budgétaire retenue par la région Bretagne.

5.2.2 Le financement de la mission « mobilités »

Les crédits affectés à la mission 4 « mobilités » concernent le développement des modes de transports collectifs régionaux (programme 401), la modernisation des réseaux ferroviaires et routiers structurants (programme 402) et la modernisation des aéroports à vocation régionale (programme 403). C'est dans le programme 401 que figurent les dépenses relatives aux transports interurbains et scolaires, objet de l'enquête nationale.

⁵¹ Les crédits affectés à la mission 2 concernent le développement du transport maritime, l'essentiel des dépenses est affecté à la rénovation du port de Brest.

⁵² Les crédits affectés à la mission 6 concernent la valorisation et la modernisation des voies fluviales navigables.

Tableau n° 32 : **Évolution des dépenses du programme 401 « Développer les modes de transports collectifs régionaux et favoriser la mobilité durable »** (en €)

	Art 2c	2013	2014	2015	2016	2017	Différence 2016/2017
Fonctionnement	60					16 093	16 093
	61	1 410 726	1 665 336	1 708 983	1 700 734	1 480 157	-220 577
	62	353 183	169 629	443 425	209 857	21 138 284	20 928 427
	63				0	0	0
	65	90 419 149	97 217 480	99 368 843	99 197 964	214 127 786	114 929 822
	67	0	0	0	0	0	0
Total fonctionnement		92 183 058	99 052 445	101 521 251	101 108 555	236 762 320	135 653 765
Investissement	10			0	0	0	0
	20	38 371 575	33 981 096	53 592 899	39 177 418	53 151 226	13 973 808
	21	92 458	6 761 851	224 710	125 577	9 518 169	9 392 592
	23					375 398	375 398
	27					5 000	5 000
Total investissement		38 464 033	40 742 947	53 817 609	39 302 995	63 049 793	23 746 798
Total général		130 647 092	139 795 392	155 338 860	140 411 549	299 812 112	159 400 563

Source : données région, fichier présentation croisée

L'augmentation des dépenses de fonctionnement à compter de 2017 est liée au transfert de compétences, avec notamment le versement de subventions aux opérateurs de transport interurbain et scolaire (environ 1 000 contrats passés avec des délégataires ou des autorités organisatrices de second rang pour un montant total de 105 M€ imputés au compte 6568).

La croissance des dépenses d'investissement est liée au financement des grands projets structurants du territoire breton, au premier rang desquels la LGV. Y figurent également la construction d'un navire desservant l'île de Groix et l'achat de matériel ferroviaire roulant.

L'importante évolution constatée entre 2016 et 2017 tient à la poursuite de l'attribution de subventions d'équipement à SNCF Mobilités en vue de l'achat de rames TER (compte 204) et au rachat des cars de la régie départementale Illevia (compte 218).

5.3 Les modalités du transfert des compétences « transports scolaires et interurbains »

La loi NOTRe a prévu deux dates de transfert des compétences : le 1^{er} janvier 2017 pour les transports interurbains et le 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires. La région a fait le choix de déléguer aux quatre départements bretons, par convention, la compétence « transport interurbain » du 1^{er} janvier 2017 au 31 août 2017. Elle a en effet souhaité exercer les deux compétences transférées à la même date, le 1^{er} septembre 2017, considérant leur gestion comme indissociable.

5.3.1 Le processus de préparation de ce transfert

Des réunions bilatérales entre les directeurs généraux des services de la région et des quatre départements, suivies d'une approche plus technique entre les directeurs des transports, se sont tenues au cours du dernier trimestre 2015.

Une réunion regroupant l'ensemble des acteurs régionaux et départementaux concernés s'est ensuite tenue au mois de janvier 2016 avec pour objectif la préparation technique du transfert dans le respect de la continuité du service.

En parallèle, la commission d'évaluation des charges et des ressources, s'est réunie à quatre reprises, pour chaque département, sous la présidence du président de la chambre régionale des comptes. Elles ont été précédées par des échanges techniques entre les directions concernées⁵³ des départements et de la région⁵⁴.

5.3.2 Le résultat des négociations

Tableau n° 33 : Attributions de compensation versées dans le cadre du transfert de compétences

Transport / transfert de compétences (en €)	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Charges transférées "Transports interurbains et scolaires" [hors RH et charges indirectes]	23 974 924	32 933 776	40 760 550	26 351 403
<i>dont fonctionnement</i>	<i>23 971 994</i>	<i>32 609 576</i>	<i>39 493 550</i>	<i>26 351 403</i>
<i>dont investissement</i>	<i>2 930</i>	<i>324 200</i>	<i>1 267 000</i>	<i>0</i>
Charges transférées " RH"	565 255	703 400	1 421 016	850 835
charges transférées "fonctions support"*	103 045	94 667	57 221	105 244
charges indirectes transférées *	82 830	118 743	331 101	186 662
<i>transport maritimes de passagers</i>	<i>96 764</i>	<i>6 942 632</i>	<i>0</i>	<i>1 467 316</i>
total charges transférées	24 822 818	40 793 218	42 569 888	28 961 460
CVAE	23 863 561	39 967 613	63 642 705	32 397 121
AC versée par la Région			-21 072 816	-3 435 661
AC versée par les départements	959 257	825 605		

Source : Synthèse CLECT et arrêtés préfectoraux

*Les services de la région précisent que « ces chiffres ont été calculés en intégrant la compétence déchet et la compétence maritime ». Toutefois, 85 % des charges visées se rapportent au transport interurbain et scolaire.

⁵³ (DGS, Directions des transports, Directions des finances)

⁵⁴ Au total, sur l'année 2016, ce sont plus de 25 réunions techniques et financières qui se sont déroulées entre la région et les départements. Les services de la région se sont chargés d'établir l'ensemble des dossiers préparatoires aux 16 réunions de la CLECT ; ils ont assuré la fonction de rapporteur pour ces rencontres.

Concernant le Morbihan, le total des charges transférées comprend un montant de 4 M€ qui correspond à une compensation financière versée aux communautés d'agglomération de Vannes (1,7 M€) et Lorient (2,3 M€) suite à l'extension de leur périmètre territorial pour l'organisation du transport scolaire. L'arrêté préfectoral fixant ce montant a été déféré devant le tribunal administratif par le département du Morbihan, qui conteste l'inclusion de ces compensations dans le périmètre du transfert de compétences.

5.4 Le maintien, à titre provisoire, des organisations précédentes

La priorité de la collectivité étant d'assurer la continuité du service, elle a maintenu à titre transitoire les organisations précédentes et notamment les délégations de service public et les marchés en cours : les grands principes de gestion en matière de tarification et de relations avec les usagers sont restés identiques à ceux qui prévalaient dans les quatre départements.

Le tableau ci-dessous illustre le caractère hétérogène des organisations précédemment mises en place.

Tableau n° 34 : L'organisation du transport interurbain et du transport scolaire par département

29	Existant au 31/12/2016	transition
Scolaire et interurbain	<p>Les deux compétences s'exercent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u> dans le cadre de 5 conventions de délégation de service public </u> passées avec des groupements de transporteurs. - <u> par délégation à deux AO2 pour l'organisation de « réseaux » locaux de proximité ;</u> - <u> par convention de délégation de compétence du département à 34 AO2 </u> (communes et EPCI pour les élèves de primaire) sur des lignes scolaires spécifiques. 	<p><i>« Les modes de gestion retenus par la Région sont identiques aux modes de gestion qui étaient appliqués dans chaque Département avant le transfert, dans un souci d'assurer la continuité du service ».</i></p> <p>Les 5 DSP sont maintenues et prolongées jusqu'en juillet 2020</p> <p>Les conventions passées avec les AO2 ont été transférées à la Région et maintenues.</p>
56		
Scolaire	<p>Le transport des élèves s'effectue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u> sur les lignes régulières de transport interurbain </u> - <u> sur des lignes spécifiques scolaires :</u> <ul style="list-style-type: none"> • dans le cadre de 81 marchés publics passés soit par le Département, soit par des AO2 • organisées directement par certaines AO2. <p>Ce sont au total 85 AO2 qui interviennent.</p>	<p>Une partie de ces marchés arrivant à échéance au 1er septembre 2017, le Département en a assuré le renouvellement au cours du premier semestre 2017 en concertation avec la Région. L'organisation consistant à s'appuyer fortement sur des organisateurs locaux (AO2) a été maintenue.</p>

interurbain	<p>La compétence transport interurbain s'effectue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>par conventions de délégation de service public passées avec des transporteurs différents</u> (15 DSP en cours) ; - <u>par délégation à 16 A02</u> (conventions de délégation de compétence et conventions tripartites transporteur/Département/A02). 	<p>Les DSP arrivant à échéance en septembre 2025 sont reprises à l'identique jusqu'à cette date.</p> <p>Les A02 de proximité ont été maintenues en l'état à l'exception des 4 transférées à Vannes Agglomération dans le cadre de l'extension de son ressort territorial au 1er janvier 2017.</p>
22		
Scolaire	<p>Le transport des élèves (hors ESH) s'effectue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>sur les lignes régulières de transport interurbain</u> - <u>sur des lignes spécifiques scolaires</u> (99 marchés et une vingtaine d'exploitants) : <ul style="list-style-type: none"> • Confiées à des transporteurs dans le cadre de marchés publics passés par le Département • Organisées directement par certaines A02 (en régie ou par marché). <p>Au total, 110 A02 interviennent pour gérer le transport scolaire sur le territoire du département.</p>	<p>Les marchés de transport scolaire, repris par la région, ont été conclus en 2015 et arrivent à échéance en août 2022.</p>
interurbain	<p>Le transport interurbain s'effectue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>dans le cadre d'une convention de délégation de service public passée avec la CAT et ses cotraitants</u> (réseau Tibus - 22 lignes sur l'actuelle DSP) - <u>par délégation à une quinzaine d'A02 pour l'organisation de « réseaux » locaux de proximité</u> (dans le cadre d'une convention de délégation de compétence). 	<p>« La DSP Tibus a été renouvelée en 2016 et arrive à échéance à la rentrée scolaire 2024 ».</p> <p>Son périmètre jusqu'alors inchangé va évoluer avec la sortie de 2 lignes désormais intercommunales la ligne 7 Hénon-Saint-Brieuc et la ligne 26 Penvénan-Lannion</p>
35		
Scolaire	<p>Le transport des élèves (hors ESH) s'effectue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>sur les lignes régulières de transport interurbain</u> - <u>sur des lignes spécifiques scolaires</u> confiées : <ul style="list-style-type: none"> • à des transporteurs dans le cadre de marchés publics passés soit par le département directement, soit par des A02 (140 lots) • Organisées directement par 49 A02 (transport des primaires). 	<p>Les marchés de transports scolaires passés en 2011 sur le périmètre brétilien arrivent à échéance au 31 juillet 2019.</p> <p>Ils ont été transférés à la région qui est en train de procéder à leur renouvellement et à leur allotissement.</p>

interurbain	<p>Le transport interurbain s'effectue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le cadre de : <ul style="list-style-type: none"> • <u>3 conventions de délégation de service public</u> attribuées à un seul transporteur, • <u>1 contrat d'exploitation avec Illevia</u> (régie sous statut EPIC) - <u>par délégation à une dizaine d'A02 pour l'organisation de « réseaux locaux » de proximité</u> (convention de délégation de compétence) signées avec des communautés de communes). 	<p>Les 4 premiers contrats arrivent à échéance au 31/07/2019 ; ils ont été prolongés jusqu'au 5 juillet 2020 (<i>date identique au Finistère</i>) « afin d'avoir un premier temps de convergence des contrats à ce moment-là mais aussi de pouvoir réaliser un diagnostic des contrats en cours ».</p>
-------------	---	--

5.5 L'exercice par les EPCI de la compétence « transports interurbains et scolaires »

5.5.1 Le partage territorial des compétences

L'article 15 de la loi NOTRe codifié aux articles L. 3111-1 et suivants du code des transports précise que : « *les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11, par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée* ». Ces dispositions s'appliquent aux transports interurbains de voyageurs et aux transports scolaires.

Par ailleurs, certains EPCI prennent en charge la compétence « mobilité⁵⁵ », sur une base obligatoire pour les métropoles et communautés d'agglomération⁵⁶, et optionnelle pour les autres. Cette compétence s'exerce sur leur ressort territorial (périmètre de transport urbain « PTU »). Elle inclut les transports urbains de voyageurs et les transports scolaires, en application pour ces derniers de la loi du 22 juillet 1983⁵⁷.

⁵⁵ La loi MAPTAM introduit la notion d'autorité organisatrice de la mobilité AOM.

⁵⁶ Les communautés de communes peuvent choisir de l'exercer en tout ou partie.

⁵⁷ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Si les 14 agglomérations bretonnes ont de droit la compétence en matière de transport scolaire, elles n'ont pas toutes souhaité l'exercer directement elles-mêmes. C'est notamment le cas des agglomérations de Dinan, Guingamp et Fougères, qui délèguent à la région par convention l'exercice de cette compétence pour une durée déterminée. L'agglomération de Redon est également dans cette situation mais a souhaité reprendre sa compétence en propre au 1^{er} janvier 2019. Les autres agglomérations⁵⁸ exercent aujourd'hui en propre cette compétence ; elles ont conclu avec la collectivité régionale une convention de coopération et de mutualisation des moyens, dans un objectif de continuité du service sur le territoire de l'agglomération et au-delà. Ce continuum concerne par exemple les élèves qui résident en dehors de l'agglomération et sont scolarisés sur le territoire de celle-ci.

Les communautés d'agglomération exercent toutes directement la compétence « transport urbain » et ont souhaité coopérer avec la région et mutualiser leurs moyens avec les services régionaux de transports interurbain.

5.6 La gestion du personnel

Les personnels départementaux ayant vocation à être transférés ont conservé leur position d'origine jusqu'au 31 août 2017, compte tenu du dispositif de délégation de compétences exposé en introduction ; ils ont ensuite été mis à disposition de la région au dernier trimestre 2017 avant de faire l'objet d'un transfert administratif à compter du 1^{er} janvier 2018.

Ils sont tous restés dans leur résidence administrative d'origine, soit dans des locaux du département loués par la région (St Brieuc, Vannes et Quimper) soit dans des locaux de la région (Rennes).

Tableau n° 35 : Personnels transférés

Transport / transfert de compétences	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Personnels transférés en ETP	14	15	30,6	11,73

Source : Synthèse CLECT et arrêtés préfectoraux

Les agents transférés sont nombreux en Ille-et-Vilaine. Cela s'explique par le fait qu'ils géraient les transports interurbains et scolaires en direct, depuis l'inscription des voyageurs jusqu'à l'organisation de leur transport, alors que dans les trois autres départements, ces tâches étaient largement dévolues à des délégataires.

⁵⁸ Lannion Trégor Communauté, Saint-Brieuc Armor Agglomération, Quimperlé Communauté, Concarneau Agglomération, Quimper Bretagne Occidentale, Morlaix Communauté, Saint-Malo Agglomération, Vitre Communauté, Lorient Agglomération.

5.7 La gestion des fonctions « support »

Toujours dans un objectif de continuité du service, la région a conclu avec les départements des Côtes d'Armor, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan des conventions de mise à disposition de leur système d'information dédié aux transports⁵⁹, jusqu'au 31 décembre 2020. Un tel dispositif n'existait pas dans le département du Finistère dans la mesure où la gestion des mobilités était intégralement confiée aux transporteurs délégués.

Enfin, le département du Morbihan ayant initié un projet de SAEIV⁶⁰ dans les cars interurbains, la région a fait le choix de poursuivre ce projet, finalisé en septembre 2017. Ce type de service était déjà à l'œuvre dans les autres départements.

Le matériel nécessaire à l'exploitation du service est resté identique.

5.8 L'harmonisation progressive des politiques de transport

La région évoque à cet égard le fait qu'« *une meilleure coordination des offres ferroviaires et routières ainsi que la simplification du panorama des acteurs permet d'imaginer plus facilement des offres de mobilité réellement inter et multimodales.* »

5.8.1 La mise en place d'une politique de communication

La collectivité a élaboré une stratégie de communication visant à rendre plus lisible sa politique de transport. L'ensemble du matériel affecté au réseau de transport terrestre et maritime est identifié sous la marque unique « BreizhGo » au fur et à mesure de son renouvellement. Afin de rendre plus lisible sa relation aux usagers, elle projette la mise en place d'un numéro unique d'appel en 2019. Un règlement régional des transports scolaires sera applicable à compter de la rentrée scolaire 2019.

⁵⁹ Outil billettique, outil spécifique de gestion des transports scolaires, notamment.

⁶⁰ Les réseaux de transports en commun se sont progressivement équipés de SAEIV (Systèmes d'Aide à l'Exploitation et d'Information Voyageurs), dont le fonctionnement repose sur un système permettant de localiser précisément les bus. *Source Mobilité intelligente 3.0*

5.8.2 Un objectif de refonte tarifaire globale en 2019

Face aux disparités tarifaires constatées sur les réseaux de transports collectifs routiers et ferroviaires, la région a lancé une réflexion globale de refonte de sa gamme tarifaire. Elle a donc passé, en mars 2018, un marché public comportant deux lots :

- la réalisation d'une étude relative à la gamme tarifaire applicable au réseau régional de transport (cars + trains) ;
- une réflexion sur la stratégie de distribution que pourrait mettre en œuvre la région Bretagne.

La collectivité souhaite notamment que la future gamme tarifaire respecte les grands équilibres financiers des différents modes de transport, conserve une corrélation entre le coût du transport public et le prix public et s'appuie sur un principe tarifaire simple, cohérent et pertinent pour la Bretagne. Elle devra également prendre en compte la relation avec les transports urbains et les réseaux de transport des régions limitrophes.

La définition d'une tarification scolaire harmonisée constitue, pour la région, une priorité. Des études réalisées en interne sont également en cours afin de mettre en place une tarification sociale.

6 LES EVOLUTIONS DE L'ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE

Si les récentes évolutions législatives, au premier rang desquelles les lois MAPTAM et NOTRe ont fait évoluer les compétences dévolues à la collectivité ainsi que son environnement institutionnel, elles n'ont pas, selon l'ordonnateur, « *donné lieu à la modification des grands objectifs prioritaires de la politique régionale* ».

Pour la préparation et la gestion des transferts de compétences, la collectivité n'a pas eu recours à un cabinet de consultants, estimant que « *le gain apporté n'aurait pas été compensé par le coût qu'il aurait représenté, ni par le climat de défiance qu'il aurait pu engendrer.* »

De façon générale, la collectivité a privilégié la notion de continuité du service rendu à l'utilisateur ; elle a donc repris provisoirement à son compte les modes de gestion antérieurs des compétences transférées, au premier rang desquelles les transports interurbains et scolaires, assumant selon ses termes « *l'hétérogénéité régionale.* » Cette notion de continuité irrigue également l'action économique, dans la mesure où la région en était déjà chef de file.

6.1 L'organisation des services centraux

L'organisation actuelle de la collectivité, mise en place en 2010, n'a pas été remise en cause mais les périmètres de certaines directions ont été agrandis ;

-le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens a induit la restructuration de la direction des affaires européennes et internationales, avec la création de plusieurs services en son sein ;

- un service du développement économique territorial a été créé au sein de la direction de l'économie ;

-la direction des transports et de la mobilité a intégré les ex-services des quatre départements bretons dédiés au transport interurbain et scolaire ;

- la direction en charge des ports a été renforcée pour prendre en compte la prise de compétence sur les ports transférés ;

-la direction de l'environnement s'est trouvée renforcée par des agents issus des départements, afin d'assurer la gestion de ses nouvelles compétences en matière de déchets.

Par ailleurs, une direction de l'audit a été créée ; elle est chargée du contrôle externe des fonds européens et de l'audit interne de la collectivité.

6.2 La territorialisation de l'activité régionale

L'administration régionale s'est territorialisée à Brest, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Quimper, Lorient et Vannes, déployant une quinzaine d'agents sur chacun des sites ; elle dispose également d'antennes sur Carhaix, Malestroit, Pontivy et Redon, notamment. Le renforcement de la présence sur tout le territoire régional répond à trois objectifs :

- la mise en œuvre de la nouvelle politique de transport terrestre dans tous les territoires ;
- le déploiement, sur toute la région, d'un réseau d'agents au service du projet des entreprises (développement économique) ;
- l'intervention intégrée de la région en faveur du développement portuaire, maritime et littoral.

6.3 Les conséquences sur les ressources humaines

Tableau n° 36 : Créations nettes d'emplois budgétaires

2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
-8	21	27	54	187	281

Source : annexes aux comptes administratifs 2012 à 2017

6.3.1 Les conséquences directes des transferts de compétences

Ces transferts ont induit la création de 231 emplois budgétaires supplémentaires depuis 2013, ainsi répartis :

Tableau n° 37 : Création de postes budgétaires liée aux transferts de compétence

Période	Nombre de postes
2013 - voies navigables	15
Entre 2014 et 2018 – gestion des fonds européens	38
2016 - loi Peillon (maintenance informatique des EPLE)	16
Décembre 2016 - transferts loi NOTRe	137
<i>dont ETP liés à la compétence transports interurbains et scolaires</i>	72
2017 - loi NOTRe « développement économique » et « gestion du Feader	25
Total	231

Source : données fournies par la région

Le nombre important de postes créés fin 2016 s'explique par la prise des compétences « transports interurbains et scolaires », « ports » et « planification des déchets ». En 2017, les 25 postes créés correspondent au renforcement du déploiement, sur tout le territoire breton, d'agents affectés au développement économique et à l'instruction des projets du programme européen FEADER.

La collectivité a donc, selon ses termes, « *augmenté l'empreinte territoriale de l'administration, induisant des mobilités internes plus diversifiées territorialement* »

6.3.2 Les initiatives régionales

Elles ont été à l'origine de la création d'une cinquantaine d'emplois budgétaires.

En 2013, la région a mis en place le dispositif de l'apprentissage et des emplois d'avenir.

Les années suivantes, des postes ont été créés pour étoffer certains services :

- en appui du développement de politiques publiques (politique de l'eau, développement du port de Brest, formation professionnelle en déclinaison du plan pour l'emploi 500 000, information numérique des citoyens...),
- pour améliorer les conditions de travail des agents (poste d'ergonome, poste de médiatrice...).

En 2016, la collectivité a pris en charge directement la gestion statutaire et la rémunération de huit agents travaillant au GIP « Campus Sports Bretagne ». L'augmentation des charges de personnel qui en a résulté a été compensée par une baisse de la subvention attribuée à cet organisme.

Au final, et en prenant en compte les départs des agents (retraite et mobilité, notamment) les effectifs de la région évoluent comme suit ces dernières années :

Tableau n° 38 : Évolution des effectifs de la région en équivalents temps plein

Au 31 décembre	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle	Variation 2017/2015	2018 Postes budgétés BP	2018 BP + DM au 30 juin
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A)	3 270,7	3 330,6	3 403,5	2%	4,1%	3 963	3 964
<i>Dont effectifs de catégorie A</i>	380,2	413,2	452,6	9%	19,0%	530	531
<i>Dont effectifs de catégorie B</i>	246,4	273,9	298,1	10%	21,0%	557	557
<i>Dont effectifs de catégorie C</i>	2 644,1	2 643,5	2 652,8	0%	0,3%	2 876	2 876
Taux d'administration pour 1000 habitants	0,99	1	1,02	1%	3,0%		
Nombre de cadres encadrants[1] au 31/12 en ETP (B)	147,4	163,4	165,4	6%	12,2%		
Taux d'encadrement = A/B	4,5%	4,9%	4,9%		0,4 pts		
Taux de rotation (2)	4,3%	4,9%	5,6%		1,3 pts		
Taux d'absentéisme (3)	7,4%	8,8%	8,6%		1,2 pts		

(1) Reprendre l'ensemble des niveaux d'encadrement (de la direction générale à l'encadrement de proximité de type coordinateur, responsable de cellule ou d'unité fonctionnelle, y compris les adjoints).

(2) (Nombre d'entrées N + nombre de sorties N) / 2 / effectif permanent au 1er janvier N

(3) Rapport entre le nombre de jours d'absence ouvrés et l'effectif en ETP × nombre de jours ouvrés sur la période. Les absences retenues comprennent les absences pour maladie ordinaire et de longue durée, pour maternité et du fait d'accident du travail

Source : Région

6.4 L'enjeu financier de ces réorganisations

La collectivité considère que ces réorganisations ne sont pas génératrices d'économies.

Selon elle, « s'agissant de la gestion des fonds européens, on peut davantage parler de surcoût... puisque l'Etat et l'Union européenne ne compensent que 50 % des charges dites d'assistance technique, alors qu'ils en compensaient plus de 80 % dans la période précédente [2007-2013]. S'agissant des compétences transférées des départements la mécanique de compensation, basée sur les dépenses historiques, a davantage pour effet de générer une charge nette positive pour la région, au moins les premières années. Dans le cadre de la future politique régionale des transports et de la mobilité, il est possible que des économies d'échelle ou décisions de rationalisation/complémentarité des offres modales puissent conduire à un ralentissement des charges nettes. »

7 ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux de l'enquête (FIJ)

Tableau n° 39 : Tableau A – Autofinancement (en €)

Données en €	2 015	2 016	2 017	2 018	2 018
				BP	(BP + DM au 30 juin)
Ressources fiscales propres	637 493 767	670 032 287	864 163 709		1 041 707 241
+ Fiscalité reversée	25 585 177	29 337 635	1 542 053		6 719 384
+ Ressources institutionnelles	317 179 380	313 933 157	336 369 907		118 586 737
+ Ressources d'exploitation	7 22 01	7 980 473	12 056 998		8 963 100
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0		
Produits de gestion (A)	987 280 325	1 021 283 552	1 214 132 667	0	1 175 976 462
Charges à caractère général	86 343 657	85 641 592	118 927 037		162 738 671
+ Charges de personnel	145 525 425	149 206 690	157 441 278		168 306 262
+ Aides à la personne	55 933 442	65 846 729	66 920 512		65 477 793
+ Subventions de fonctionnement	168 959 717	160 300 109	170 258 527		224 783 283
+ Autres charges de gestion	272 871 027	270 800 273	394 756 941		312 691 370
Charges de gestion (B)	729 633 269	731 795 394	908 304 294	0	933 997 379
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	257 647 056	289 488 158	305 828 373	0	241 979 083
<i>en % des produits de gestion</i>	0	0	0		21%
+/- Résultat financier réel	-10 232 368	-9 827 958	-8 914 274		-11 984 100
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	0	0	0		
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-764 506	214 286	3 422 820		-90 234
CAF Brute	246 650 181	279 874 487	300 336 919	0	229 904 749
<i>en % des produits de gestion</i>	0	0	0	#DIV/0!	20%
-Dot. nettes aux amortissements	196 144 633	215 223 369	237 383 943		302 600 000
-Dot. Nettes aux provisions	997 178	494 356	1 239 496		1 080 000
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	27 601 045	34 024 230	44 666 904		80 000 000
+ Neutralisation des amortissements	0	0	0		
+ Neutralisation des provisions pour risques et emprunts					
Résultat section de fonctionnement	77 109 415	98 180 992	106 380 384	0	6 224 749
CAF Brute	246 650 181	279 874 487	300 336 919	0	229 904 749
- annuité en capital de la dette	47 709 364	50 319 866	48 822 805		47 400 000
= CAF nette ou disponible (C)	198 940 817	229 554 620	251 514 114	0	182 504 749
+ FCTVA	12 559 231	12 239 152	15 042 977		19 938 644
+ Subventions d'investissement reçues	37 162 329	32 633 179	48 822 257		67 844 000
+ Produits de cession	968 378	4 344 598	156 393		10 850 000
+ Autres recettes	0	0	0		0
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	50 689 939	49 216 929	64 021 627	0	98 632 644
Financement propre disponible (C+D)	249 630 756	278 771 549	315 535 741	0	281 137 393
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	2	2	2		
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	103 735 109	97 410 298	174 772 853		189 578 986
-Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	338 600 742	221 271 485	336 137 945		321 845 595

+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	66 838	1 175 019	-531 956		74 372 286
-Participations et investissements financiers nets	15 742 220	12 557 415	16 863 893		18 036 395
-Charges à répartir	0	0	0		
+/- Variation autres dettes et cautionnements	175 114	-2 531 448	-1 126 446		-3 900 000
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-208 689 267	-51 111 220	-210 580 549	0	-177 851 297
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers	0	0	0		
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-208 689 267	-51 111 220	-210 580 549	0	-177 851 297
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	230 000 000	110 000 000	147 486 617		212 190 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	21 310 733	58 888 780	-63 093 932		34 338 703

Source : CRC (Anafi) + données région, retraité en 2016 du refinancement de dette à hauteur de 110 M€ imputé à tort au compte 16441 « opérations afférentes à l'emprunt » au lieu de l'être sur le compte 166 « refinancement de la dette ».

Tableau n° 40 : Tableau B - Présentation fonctionnelle 2015-2018 (en M€)

	2015						2016						2017						2018 (BP)						2018 (BP + DM au 30 juin)					
	Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses		Dépenses d'investissement		Dépenses de fonctionnement		Total dépenses	
	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%	En €	%
Fonction 0 (900 et 930) - Services généraux	11,92	1,8%	80,13	10,7%	92,04	6,5%	7,97	1,2%	78,47	10,5%	86,44	6,1%	17,51	2,3%	82,55	8,7%	100,07	5,8%	15,37	2,7%	88,56	9,1%	103,93	6,8%	15,367	1,5%	88,7584	9,1%	104,13	5,2%
Fonction 1 (901 et 931) - Formation professionnelle et apprentissage	10,97	1,6%	240,30	32,1%	251,27	17,7%	7,77	1,2%	250,68	33,6%	258,45	18,3%	8,45	1,1%	271,34	28,5%	279,79	16,4%	14,00	2,5%	261,46	26,9%	275,46	17,9%	14	1,4%	261,461375	26,8%	275,46	13,8%
Dont formation professionnelle (42) ^[1]	0,003	0,0%	110,06	14,7%	110,06	7,7%	0	0,0%	120,20	16,1%	120,20	8,5%	0	0,0%	141,42	14,8%	141,42	8,3%	0	0,0%	127,84	13,1%	127,84	8,3%	0	0,0%	127,84	13,1%	127,84	6,4%
Dont apprentissage (43) ^[2]	10,41	1,5%	74,13	9,9%	84,53	5,9%	4,16	0,6%	72,67	9,7%	76,84	5,4%	3,54	0,5%	72,56	7,6%	76,10	4,4%	8,10	1,4%	73,35	7,5%	81,45	5,3%	8,10	0,8%	73,35	7,5%	81,45	4,1%
Dont formation sanitaire et sociale (44) ^[3]	0,56	0,1%	50,37	6,7%	50,93	3,6%	3,60	0,5%	51,42	6,9%	55,02	3,9%	4,91	0,6%	51,74	5,4%	56,66	3,3%	5,90	1,0%	53,58	5,5%	59,48	3,9%	5,90	0,6%	53,58	5,5%	59,48	3,0%
Fonction 2 (902 et 932) - Enseignement	108,89	16,1%	171,59	22,9%	280,48	19,7%	110,40	16,6%	168,01	22,5%	278,41	19,7%	113,43	15,0%	171,34	18,0%	284,77	16,6%	123,12	21,8%	175,07	18,0%	298,19	19,4%	123,823	12,0%	175,0658	18,0%	298,89	14,9%
Dont enseignement du second degré (22)	100,38	14,9%	160,04	21,4%	260,42	18,3%	103,35	15,6%	158,22	21,2%	261,57	18,5%	104,35	13,8%	162,69	17,1%	267,05	15,6%	111,12	19,7%	167,22	17,2%	278,34	18,1%	111,82	10,9%	167,22	17,2%	279,04	13,9%
Dont enseignement supérieur (23)	8,03	1,2%	1,80	0,2%	9,83	0,7%	3,68	0,6%	1,08	0,1%	4,77	0,3%	3,98	0,5%	0,99	0,1%	4,97	0,3%	5,8	1,0%	0,53	0,1%	6,33	0,4%	5,8	0,6%	0,53	0,1%	6,33	0,3%
Fonction 3 (903 et 933) - Culture, sports, loisirs	14,64	2,2%	31,56	4,2%	46,20	3,2%	12,25	1,8%	30,53	4,1%	42,78	3,0%	10,74	1,4%	31,08	3,3%	41,82	2,4%	14,12	2,5%	31,42	3,2%	45,53	3,0%	14,205	1,4%	31,555125	3,2%	45,76	2,3%
Dont culture (31)	9,99	1,5%	27,12	3,6%	37,11	2,6%	9,12	1,4%	26,30	3,5%	35,42	2,5%	8,88	1,2%	26,89	2,8%	35,77	2,1%	9,92	1,8%	27,32	2,8%	37,23	2,4%	10,01	1,0%	27,46	2,8%	37,46	1,9%
Dont sports (32)	4,65	0,7%	4,43	0,6%	9,08	0,6%	3,12	0,5%	4,23	0,6%	7,36	0,5%	1,86	0,2%	4,19	0,4%	6,05	0,4%	4,20	0,7%	4,10	0,4%	8,30	0,5%	4,20	0,4%	4,10	0,4%	8,30	0,4%
Fonction 4 (904 et 934) - Santé et action sociale	0	0,0%	1	0,1%	0,67	0,0%	0,00	0,0%	0,55	0,1%	0,55	0,0%	0	0,0%	0,33	0,0%	0,33	0,0%	0	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%	0	0,0%	0,25235	0,0%	0,25	0,0%
Dont santé (41)	0	0,0%	1	0,1%	0,67	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	0,55	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,33	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,25	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,25	0,0%
Dont action sociale (42)	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%
Fonction 5 - Aménagement des territoires (905 et 935)	34,30	5,1%	6,33	0,8%	40,62	2,9%	24,31	3,7%	6,98	0,9%	31,29	2,2%	55,38	7,3%	6,49	0,7%	61,87	3,6%	25,64	4,5%	6,85	0,7%	32,50	2,1%	27,644	2,7%	7,00315	0,7%	34,65	1,7%
Fonction 6 (906 et 936) - Gestion des fonds européens	1,12	0,2%	4,27	0,6%	5,39	0,4%	9,07	1,4%	5,23	0,7%	14,29	1,0%	17,79	2,3%	8,75	0,9%	26,54	1,6%	28,00	5,0%	10,00	1,0%	38,00	2,5%	28,00	2,7%	10,00	1,0%	38,00	1,9%
Fonction 7 - Environnement (907 et 937)	10,90	1,6%	9,54	1,3%	20,44	1,4%	6,29	0,9%	9,69	1,3%	15,98	1,1%	5,00	0,7%	9,54	1,0%	14,54	0,9%	6,81	1,2%	9,67	1,0%	16,48	1,1%	6,81	0,7%	9,67	1,0%	16,48	0,8%
Fonction 8 - Transports (908 et 938)	212,22	31,5%	115,11	15,4%	327,33	23,0%	127,00	19,1%	114,99	15,4%	241,99	17,2%	235,30	31,0%	252,35	26,5%	487,65	28,5%	219,35	38,8%	275,55	28,3%	494,90	32,2%	219,35	21,3%	275,55	28,3%	494,90	24,7%
Dont transports communs de voyageurs (81)	172,09	25,5%	101,56	13,6%	273,64	19,2%	96,99	14,6%	101,42	13,6%	198,41	14,1%	152,41	20,1%	237,14	24,9%	389,55	22,8%	125,18	22,1%	259,51	26,7%	384,69	25,0%	125,18	12,2%	259,51	26,6%	384,69	19,2%
Dont routes et voies (82)	11,50	1,7%	0,00	0,0%	11,50	0,8%	6,32	1,0%	0,00	0,0%	6,32	0,4%	13,13	1,7%	0,00	0,0%	13,13	0,8%	11,20	2,0%	0,00	0,0%	11,20	0,7%	11,20	1,1%	0,00	0,0%	11,20	0,6%
Fonction 9 - Développement économique (909 et 939)	62,94	9,3%	70,90	9,5%	133,83	9,4%	43,72	6,6%	67,63	9,1%	111,35	7,9%	86,20	11,4%	71,02	7,5%	157,22	9,2%	72,66	12,9%	73,33	7,5%	145,98	9,5%	89,66	8,7%	73,58	7,6%	163,23	8,1%
Dont interventions économiques transversales (91)	36,21	5,4%	16,06	2,1%	52,27	3,7%	18,10	2,7%	15,33	2,1%	33,42	2,4%	38,31	5,1%	18,51	1,9%	56,82	3,3%	29,37	5,2%	17,25	1,8%	46,62	3,0%	42,37	4,1%	17,25	1,8%	59,62	3,0%
Dont recherche et innovation (92)	13,08	1,9%	35,64	4,8%	48,72	3,4%	13,06	2,0%	34,80	4,7%	47,86	3,4%	19,82	2,6%	34,51	3,6%	54,34	3,2%	20,16	3,6%	36,92	3,8%	57,08	3,7%	20,16	2,0%	36,92	3,8%	57,08	2,8%
Dont agriculture, pêche, agro-industrie (93)	9,67	1,4%	10,85	1,5%	20,52	1,4%	8,58	1,3%	10,12	1,4%	18,70	1,3%	24,96	3,3%	11,48	1,2%	36,44	2,1%	19,50	3,4%	11,94	1,2%	31,44	2,0%	23,50	2,3%	12,19	1,3%	35,69	1,8%
Dont industrie, artisanat, commerce, autres services (94)	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Dont tourisme et thermalisme (95)	3,97	0,6%	8,35	1,1%	12,32	0,9%	3,98	0,6%	7,38	1,0%	11,36	0,8%	3,11	0,4%	6,51	0,7%	9,62	0,6%	3,62	0,6%	7,22	0,7%	10,84	0,7%	3,62	0,4%	7,22	0,7%	10,84	0,5%
Dépenses [réelles] totales budget principal	674,54	100,0%	748,03	100,0%	1 422,57	100,0%	664,12	100,0%	746,42	100,0%	1 410,54	100,0%	758,03	100,0%	952,57	100,0%	1 710,60	100,0%	565,36	100,0%	973,10	100,0%	1 538,46	100,0%	1 029,47	100,0%	973,84	100,0%	1 003,31	100,0%

* y compris opérations non ventilées non présentées dans le tableau

Tableau n° 41 : Tableau C – Ressources fiscales

Données en €	2015	2016	2017	2018	2018
				BP	(BP+DM au 30 juin)
Fiscalité directe nette	185 129 964	188 842 149	359 395 366	367 857 200	364 632 341
Dont CVAE [sans la part péréquation]	156 195 460	159 849 588	330 468 032	338 730 000	335 630 000
Dont IFRER	28 934 504	28 992 561	28 927 334	29 127 200	29 002 341
Fiscalité indirecte	452 363 803	481 190 138	504 768 343	677 074 900	677 074 900
Dont autres impôts locaux et assimilés	0	0	0		
Dont TICPE [tarifs transférés + modulation +grenelle]	234 452 145	240 379 013	241 910 482	240 272 000	240 272 000
Dont TICPE affectée au financement d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial (Grenelle de l'environnement)					
Dont taxes cartes grises, permis de conduire et véhicules de transports	96 162 096	114 391 045	131 116 795	120 000 000	120 000 000
Dont contribution au développement de l'apprentissage [CDA + Taxe Apprentissage + TICPE Taxe d'apprentissage + Frais de gestion de la FPA + TICPE FPA]	105 842 491	107 432 020	113 472 737	111 854 900	111 854 900
Autres taxes nettes (y.c. DMTO) [TICPE Primes apprentissages]	15 907 071	18 988 060	18 268 329	15 715 000	15 715 000
Dont taxes indirectes affectées à la section d'investissement					
Dont fraction de TVA régionale				189 233 000	189 233 000
Ressources fiscales totales	637 493 767	670 032 287	864 163 709	1 044 932 100	1 041 707 241

Tableau n° 42 : D – Fiscalité reversée

Données en €	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Variation	2018	2018
					2017/2015	(BP)	BP + DM au 30 juin
FNGIR	27 608 412	27 608 412	27 608 412	0%	0	27 608 000	27 608 000
Fonds de péréquation des recettes de la CVAE / Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions (à p. 2014)	-2 023 235	1 729 223	891 792		2915027	1 835 000	1 835 000
Attribution de CVAE versée [dépenses]	0	0	-29 797 946		-29797946	-24 508 478	-24 508 478
Attribution de CVAE reçue	0	0	2 839 795		2839795	1 784 862	1 784 862
Autre fiscalité reversée	0	0	0		0,0%		
= Fiscalité reversée totale	25 585 177	29 337 635	1 542 053	-75%	-94,0%	6 719 384	6 719 384

Source : CRC d'après les comptes

Tableau n° 43 : Tableau E – Ressources institutionnelles

Données en €	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Variation	2018	2018
					2017/2015	(BP)	BP+DM au 30/6
Dotation globale de fonctionnement	224 574 970	204 270 417	184 617 656	-9%	-39957314	0	0
<i>dont dotation forfaitaire</i>	208 889 444	188 584 891	168 932 130	-10%	-39957314	0	0
<i>dont dotation péréquation</i>	15 685 526	15 685 526	15 685 526	0%	0	0	0
Dotation apprentissage et formation professionnelle	1 338 000	0	0	-100%	-1338000	0	0
Dotation générale de décentralisation	21 912 707	21 912 785	21 087 806	-2%	-824901	21 881 000	21 881 000
FCTVA	0	0	268 187	#DIV/0!	268187,41	230 000	230 000
Participations	24 497 574	42 427 677	84 529 496	86%	60031921,85	49 355 600	52 312 925
<i>dont État [plan emploi, fonds de soutien éco]</i>	924 909	24 987 468	62 607 235	723%	61682325,58	28 020 000	28 130 000
<i>dont régions</i>	0	0	0	#DIV/0!	0	0	0
<i>dont départements [pôles]</i>	1 081 238	982 553	574 636	-27%	-506602,25	1 030 500	1 030 500
<i>dont communes et structures intercommunales [pôles et transport sco]</i>	1 713 801	1 350 639	2 265 432	15%	551630,4	4 068 300	4 068 300
<i>Dont autres groupements</i>	0	76 839	15 000			12 000	12 000
<i>dont fonds européens</i>	15 426 290	6 978 806	16 517 735	3%	1091445,11	10 934 000	13 781 325
<i>Dont autres [dont FPSPP]</i>	5 351 335	8 051 371	2 549 458			5 290 800	5 290 800
Autres attributions, participations et compensations	44 856 129	45 322 279	45 866 762	1%	1010633,28	44 188 069	44 162 812
<i>dont compensations [74835 compensations fiscales + 74838 dotations portuaires]</i>	9 083 919	8 870 692	12 130 165	16%	3046246	12 090 869	12 078 751
<i>dont compensations relais de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	27 574 752	27 574 752	24 834 684	-5%	-2740068	23 290 000	23 276 861
<i>Dont autres [lycées - hébergement et restauration]</i>	8 197 458	8 876 835	8 901 913			8 807 200	8 807 200
Ressources institutionnelles	317 179 380	313 933 157	336 369 907	3%	19190527,54	115 654 669	118 586 737
(-) versements et restitutions sur dotations et participations	0	0	0	#DIV/0!	0		
ressources institutionnelles nettes	317 179 380	313 933 157	336 369 907	3%	19190527,54	115 654 669	118 586 737

Source : CRC d'après les comptes

Envoyé en préfecture le 25/06/2019

Reçu en préfecture le 25/06/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20190620-19_DGS_CRC_02-DE

Tableau n° 44 : Tableau F – Effectifs

Au 31 décembre	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle	Variation 2017/2015	2018 Postes budgétés BP	2018 BP + DM au 30 juin
Effectifs permanents au 31/12 en ETP (A)	3 270,7	3 330,6	3 403,5	2%	4,1%	3 963	3 964
<i>Dont effectifs de catégorie A</i>	380,2	413,2	452,6	9%	19,0%	530	531
<i>Dont effectifs de catégorie B</i>	246,4	273,9	298,1	10%	21,0%	557	557
<i>Dont effectifs de catégorie C</i>	2 644,1	2 643,5	2 652,8	0%	0,3%	2 876	2 876
Taux d'administration pour 1000 habitants	0,99	1	1,02	1%	3,0%		
Nombre de cadres encadrants[1] au 31/12 en ETP (B)	147,4	163,4	165,4	6%	12,2%		
Taux d'encadrement = A/B	4,5%	4,9%	4,9%		0,4 pts		
Taux de rotation (2)	4,3%	4,9%	5,6%		1,3 pts		
Taux d'absentéisme (3)	7,4%	8,8%	8,6%		1,2 pts		

(1) ensemble des niveaux d'encadrement (de la direction générale à l'encadrement de proximité de type coordinateur, responsable de cellule ou d'unité fonctionnelle, y compris les adjoints).

(2) (Nombre d'entrées N + nombre de sorties N) / 2 / effectif permanent au 1er janvier N

(3) Rapport entre le nombre de jours d'absence ouvrés et l'effectif en ETP × nombre de jours ouvrés sur la période. Les absences retenues comprennent les absences pour maladie ordinaire et de longue durée, pour maternité et du fait d'accident du travail

Source : données fournies par la région -

Tableau n° 45 : Tableau G – Structure financière

Données en €	2015	2016	2017	Variation moyenne annuelle 2015 à 2017	Variation
					2017/2015
Fonds de roulement	47 757 376	106 646 158	43 552 226	-5%	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	23,6	52,5	17,3	-14%	
Besoin en fonds de roulement	13 819 876	7 943 722	42 231 530	75%	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	6,8	3,9	16,8	57%	
Trésorerie	33 937 500	98 702 436	1 320 695	-80%	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	16,7	48,6	0,5	-83%	

Source : CRC d'après les comptes

Tableau n° 46 : Tableau H - Transports

Transport / transfert de compétences en €	Côtes d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan
Charges transférées "Transports interurbain et scolaire" [hors RH et charges indirectes]	23 974 924	32 933 776	40 760 550	26 351 403 [1]
<i>dont fonctionnement</i>	<i>23 971 994</i>	<i>32 609 576</i>	<i>39 493 550</i>	<i>26 351 403</i>
<i>dont investissement</i>	<i>2 930</i>	<i>324 200</i>	<i>1 267 000</i>	<i>0</i>
Charges transférées " RH"	565 255	703 400	1 421 016	850 835
charges transférées "fonctions support"*	103 045	94 667	57 221	105 244
charges indirectes transférées *	82 830	118 743	331 101	186 662
<i>transport maritimes de passagers</i>	<i>96 764</i>	<i>6 942 632</i>	<i>0</i>	<i>1 467 316</i>
<i>total charges transférées</i>	<i>24 822 818</i>	<i>40 793 218</i>	<i>42 569 888</i>	<i>28 961 460</i>
CVAE	23 863 561	39 967 613	63 642 705	32 397 121
Attribution de compensation versée par la Région			-21 072 816	-3 435 661
Attribution de compensation versée par les CD	959 257	825 605		

* Les services de la région précisent que "ces chiffres ont été calculés en intégrant la compétence déchets et la compétence maritime"

Source : données fournies par la région

[1] Dont 4 106 482 € qui correspondent à une compensation financière versée aux communautés d'agglomération de Vannes (1 751 416 €) et Lorient (2 355 066 €) suite à l'extension de leur périmètre territorial pour l'organisation du transport scolaire. Ce montant fait l'objet d'un litige entre le département du Morbihan et la région, porté devant le tribunal administratif.



Enregistré au Greffe le :

24 AVR. 2019

ARRIVÉE DU

23 AVR. 2019

C.R.C. BRETAGNE

Le Président du Conseil régional de Bretagne
Prezidant Kuzul-rannvro Breizh

Affaire suivie par :
Den a bled gant an afer :

Direction des finances et de l'évaluation
Personne chargée du dossier : Gildas LEBRET, Directeur
Tél. : 02.99.27.13.69
Courriel : gildas.lebret@bretagne.bzh

Madame Sophie BERGOGNE
Présidente de la Chambre régionale des comptes
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex

→ **Référence** à rappeler dans toutes vos correspondances

N° : 20190415_DFE_GL

Vos références : 2018-0059

Rennes, le 18 AVR. 2019

Objet : Réponse de la Région Bretagne au 1^{er} Rapport d'observations définitives reçu le 4 avril 2019

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 3 avril, vous avez bien voulu me transmettre votre premier rapport d'observations définitives ayant trait au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne pour les exercices 2013 à 2017.

En premier lieu, je me félicite que ce premier rapport note une bonne situation financière générale de la collectivité, ainsi qu'une gestion saine de sa dette et de sa trésorerie. Vous notez ainsi que l'évolution des charges de gestion est maîtrisée ; elles diminuent depuis 2014 de 0,9 % en moyenne annuelle, à périmètre constant. Vous indiquez également que la situation financière n'appelle pas d'observation particulière et que l'évolution du montant de l'autofinancement brut permet de disposer d'une capacité de désendettement de 3,3 années.

En second lieu, et suite aux différentes réformes engagées ces dernières années, la Chambre mentionne la bonne préparation et une prise en main rapide des nouvelles compétences qu'exerce dorénavant la Région. Cette appréciation constitue un satisfécit pour notre collectivité au vu des enjeux que représentent ces nouvelles missions. La fluidité du processus de transfert de compétences entre les Départements et la Région a permis de maintenir, durant toute la période, un service de qualité à nos usagers.

Enfin, la coopération et le partenariat renforcés avec les EPCI (*signatures de 59 conventions*), tant ruraux qu'urbains, déjà initiés depuis plusieurs années sur l'ensemble du territoire breton, sont également soulignés ; notamment sur l'aspect du développement économique, qui s'est ainsi traduit par l'adaptation de notre SRDEII aux nouvelles répartitions des compétences voulues par la Loi NOTRe.

Toutefois, après une relecture attentive de votre rapport définitif, la Région souhaite vous faire part de deux précisions sur son contenu. La première, en bas de la page 19, concerne le coût moyen de la dette, il pourrait être utile d'apporter la précision suivante « celui-ci tient compte des intérêts payés (compte 66111), ainsi que des frais et produits de SWAP ». Pour la seconde, page 22, après la note 30, il serait intéressant d'ajouter l'élément suivant : « De plus, la Région a ainsi perçu en 2017, la somme de 560 KC de produits financiers sur ses émissions de billets de trésorerie ».

CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE
283 avenue du Général Patton - CS 21101 - 35711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne
www.bretagne.bzh

KUZUL-RANNVRO BREIZH
283 bañ ar Jeneral Patton - CS 21101 - 35711 Roazhon cedex 7
Pgz. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne
www.breizh.bzh

Adresser toute correspondance sous forme impersonnelle à Monsieur le Président du Conseil régional de Bretagne.

Enfin, j'attire votre attention sur la présentation budgétaire choisie par la Région pour mettre l'accent sur ses politiques publiques. Cette nomenclature stratégique par programmes (*à l'instar des missions et programmes de la LOLF*) n'introduit pas, à notre sens, de complexité. Elle est au contraire un gage de lisibilité, une adaptation fine au projet politique et donne davantage de transparence à l'action régionale. C'est, de plus, une présentation appréciée des élus et plébiscitée par les membres du Conseil économique, social et environnemental régional.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Très cordialement.



Loïc CHESNAIS-GIRARD



Envoyé en préfecture le 25/06/2019

Reçu en préfecture le 25/06/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20190620-19_DGS_CRC_02-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/

Chambre régionale des comptes Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel CS 64231

35042 Rennes cedex



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA REPONSE

**Association
Bretagne développement innovation (BDI)
(département d'Ille-et-Vilaine)**

Exercices 2013 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 14 décembre 2018

TABLE DES MATIERES

1. LA PRESENTATION DE BDI	7
1.1. LES MISSIONS DE L'ASSOCIATION	7
1.2. LE CADRE D'INTERVENTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EN BRETAGNE	8
1.3. LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA REGION SUR BDI	9
2. LA GOUVERNANCE DE L'ASSOCIATION.....	9
2.1. LE CHOIX D'UNE ARCHITECTURE PARTICULIERE.....	9
2.2. LE ROLE DES DIFFERENTES INSTANCES DANS LES STATUTS DE L'ASSOCIATION	10
2.2.1. L'assemblée générale	10
2.2.2. Le conseil de surveillance	11
2.2.3. Le directoire	12
2.2.4. Le président du directoire et le directeur général	12
2.3. UN NON-RESPECT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES SOURCE DE RISQUES JURIDIQUES IMPORTANTS	12
2.3.1. Un directoire insuffisamment impliqué malgré l'étendue de ses pouvoirs statutaires	12
2.3.2. Des délégations de pouvoirs qui ne sont pas régulières	13
2.3.3. Un conseil de surveillance assurant un contrôle insuffisant	14
2.3.4. Une gestion des adhésions à améliorer.....	15
3. LA GESTION DE L'ASSOCIATION.....	16
3.1. LA SITUATION FINANCIERE	16
3.1.1. Remarques liminaires	16
3.1.2. L'importance des aides publiques assure l'équilibre financier.....	17
3.1.3. Le bilan de l'association.....	20
3.1.4. Un suivi sérieux mais une information financière qui peut être améliorée	21
3.1.4.1. Le suivi des relations financières avec les tiers	21
3.1.4.2. Le budget	21
3.1.4.3. Une publicité des comptes non réalisée	22
3.1.4.4. Des informations à préciser en annexes des comptes financiers.....	22
3.2. LA POLITIQUE D'ACHAT	24
3.3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	25
3.3.1. Le cadre de gestion.....	25
3.3.2. La hausse des effectifs et la stabilité des coûts.....	27
3.3.3. La politique salariale	28
3.3.3.1. Une politique arrêtée sans consulter le directoire	28
3.3.3.2. La situation de l'ancien directeur général.....	28
3.3.4. Les modalités de recrutement et de licenciement.....	30
3.3.5. Les mises à disposition de personnels de BDI auprès d'autres associations	32
4. LES ACTIVITES.....	33
4.1. LE SUIVI DU SRDEII DE LA REGION BRETAGNE.....	33
4.2. LA MISE EN ŒUVRE D'OUTILS TRANSVERSAUX	34
4.2.1. Une grande variété d'outils	34
4.2.1.1. La marque « Bretagne ».....	34
4.2.1.2. La manifestation « 360 Possibles ».....	35
4.2.1.3. L'accès aux réseaux et aux aides financières européennes	36
4.2.1.4. La plateforme Craft.....	37
4.2.1.5. La gestion des contacts (FIWE).....	38
4.2.1.6. La réalisation d'études	38
4.2.1.7. L'organisation et la participation à des salons	38
4.2.2. La nécessaire diffusion des savoir-faire	39

4.3.	LA GESTION DES GRANDS PROJETS STRUCTURANTS (GPS)	39
4.3.1.	Une multiplicité d'acteurs	39
4.3.2.	Un environnement complexe et mouvant.....	40
4.3.3.	Une stratégie variable dans la constitution des GPS	41
4.3.4.	L'intitulé variable des noms des GPS est source de confusion	42
4.3.5.	Une activité importante et diversifiée.....	43
4.3.6.	Le pilotage des GPS	43
4.3.7.	Les lettres de missions de BDI.....	44
4.3.8.	L'adoption d'un cadre méthodologique commun a tardé à se mettre en place	45
5.	ANNEXES.....	47

Synthèse

La chambre régionale des comptes Bretagne a examiné les comptes et la gestion de l'association Bretagne développement innovation (BDI) sur la période 2013-2017. Avec un budget de 6,4 M€ en 2017 et un effectif de 44 personnes (ETP), les missions de l'association s'exercent dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII 2014-2020) du conseil régional de Bretagne.

Des missions variées qui ont récemment évolué

Les missions de BDI ont évolué en 2016, passant d'une action centrée sur la réflexion stratégique et le suivi du SRDEII, à la mise en œuvre de « grands projets structurants (GPS) » (actuellement cybersécurité, électronique et numérique, énergies marines renouvelables (EMR), réseaux électriques intelligents (projet SMILE) et voile de compétition), et à la promotion tant de la région que de ses propres outils (marque Bretagne, plateforme Craft sur les compétences des écosystèmes, accompagnement pour les partenariats et financements européens). Durant la période examinée, BDI a fusionné avec deux associations en difficulté financière (la MEITO et Eurolarge Innovation), dont les compétences ont été intégrées à son portefeuille.

Une gouvernance qui va à l'encontre des statuts de l'association

Le directoire, qui dispose des plus larges prérogatives selon les statuts, n'est que très rarement saisi sur les sujets importants, tant financièrement, juridiquement qu'en termes de gestion. De nombreuses compétences sont exercées, de fait, par le président et le directeur général, le second ayant parfois reçu du premier des délégations dépourvues de base juridique. Conformément aux statuts, le directoire devra être mieux impliqué dans la gestion de l'association, en particulier pour valider la politique de ressources humaines (évolution salariale, recrutement et licenciement), la chambre ayant constaté des pratiques particulièrement coûteuses (niveau de salaire d'un cadre dirigeant, indemnités de licenciement négociées).

Une situation financière équilibrée qui profite d'un soutien constant de la région

La situation financière de l'association est équilibrée sur la période, sauf en 2017 (déficit de 194 000 €) du fait d'une charge exceptionnelle liée au départ d'un salarié dans des conditions particulières. Malgré une augmentation des effectifs en équivalent temps plein (ETP) sur la période (+9 %), liée à la fusion avec une autre association, les charges courantes de personnels sont restées stables, grâce à l'évolution du profil des employés recrutés récemment.

L'équilibre financier est assuré par des subventions de fonctionnement représentant 94 % du budget en 2017 (6,1 M€), essentiellement octroyées par la région (4,2 M€). Dans un contexte de réduction des aides publiques, l'association doit diversifier ses recettes d'exploitation en développant davantage l'accès à ses outils et compétences. Plusieurs démarches sont déjà initiées en ce sens avec l'ouverture de l'accès sa plateforme Craft et la vente de services et de licences de sa principale manifestation (*360 Possibles*).

Un cadre méthodologique de suivi et d'évaluation qui tarde à se mettre en place

Les instances de l'association sont globalement bien informées des activités de BDI, variées et importantes. S'agissant des missions assurées entre 2014 et 2016, plus stratégiques et reprises depuis par la région, l'évaluation prévue pour le SRDEII n'a pas été réalisée malgré un travail préparatoire conséquent exécuté par l'association.

Pour les nouvelles missions confiées à BDI en 2016, le cadre méthodologique de suivi et d'évaluation a tardé à se mettre en place et ne sera effectif et homogène que courant 2018.

L'évaluation des objectifs assignés à l'association est rendue complexe pour trois raisons : un changement profond de ses missions en 2015/2016 ; un environnement complexe s'agissant des grands projets structurants (GPS) ; l'absence d'un cadre d'évaluation (plan d'action, échéancier, tableaux de bord, cadre commun de communication), au-delà des lettres de mission mises en place dès 2016.

L'association doit désormais chercher à mieux évaluer l'impact objectif de ses activités. En effet, l'impression favorable dégagée lors des manifestations diverses ne suffit pas à s'assurer du bon avancement des grands projets et de l'atteinte des objectifs.

Une gestion qui doit s'améliorer sur plusieurs points

BDI doit améliorer la gestion de ses adhésions pour fiabiliser le recensement annuel de ses membres et le calcul du quorum lors des assemblées générales.

S'agissant des achats, sur les neuf contrats examinés, l'association a respecté les textes relatifs aux marchés publics, sous deux réserves : la location de véhicules et un contrat de portage salarial pour le recrutement d'un cadre, signés en l'absence de mise en concurrence.

En matière de gestion des ressources humaines, hors les conséquences des signatures de contrats et des décisions prises par le directeur général alors qu'il n'en avait pas les pouvoirs, le fonctionnement de l'association n'appelle pas d'observations importantes.

Recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels suivants :

- En matière d'organisation

1. Respecter les clauses des statuts relatives aux pouvoirs du directoire (cf. § 2.3.1).
2. Revoir le dispositif de délégation de pouvoirs, dans le respect des compétences conférées à chaque instance par les statuts (cf. § 2.3.2).
3. Assurer un suivi plus rigoureux des adhésions, dans le respect des statuts (cf. § 2.3.4).
4. Présenter, lors des réunions des instances de BDI, un bilan global de l'avancement et de l'atteinte des objectifs des grands projets structurants (GPS - cf. § 4.3.8).
5. Assurer une diffusion plus importante des savoir-faire de l'association en matière d'accompagnement de l'innovation (cf. § 4.2.2).

- En matière financière

6. Compléter l'information apportée dans les comptes annuels, dans le respect des obligations en la matière (avantages en nature, salaires des plus hauts dirigeants, suivi des fonds dédiés, conventions règlementées - cf. § 3.1.4.4).
7. Assurer la publication des comptes financiers au journal officiel des associations (cf. § 3.1.4.3).
8. Développer les recettes financières provenant de l'usage par des tiers des outils internes de BDI et de la participation aux ateliers lors des manifestations qu'elle organise (cf. § 3.1.2).
9. Assurer un suivi continu du délai global de paiement des factures (cf. § 3.1.4.1).

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'association Bretagne développement innovation (BDI) à compter de l'exercice **Erreur! Source du renvoi introuvable.** Ce contrôle a été ouvert par lettres du 15 septembre 2017 adressées au président de l'association M. Hugues MEILI, et à son prédécesseur M. Guy CANU.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 février 2018 avec le président de l'association, et le 16 février 2018 avec son prédécesseur.

La chambre, lors de sa séance du 17 mai 2018, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 7 août 2018 à M. MEILI et à M. CANU.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 14 décembre 2018, a arrêté ses observations définitives.

1. LA PRESENTATION DE BDI

1.1. LES MISSIONS DE L'ASSOCIATION

Installée à Rennes, l'association BDI est née en 2011 de la fusion de deux associations qui existaient depuis de nombreuses années : l'agence économique de Bretagne (AEB) et Bretagne innovation (BI). En 2016 et 2017, BDI a fusionné avec deux associations également subventionnées par la région et déficitaires depuis plusieurs années (la MEITO et Eurolarge Innovation).

La gouvernance de l'association BDI s'appuie sur un conseil de surveillance présidé par le président du conseil régional de Bretagne et un directoire dont le président est le président de l'association.

En 2017, son budget s'élève à 6,4 M€, constitué à 94 % de subventions publiques provenant principalement de la région Bretagne, et elle emploie 45 équivalents temps plein (ETP).

L'objet de l'association est détaillé dans ses statuts, mis à jour en 2016 :

« BDI est une agence de moyens au service du développement économique des entreprises et du territoire. BDI assure notamment le pilotage de l'émergence et/ou la mise en œuvre de « Grands Projets Structurants » (GPS). Ces projets s'inscrivent dans la stratégie régionale de développement économique par l'innovation, la Glaz économie.

Pour mener à bien cette mission, BDI développe des dispositifs :

- De promotion de l'économie bretonne, de ses filières et de ses innovations, avec comme levier la marque Bretagne ;*
- D'observation, de veille.*

BDI développe notamment une expertise des projets, dispositifs et financements européens. Dans l'exercice de ces missions, BDI s'appuie sur les acteurs du développement économique et de l'innovation du territoire. ».

Comme le précise la délibération du conseil régional de Bretagne du 30 juin 2016, prise à l'occasion de la redéfinition des missions de l'association, cette dernière intervient désormais dans quatre domaines :

- le marketing territorial : production de contenus économiques, présence sur des salons, organisation de conventions d'affaires, etc. ;
- l'observation et la veille dans les domaines techniques mais également sur les financements européens et la connaissance des acteurs du territoire ;
- la diffusion des logiques de créativité & design, avec l'évènement « 360 possibles » en manifestation principale ;
- le management de grands programmes structurants (GPS) thématiques.

Ainsi, sur la période analysée par la chambre (2013/2017), l'activité de BDI est scindée en deux phases distinctes.

Avant 2016, BDI intervient fortement dans le domaine de la stratégie : préparation et élaboration du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII), puis suivi de ce document ; développement, pilotage et mise en œuvre de la stratégie d'attractivité des filières présentes dans les sept domaines d'innovation stratégique (DIS) retenus dans le schéma, sujet traditionnellement dévolu aux régions.

A compter de l'été 2016, comme le rappelait son président lors du conseil de surveillance du 23 janvier 2017, BDI devient une « agence de moyens », la région reprenant directement en charge le pilotage des filières et la responsabilité de la relation avec les entreprises sur les aspects de développement et d'accompagnement financier et immobilier.

BDI est dorénavant missionnée sur cinq grands projets structurants (GPS) émergents : les énergies marines renouvelables, la cybersécurité, les réseaux électriques intelligents, le croisement de filières numériques avec les marchés de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ainsi que la voile de compétition.

La délibération précitée du conseil régional précisait, s'agissant des GPS, que « ces projets sont inscrits dans la convention d'objectifs et de moyens de l'agence avec définition des missions, des résultats attendus et du calendrier de mise en œuvre ». Ces conventions annuelles définissent des objectifs et quelques actions, mais ne contiennent ni plan d'actions ni calendrier, ce qui rend difficile leur évaluation, hors aspects financiers.

1.2. LE CADRE D'INTERVENTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EN BRETAGNE

Le conseil régional de Bretagne s'est engagé dans l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation, qui fusionne les deux outils de référence en matière de politique économique, parvenus à leur terme : le SRDE (schéma régional de développement économique de 2006) et la SRI (stratégie régionale de l'innovation de 2008).

Le SRDEII 2014-2020 est un document structurant élaboré sous pilotage de la région par BDI, qui a été chargée d'en assurer le suivi jusqu'en 2016. Le schéma, qui donne la priorité à l'emploi, s'appuie sur le concept S3 (*smart specialization strategy* – ou RIS3 – recherche et innovation pour une spécialisation intelligente).

Mettant en avant l'importance de l'évaluation, le schéma retient que BDI sera l'organe chargé de mesurer l'efficacité globale de la stratégie adoptée en s'appuyant sur des indicateurs de performance de l'économie bretonne élaborés au regard des principes fixés.

Le président de la région Bretagne a indiqué au cours du contrôle qu'il ne disposait pas d'objectifs chiffrés ni de bilans d'étapes formalisés du SRDEII 2014/2020. En revanche, une feuille de route a adapté ce dernier en juin 2016 pour intégrer les évolutions de la loi NOTRé, en rajoutant six chantiers supplémentaires. Il considère qu'en plus de dix ans de fonctionnement, BDI a connu des évolutions permanentes, qui s'expliquent d'abord par le souci de suivre les besoins de l'économie, et qui ne facilitent pas l'analyse rétrospective de son action et de son positionnement, ni le suivi de ses indicateurs d'activité.

Dans le cadre de son SRDEII, la région Bretagne lance également des appels à projets, comme dernièrement la 3^{ème} édition de l'appel « Innovation collaborative au croisement des filières » avec l'appui des fonds européens, et signe des conventions de partenariat avec les EPCI.

Après plus d'un an de travail entre la région et les intercommunalités bretonnes pour s'adapter au nouveau découpage des EPCI, des conventions de partenariat économique ont été signées.

Enfin, la région s'appuie sur deux de ses outils, l'association Bretagne commerce international (BCI) et le comité régional du tourisme (CRT).

1.3. LE CONTROLE EXTERNE EXERCE PAR LA REGION SUR BDI

La région a identifié BDI comme faisant partie des dix organismes privés dans lesquels elle intervient en participant à leur gouvernance, et qu'elle subventionne le plus. Elle a lancé une démarche de contrôle de ses risques externes mi-2016, qui s'appuie notamment sur l'action de sa direction des finances et de l'évaluation.

Fin 2017, à la lecture des documents produits, il apparaît, en dehors de la convention de subventionnement et d'une monographie financière de ces organismes, qu'aucune analyse (approche par les risques¹, cartographie des acteurs de l'écosystème, évaluation de la performance) n'était disponible, malgré l'importance des soutiens régulièrement accordés.

Certains constats de la chambre illustrent pourtant les besoins en la matière pour BDI.

Dans sa réponse, le président de la région indique qu'un travail a été entrepris avec les équipes de BDI et que l'exigence à l'égard de l'association a été renforcée sur certains points.

2. LA GOUVERNANCE DE L'ASSOCIATION

2.1. LE CHOIX D'UNE ARCHITECTURE PARTICULIERE

Dans ses statuts, BDI a fait le choix d'une organisation sous la forme d'un directoire et d'un conseil de surveillance, modèle peu répandu dans le domaine associatif où l'on retrouve traditionnellement une structuration autour d'un conseil d'administration.

Selon les statuts de l'association, le directoire doit décider des actions de l'association, lesquelles sont mises en œuvre par le directeur général et les services. Le conseil de surveillance assure de son côté le contrôle des décisions du directoire et en informe l'assemblée générale.

La chambre observe que la répartition des responsabilités, retenue dans les statuts, n'est pas appliquée dans les faits.

¹ Conformité du fonctionnement aux statuts, qualité des délégations, fonctionnement des instances, respects des règles administratives et de la commande publique...

2.2. LE ROLE DES DIFFERENTES INSTANCES DANS LES STATUTS DE L'ASSOCIATION

2.2.1. L'assemblée générale

- Missions et composition

L'assemblée générale (AG) est chargée de statuer sur les comptes de l'exercice clos, d'adopter le règlement intérieur, de modifier les statuts et de prendre les décisions relatives à la dissolution ou la fusion de l'association. Elle entend différents rapports et doit être informée des nouvelles adhésions de l'année.

Dans les statuts applicables jusqu'en 2018, l'article 18, relatif aux compétences de l'AG, n'incluait pas clairement le vote du budget, mission qui lui était pourtant dévolue mais était seulement mentionnée de manière incidente dans un article relatif aux pouvoirs du directoire².

Les nouveaux statuts, applicables au 1^{er} janvier 2019, lèvent l'ambiguïté en prévoyant que le directoire adoptera désormais le budget, lequel sera ensuite simplement présenté en assemblée générale.

L'association regroupe des personnes morales ou physiques ayant toutes un droit de vote, réparties en sept collèges :

- Collège 1 : représentants des collectivités locales bretonnes, dont chacun des départements, chacune des métropoles et le conseil régional (CRB) avec 12 membres ;
- Collège 2 : 20 partenaires sociaux et organisations professionnelles ;
- Collège 3 : organismes de soutien au développement économique et acteurs de la création d'entreprises ;
- Collège 4 : acteurs de l'innovation, dont les pôles de compétitivité actifs en Bretagne, les clusters, les instituts de recherche, les technopoles, etc. ;
- Collège 5 : acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur ;
- Collège 6 : acteurs du financement des entreprises ;
- Collège 7 : entreprises.

Cette rédaction pouvait laisser supposer que certaines entités étaient d'office membres de l'association sans en avoir exprimé la volonté (certaines collectivités du collège n° 1 ou des entités du collège n° 4), ce qui serait contraire au principe de libre adhésion³.

Le président de l'association indique dans sa réponse que les nouveaux statuts, en œuvre à compter de 2019, clarifient ce point, en prévoyant expressément que la qualité de membre s'acquiert par l'adhésion à l'association.

² « Arrêter le budget annuel et les comptes de l'association en vue de leur présentation à l'assemblée générale pour approbation ».

³ En vertu duquel « hormis les cas où la loi en décide autrement, nul n'est tenu d'adhérer à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 » (Cour de cassation, assemblée plénière, 9 février 2001, n° 99-17642). La doctrine (cf. par exemple Mémento Francis Lefebvre – n° 3985) considère d'ailleurs que « toute personne à qui les statuts reconnaissent la qualité de membre sans avoir à effectuer la moindre démarche n'acquiert cette qualité que si elle y consent »

- Evolution du nombre d'adhérents de l'association

L'association se composait de près de 130 membres fin 2017.

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif des collèges de l'association BDI

Nb d'adhérents au 31 décembre N	2013	2014	2015	2016	2017*
collège n°1 (dont le conseil régional)	29	28	28	25	19
collège n°2	13	13	13	11	8
collège n°3	17	16	17	16	12
collège n°4	21	20	20	18	7
collège n°5	4	4	4	4	2
collège n°6	9	8	8	8	3
collège n°7	53	52	50	38	79
TOTAL	146	141	140	120	130

Sources : BDI – (*2017 : nombre d'adhésions recensées au 5 janvier 2018, susceptible d'évoluer, la campagne 2017 ayant été réalisée en même temps que celle de 2018, en fin d'année 2017).

L'analyse de son effectif montre une baisse régulière du nombre de ses membres, de près de 20 % entre 2013 et 2016, dans tous les collèges mais surtout celui des entreprises (collège n° 7). Une reprise s'amorce toutefois en 2017.

Le directoire a fait le constat à plusieurs reprises dans ses comptes rendus en 2017 que BDI « est peu connue de la majorité des membres ». Aussi l'association essaye de proposer, depuis plusieurs mois, des services plus attractifs. La nouvelle version de son site internet traduit d'ailleurs ce choix stratégique.

Le nombre d'adhésions d'entreprises, limité statutairement à 60 jusque 2016, est désormais un enjeu. Sa hausse traduirait dorénavant l'intérêt croissant des entreprises pour les outils et activités développés par l'association. L'augmentation importante du montant des cotisations d'adhésion (cf. § 3.1.2) en fait également un enjeu financier.

2.2.2. Le conseil de surveillance

Composé de 31 membres⁴ (33 avant 2016) et présidé par le président du conseil régional, il est, selon les statuts, « l'organe de contrôle permanent de la gestion de l'association menée par le directoire ».

En particulier, il valide les orientations stratégiques proposées par le directoire, et contrôle le plan d'actions. Il s'assure de la conformité des décisions prises à l'objet de l'association, du respect des engagements pris, de la bonne mise en œuvre des actions vis-à-vis des orientations du SRDEII et du contrôle des actes de gestion.

Lors des deux à trois réunions annuelles du conseil de surveillance, le quorum est respecté grâce aux pouvoirs donnés par les membres absents (en moyenne 6,5 mandats par réunion). En effet, un peu moins de 50 % (15,4/31) des membres étaient présents en moyenne aux réunions organisées sur la période examinée (2013-2017).

⁴ Notamment des élus du conseil régional, de collectivités et des représentants d'associations.

2.2.3. Le directoire

Composé de 15 membres⁵, ses missions sont très étendues et sont normalement exercées sous le contrôle du conseil de surveillance, qui en nomme les membres pour quatre ans.

Le directoire est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de l'association et pour adopter les décisions nécessaires à sa gestion et à son administration.

Ainsi, il élabore le plan d'actions de l'association et suit sa mise en œuvre par la direction générale, fixe le montant des cotisations, élabore le budget et les comptes de l'association, autorise le président à contracter les emprunts et aliéner les biens ou valeurs appartenant à l'association, et établit le règlement intérieur.

2.2.4. Le président du directoire et le directeur général

Le président du directoire dispose de peu de pouvoirs propres en vertu des statuts de l'association (article 12-1), en dehors de la désignation du directeur général, sur avis conforme du président du conseil de surveillance.

Il doit notamment obtenir l'accord du directoire pour déléguer ses prérogatives au directeur général.

Ce dernier ne dispose pas davantage de pouvoirs propres, étant seulement chargé de mettre en œuvre les décisions du directoire. Cette disposition implique que les statuts ont entendu donner au directoire un pouvoir de décision sur la gestion et l'association.

2.3. UN NON-RESPECT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES SOURCE DE RISQUES JURIDIQUES IMPORTANTS

2.3.1. Un directoire insuffisamment impliqué malgré l'étendue de ses pouvoirs statutaires

L'examen des différents procès-verbaux sur la période de contrôle a permis de s'assurer du respect de la périodicité des réunions du directoire, soit au moins quatre fois par an, sauf en 2016 (trois), et de la participation active de ses membres puisque neuf à dix membres sur quinze sont généralement présents.

Toutefois, malgré ses larges prérogatives statutaires, la chambre observe que de nombreux sujets sont peu voire pas abordés, malgré leurs conséquences financières, organisationnelles ou juridiques : il s'agit par exemple du fonctionnement de l'organisation, de la politique salariale, de la gestion des personnels, de l'évolution comparée de l'activité annuelle, de la reconduction éventuelle d'actions (salons divers, « 360 Possibles »), et des besoins de développement de l'association.

Il y est plutôt observé une série de constats et d'échanges sur des sujets divers qu'un processus de décision (problématiques, solutions envisageables, discussions, choix).

⁵ 14 chefs d'entreprises et le directeur général de la CCI régionale de Bretagne.

Les cas du recrutement récent de deux cadres, choisis par la région et non par l'association, et du licenciement de plusieurs cadres sans instruction du directoire, en sont deux illustrations, qui sont développées dans le paragraphe relatif à la gestion des ressources humaines.

Néanmoins, la situation s'améliore quelque peu, puisqu'un suivi par le directoire des démarches et projets a été mis en place depuis 2017.

Le président de BDI admet dans sa réponse qu'il existe « *un décalage entre les pouvoirs du Directoire tels que décrits statutairement et la réalité ; ceci est lié au fait que le Directoire, contrairement à l'usage en entreprise, n'est pas constitué de salariés de BDI mais de bénévoles souhaitant s'associer à la démarche de développement économique et d'attractivité régionale portés par BDI. En conséquence, la direction opérationnelle de BDI est majoritairement assurée par le directeur général sous le contrôle du Président du Directoire* ».

De son côté, le président de la région Bretagne insiste sur « *l'esprit dans lequel ont été écrits ces statuts et les intentions de l'institution fondatrice* », à savoir la région elle-même. « *L'idée est de placer à la tête de cette association un directoire de chefs d'entreprise, pour bénéficier de leur expérience, de manière à s'assurer de l'adaptation de l'action aux besoins réels de l'économie et de ses acteurs. Ce que l'on attend de ces chef-fe-s d'entreprise est d'apporter un regard d'expertise, une vision sur les priorités et la manière de les déployer. Leur rôle, aux yeux de la Région, est d'abord un apport sur le plan stratégique plus qu'une contribution à la gestion courante de la structure. On attend d'eux qu'ils soient dans l'impulsion et la proposition, plus que dans la gestion au quotidien. Leur bon positionnement, au bon niveau, est d'ailleurs la condition de leur réelle implication* ».

Les réponses des présidents de l'association et de la région confirment le constat fait par la chambre d'un décalage important entre les statuts, qui font du directoire la principale instance décisionnelle de l'association, et la pratique, avec un pouvoir de décision partagé entre le président du directoire et le directeur général, ce dernier jouant même un rôle prépondérant.

2.3.2. Des délégations de pouvoirs qui ne sont pas régulières

La chambre observe que, sur la période examinée, le président a délégué au directeur général de l'association de larges compétences (cf. annexe 1) alors que ses pouvoirs statutaires propres sont assez limités.

Or, les statuts de l'association applicables sur la période ne prévoient pas de délégation possible de la part du directoire à son président. Tant en 2012 qu'en 2017, le président du directoire a en conséquence délégué au directeur général des pouvoirs qu'il ne détenait pas. Ainsi, la délégation accordée pour « *les demandes d'emprunt ou de découverts* » jusque début 2017, entre en contradiction avec l'article 11 des statuts qui dispose que le directoire est seul compétent pour « *autoriser le président à faire les emprunts nécessaires au fonctionnement de l'association* ».

En outre, les statuts de 2015 et de 2017 ne prévoient pas que le président puisse donner délégation à une autre personne qu'au directeur général. Néanmoins, plusieurs collaborateurs ont reçu des subdélégations de ce dernier (cf. annexe 1). Plus encore, deux personnels⁶ ont signé des documents engageant l'association, sans aucune délégation.

⁶ C'est le cas des trois exemples suivants : une ancienne responsable financière, a signé le 6 novembre 2015, l'acte d'engagement d'un marché d'étude ; la secrétaire générale a signé un contrat de CDD en avril 2017 ainsi qu'une convention de formation en août 2017.

L'irrégularité des délégations accordées au directeur général constitue un risque juridique quant à la régularité de certaines actions (recrutements ou licenciements par exemple) et à la signature de documents (contrats de travail, marchés, subdélégations).

Si le président de BDI indique en réponse avoir une interprétation différente des textes quant aux pouvoirs du président et du directeur général, il ajoute que le directoire, lors de sa séance du 1^{er} juin 2018, a néanmoins décidé d'acter une délégation.

La chambre recommande de respecter les clauses des statuts relatives aux pouvoirs du directoire ainsi qu'aux délégations accordées à son président, et par ce dernier au directeur général.

2.3.3. Un conseil de surveillance assurant un contrôle insuffisant

L'article 14-3 des statuts prévoit que, lors de l'assemblée générale annuelle, le conseil de surveillance présente ses observations sur le rapport d'activité du directoire ainsi que sur les comptes de l'exercice clos et les orientations de l'exercice suivant.

Sauf en 2016, année pour laquelle ces observations tiennent en trois phrases, elles ne sont pas mentionnées dans les procès-verbaux des assemblées générales et n'ont pu être produites à la chambre.

Le président de BDI précise dans sa réponse que des actions correctives ont été prévues sur ce point.

D'une manière générale, l'évaluation des actions de l'association et la mesure de l'atteinte de ses objectifs ne sont pas correctement menées (cf. § 4.1 et 4.3.3).

Les données présentées aux instances sont riches d'informations sur les activités et réalisations des équipes de BDI. Mais faute de plan d'actions, de calendrier et de tableaux de bord globaux, elles comportent peu d'éléments sur l'avancement et l'atteinte des objectifs généraux de BDI sur les grands projets structurants (cf. § 4.3.6).

Néanmoins, les membres des instances reçoivent une information financière développée : budget, rythme des dépenses, coûts divers.

En revanche, le contrôle sur les actions du directoire n'a pas été effectif en matière de modalités générales ou particulières de recrutement ou de licenciement, actions qui ont pourtant eu des conséquences financières importantes (cf. § 3.3).

Le président de BDI indique que le conseil de surveillance n'est pas informé de certaines informations confidentielles et qu'il ne rentre pas dans le détail de la gestion quotidienne de l'association.

Les sujets évoqués par la chambre dépassent pourtant la seule gestion quotidienne. En outre, la confidentialité ne peut, en principe, être un obstacle à l'information du conseil de surveillance, les statuts (article 14-3) prévoyant que ce dernier « *peut se faire communiquer tout document qu'il estime utile...* ».

2.3.4. Une gestion des adhésions à améliorer

En matière d'adhésions, cinq constats illustrent une gestion administrative peu rigoureuse et guère respectueuse des statuts.

Premièrement, les modalités d'adhésion ne sont pas respectées. Selon l'article 7 des statuts : « *L'adhésion d'un nouveau membre, sur sa demande, est agréée par le directoire. La réponse du directoire aux demandes d'adhésion n'a pas à être motivée. A défaut de réponse du directoire dans les deux mois suivant la réception de la demande écrite qui lui aura été adressée, l'admission de ce nouveau membre sera considérée comme refusée. L'assemblée générale, une fois par an, est informée des nouvelles adhésions* ».

L'analyse des PV des instances et des documents relatifs aux adhésions montre qu'aucune de ces dispositions n'est appliquée.

Le directeur général l'a admis au cours du contrôle et précisé que jusque récemment, la composition de l'association variait peu.

Deuxièmement, l'article 16 des statuts prévoit que l'assemblée générale se compose de tous les représentants des membres de l'association à jour de leur cotisation. Les bulletins transmis par BDI à ses membres à chaque campagne d'adhésion concernent uniquement l'année civile en cours. Ils indiquent que l'adhérent « *déclare adhérer à Bretagne développement innovation pour l'année N* ».

Sauf en 2016, cet appel à cotisation des membres de BDI a systématiquement été effectué après les assemblées générales. Ainsi, depuis sa création, les adhérents qui participaient aux votes au cours de l'AG de l'année N, y compris sur les actions et le budget de l'année en cours, étaient ceux à jour de leur adhésion appelée pour l'exercice N-1, ce qui n'est pas cohérent.

Ce décalage d'une année dans la prise en compte des adhésions est une source d'incertitudes sur les bases de calcul des quorums lors des différentes réunions.

Le directeur général de BDI considère que cette pratique, en vigueur dans l'association depuis plusieurs années, respecte les statuts et indique que la campagne d'adhésions de l'année « N » a toujours été lancée après l'AG de l'année « N », même quand cette dernière a lieu durant l'été. Il a également expliqué les retards récents de convocation aux assemblées par les délais pris à l'occasion des changements de statuts liés aux fusions menées en 2016 et 2017.

Au demeurant, l'association a décidé de modifier sa pratique. Ainsi, à compter de la campagne d'adhésions conjointe 2017/2018 lancée en octobre 2017, l'association a perçu les cotisations de l'année en cours en même temps que celles de l'année à venir.

Troisièmement, le décompte du quorum⁷ lors des réunions des assemblées générales n'est pas formalisé, ce qui rend difficile la vérification de son calcul et de son exactitude.

La situation de l'assemblée générale extraordinaire (AGE) du 8 décembre 2016 permet de l'illustrer :

- la feuille d'émargement comprenait 160 noms, laissant supposer un quorum à 40 (25 % des personnes présentes ou représentées) ;
- sur les 55 membres présents ou représentés, seuls 34 semblent pouvoir être retenus dans le calcul du quorum (sur 40). En effet, les 21 autres membres ne respectent pas les dispositions statutaires, telles qu'elles sont rédigées depuis 2011 :
 - sept membres n'avaient pas réglé leur adhésion à cette date (8 décembre 2016) ;
 - huit membres ne règlent jamais d'adhésion (conseil régional et BCI par exemple) ;
 - six mandats de représentation étaient portés par des membres dans les deux situations précitées, et n'étaient donc pas recevables.

Dans ces conditions, le quorum ne semble pas atteint pour cette assemblée générale.

Quatrièmement, l'article 7 des statuts prévoit que le montant des cotisations des membres est fixé annuellement par le directoire. La dernière décision les fixe en juin 2017 à 10 et 250 € HT selon les collèges. Or, au moment de la campagne d'adhésion lancée durant le contrôle en octobre 2017, quatre tarifs de cotisation étaient appliqués (0 €, 10 €, 120 € et 300 € TTC) sans pour autant avoir tous été expressément autorisés.

Cinquièmement, le principal financeur, à savoir le conseil régional de Bretagne, ne respecte pas les dispositions statutaires puisqu'il ne cotise pas, tout en adhérant à l'association. Or, une majorité des voix de ses 12 représentants est requise, selon les statuts, pour valider toutes les décisions prises en AG.

Des régularisations ont été réalisées sur ces deux derniers points, en fin de contrôle, à l'occasion du directoire du 12 février 2018.

La chambre recommande d'assurer un suivi plus rigoureux des adhésions, dans le respect des statuts de BDI.

3. LA GESTION DE L'ASSOCIATION

3.1. LA SITUATION FINANCIERE

3.1.1. Remarques liminaires

En 2016, à la suite de la fusion de BDI avec la MEITO, association soumise à l'impôts sur les sociétés, le montant de la production vendue est passé de 30 000 € à 570 000 €, pour l'essentiel rattachable à des activités lucratives.

⁷ « L'assemblée générale ne délibère valablement sur première convocation que si le quart des représentants des membres de l'association sont présents ou représentés... Les représentants absents peuvent eux-mêmes être représentés par un mandataire également représentant d'un membre de l'association ... ».

En conséquence, BDI relève désormais du champ de l'application de l'impôt sur les sociétés (article 206 du Code général des impôts). Elle a décidé de ne pas mettre en place de sectorisation. Elle est assujettie à la contribution économique territoriale (CET) et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) mais est désormais éligible au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont elle a bénéficié dès cette année.

Trois évènements ont eu des conséquences importantes sur le résultat net ou sur les fonds propres de l'association sur les exercices 2015 à 2017.

Ils illustrent un soutien de la région à BDI, complémentaire aux subventions de fonctionnement, sans que le montant de cette dernière ait été réexaminé.

En premier lieu, BDI a conservé la plus-value (510 000 €) réalisée en 2015 lors de la vente de locaux, acquis par Bretagne Innovation en 1994 et 2000 pour un montant de 6 MF avec le soutien financier de la région.

Ensuite, la fusion avec l'association MEITO en 2016 a permis d'accroître la trésorerie de BDI de 611 000 €.

Enfin, en 2017, 300 000 € de fonds dédiés, hérités de Bretagne Innovation, fléchés par la région et inutilisés par BDI, ont été transformés en capital social définitif (cf. § 3.1.4.4) selon les recommandations du commissaire aux comptes.

3.1.2. L'importance des aides publiques assure l'équilibre financier

- Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation ont progressé 13,3 % sur la période 2013-2017. En 2017 ils s'élevaient à 6,5 M€, constitués à 94 % (soit 6,1 M€) de subventions, principalement du conseil régional de Bretagne.

La part des subventions reste importante, mais se réduit par rapport à 2013 (97,5 %). Les subventions de la région Bretagne (directes⁸ et indirectes⁹) sont relativement stables (passant de 4,5 M€ à 4,4 M€ en 2017, hors FEDER¹⁰). L'année 2016 est particulière puisque la fusion avec la MEITO a entraîné la perception d'un complément de subventions régionales dans le cadre de la reprise de personnels de cette association.

⁸ La subvention de fonctionnement.

⁹ Les aides ponctuelles destinées à financer des opérations en particulier (salon, étude, ...).

¹⁰ FEDER – fonds européen de développement régional dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

Tableau n° 2 : Evolution du compte de résultat de BDI entre 2013 et 2017

En milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Produits d'exploitation	5 733	5 880	4 886	6 003	6 495	13,3%
dont subventions d'exploitation	5 591	5 660	4 632	5 352	6 111	9,3%
<i>dont subvention de fonctionnement de la Région</i>	4 500	4 332	3 711	3 679	4 186	-7,0%
<i>dont subvention région fusion MEITO</i>				475		
<i>dont subvention FEDER</i>	567	643	517	382	349	-38,4%
dont reprises sur amortissement	92	165	222	79	35	-62,0%
dont production vendue (biens et services)	48	52	30	570	333	593,8%
Charges d'exploitation	5 734	5 781	4 967	5 973	6 446	12,4%
dont autres achats / matières premières	936	946	515	554	1 624	73,6%
dont charges externes	1 352	1 379	1 249	1 879	1 407	4,1%
dont salaires et traitements	2 096	2 157	1 978	2 272	2 192	4,6%
dont charges sociales	974	935	884	908	892	-8,4%
dont dotations (amort. et provisions)	90	97	62	71	40	-55,6%
dont impôts, taxes et assimilés	277	256	253	255	262	-5,4%
Résultat d'exploitation	-1	99	-81	30	49	
Résultat financier	1	-3	4	13	10	
Résultat exceptionnel	18	-11	607	23	-253	
Résultat net	18	85	531	66	-194	

Sources : BDI.

L'analyse de son fonctionnement permet de distinguer trois domaines dans lesquels BDI pourrait intensifier les efforts de développement de ses recettes.

En premier lieu, l'association dispose de différents outils transversaux, appréciés tant en interne qu'à l'extérieur (marque Bretagne, manifestation 360 Possibles, plateforme Craft).

Leur gestion représente un coût important pour le budget de BDI, évalué à environ 1,1 M€ en 2017 (dépenses de personnel incluses). La même année, ces outils ont généré 150 000 € de recettes environ.

Aussi, les efforts doivent être poursuivis au travers de partenariats, dont plusieurs sont en préparation, pour réduire l'impact de la maintenance et du développement de ces outils sur le budget de BDI. Des réalisations menées à partir de ces outils ou en complément (études, cartographie, annuaires, reboot-camp, ateliers créativité, formations, défiscopes, ...) mériteraient, selon les cas, soit de générer des recettes complémentaires pour l'association, soit d'être diffusées plus amplement sur le territoire via des structures ad-hoc (cf. infra § 4.2.2).

La chambre recommande de développer les recettes financières provenant de l'usage des outils internes et de la participation à des ateliers lors des manifestations de BDI.

À cet égard, le président de la région indique qu'il encourage l'association à étendre ses sources de financements, même s'il ne souhaite pas en faire une priorité de gestion ou une évolution fondamentale de son modèle économique.

Pour sa part, le président de BDI met en avant le risque de concurrence déloyale avec le secteur privé et considère que l'utilisation d'un outil tel que la plateforme Craft (§ 4.2.1.1.) fait partie de la mission d'intérêt général de l'association en soutien de l'économie bretonne.

En second lieu, les financements obtenus de l'Union européenne pour des projets hors grands programmes structurants permettent par exemple à BDI de réaliser des formations sur ses savoir-faire. Sur les exercices 2015-2017 le montant des recettes concernées était de 100 000 € à 200 000 € par an.

Un accroissement de ce montant permettrait de couvrir certaines dépenses de l'association en matière de formation et de transmission des savoirs.

En dernier lieu et plus ponctuellement, BDI organise différentes manifestations gratuites (salons, formations). Dans certains cas, une contribution forfaitaire devrait être réclamée pour les repas (CyberWeek par exemple – frais de restauration de 20 000 €) comme cela est déjà réalisé pour la manifestation 360 Possibles.

- Les aides de la région

Les missions de BDI, qui s'inscrivent dans le cadre de la politique régionale bâtie autour du SRDEII, nécessitent un fort subventionnement public.

Dans un contexte de réduction des aides publiques, le budget de BDI est concerné par la volonté du conseil régional de réduire ses propres dépenses de fonctionnement.

Depuis plusieurs années, la direction générale des services de la région transmet à BDI, en fin d'année, une note de cadrage dans laquelle elle fixe des orientations pour sa préparation budgétaire de l'année suivante. Cette note rappelle les missions de BDI et précise la contribution de l'association à l'effort de la région en matière de réduction des dépenses de fonctionnement qui se traduit par une baisse de 4 à 5 % des subventions¹¹, à périmètre constant.

Au demeurant, le périmètre ne s'avère pas constant depuis plusieurs années (absorption de deux associations, fiscalisation, nouvelles missions attribuées à BDI : campagne de publicité, salons nouveaux, actions nouvelles), ce qui ne permet pas d'afficher, dans les comptes de l'association, la qualité de l'effort réalisé, d'autant plus que la région y inclut les subventions FEDER.

- Les charges d'exploitation

De leur côté, les charges ont progressé sensiblement de la même manière que les produits (12,4 %), augmentation notamment marquée en 2017 par une dépense particulière liée à un projet (1 M€), couverte par des subventions de l'Europe et de la région.

¹¹ Incluant les aides FEDER transitant par le budget régional et hors opérations complémentaires.

Malgré l'augmentation des effectifs (9 % entre 2013 et 2017) les charges de personnels restent stables (+ 0,5 %). La reprise de quatre des employés de la MEITO a inversé en 2016 la tendance à la baisse de ces charges, observée entre 2013 et 2015.

Pour expliquer cette stabilité, la direction de l'association indique que « *Lors de départs de personnel avec des rémunérations importantes et lorsqu'ils ont été remplacés, les nouvelles rémunérations ont été réajustées pour être en phase avec le besoin réel de BDI (profil) et le marché ; ce qui s'est traduit par une baisse de la masse salariale* ».

Ainsi, en 2013, dix employés (sur 40) avaient un salaire annuel de base¹² supérieur à 55 000 €. Fin 2017, ils n'étaient plus que cinq, même si deux d'entre eux dépassent toujours les 100 000 €.

Cette stabilité s'explique également, mais dans une moindre mesure, par la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). L'association a perçu 59 000 € à ce titre en 2017. Ces fonds sont comptabilisés en réduction des charges sociales.

Alors que les salaires et traitements ont progressé de 8,4 %, les charges sociales ont diminué de 6,9 %. La rémunération des seuls cadres représente près de 90 % du montant total des salaires versés.

En 2016, les charges de personnel représentaient 53,2 % des charges d'exploitation. L'année 2017 est atypique à cet égard (47 %), sachant qu'une partie des charges, relatives à un licenciement, a été inscrite en charges exceptionnelles.

Le montant des impôts et taxes s'élevait à 262 000 € fin 2017.

- Le résultat net

Le résultat d'exploitation est généralement positif, sauf en 2015 (-81 000 €). Toutefois, grâce à un résultat exceptionnel important cette même année (607 000 €), notamment lié à la vente de locaux, le résultat net a été bénéficiaire.

Le résultat net, bénéficiaire entre 2013 et 2016, est devenu fortement déficitaire en 2017 (-194 000 €) essentiellement du fait des charges exceptionnelles supportées dans le cadre d'un licenciement (cf. infra § 3.3.4).

3.1.3. Le bilan de l'association

Le montant total du capital social a plus que doublé sur la période 2013-2017, progressant notamment en 2016 et 2017 à la suite de la fusion avec la MEITO et de l'affectation de fonds dédiés. Il s'élevait à 2,5 M€ fin 2017 (cf. annexe 2).

Les capitaux propres représentaient, fin 2017, 51 % du passif du bilan.

Sur la période 2013-2017, le fonds de roulement de l'association a progressé, passant de 1 M€ à 2,4 M€ fin 2017.

¹² Salaire brut, hors avantages en nature.

Les créances (clients et comptes rattachés) ont été multipliées par quatre sur la période 2013-2017. Le montant atteint fin 2017 est de 321 000 €, malgré le suivi des factures que BDI indique avoir mis en place en 2016. L'association a précisé que ce montant s'expliquait en partie par l'existence de manifestations ou salons en début d'année ou en toute fin d'année pour lesquels elle fait des avances pour les réservations.

La trésorerie a été multipliée par six sur la période 2013-2017 et s'établit fin 2017 à 1,59 M€. Cette évolution s'explique par deux facteurs : en 2016, la fusion avec la MEITO a abondé la trésorerie de BDI ; fin 2016, une subvention de la région a été versée en totalité, pour un projet qui s'étale sur quatre ans.

Un suivi mis en place au premier semestre 2017 mettait en évidence une trésorerie qui variait entre 400 000 € et 2 M€. Elle permet d'attendre le versement de certaines subventions de la région et de l'Europe. Une réflexion reste à conduire sur le niveau de trésorerie approprié compte tenu des missions et des engagements de l'association, sans immobiliser inutilement des fonds provenant essentiellement de subventions publiques.

L'objectif de BDI n'étant pas d'assurer la trésorerie de tiers, elle devrait relancer plus rapidement ses créanciers (au titre de la manifestation *360 Possibles* intervenant en novembre par exemple). En outre, les créances héritées de la MEITO fin 2016, évoquées ci-dessus, ont tardé à être payées. Toutes ne l'étaient pas encore début 2018.

Enfin, l'association n'a pas de dette bancaire et ses placements étaient, fin 2016, constitués de livrets bancaires dans deux établissements financiers.

3.1.4. Un suivi sérieux mais une information financière qui peut être améliorée

3.1.4.1. Le suivi des relations financières avec les tiers

L'association a reçu plus de 4 M€ de subventions publiques au titre de 2016 provenant de la région selon un calendrier de versement qui est respecté. Le responsable des finances de BDI assure par ailleurs un suivi détaillé de l'ensemble des subventions attendues.

Au 31 décembre 2016, l'essentiel du solde du compte 4111 « clients et comptes rattachés » (200 629 €) était composée de créances récentes, constatées en fin d'année 2016.

S'agissant des fournisseurs, l'association ne suit pas explicitement son délai global de paiement dont le seuil légal est de 30 jours, sauf mention contractuelle contraire.

Selon les relevés du commissaire aux comptes, le délai global de paiement moyen était de 25 jours en 2016. Il se serait amélioré en 2017, à 18 jours en moyenne.

La chambre recommande d'assurer un suivi continu du délai global de paiement des factures.

3.1.4.2. Le budget

A l'appui de la convention financière annuelle signée entre la région Bretagne et BDI est annexé le budget prévisionnel de l'association.

L'analyse des conventions de subventionnement montre que l'association a réalisé, à la demande de la région, des efforts pour améliorer la qualité de sa prévision budgétaire, permettant ainsi de regrouper ses demandes et de réduire le nombre de conventions établies, sauf besoins imprévisibles.

Néanmoins, le taux de réalisation des prévisions de charges d'exploitation reste systématiquement supérieur à 100 % (entre 104 % et 108 % - soit 300 000 € en moyenne) sur la période 2013-2015. Celui de 2016 (142 %) s'explique par la fusion avec la MEITO.

Le directeur général a précisé que le dépassement de certains budgets initiaux provenait de commandes nouvelles de la part du conseil régional venant grossir le budget initial. Ces besoins nouveaux ont concerné, ces deux dernières années, des opérations de communication, l'organisation d'un salon ou des développements complémentaires demandés sur la base Craft par exemple.

La comptabilité analytique de l'association est bien développée et permet des présentations fines des coûts des différents outils et activité. Néanmoins l'évolution des composantes du budget de BDI était peu lisible du fait de l'évolution de ses métiers et de l'intitulé de ses missions. Une nouvelle nomenclature a été mise en place courant 2017, avec la région, afin d'assurer un suivi pluriannuel plus simple et plus stable.

3.1.4.3. Une publicité des comptes non réalisée

En application de l'article L. 612-4 du code de commerce, toute association qui reçoit annuellement des autorités administratives une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse 153 000 € doit assurer la publication de ses comptes au journal officiel des associations. Cette publication a été omise par BDI.

Son président indique que la liasse fiscale, établie depuis 2016, sera désormais publiée.

En outre, l'association ne dispose, en matière de comptes annuels, que d'un document sommaire constitué d'un bilan et d'un compte de résultat, sans annexe. Elle doit s'appuyer sur le rapport du commissaire aux comptes pour toutes les autres informations.

La chambre recommande d'assurer la publication des comptes financiers au journal officiel des associations.

3.1.4.4. Des informations à préciser en annexes des comptes financiers

- Les aides reçues en nature

Depuis 2009, l'association est hébergée gratuitement dans des locaux (570 m²) à Cesson-Sévigné (35) qui sont loués par le conseil régional. Un second local (14 m²) est également mis gracieusement à disposition, à Brest. Une convention signée en 2015 renouvelle cette mise à disposition tacitement reconductible sur 9 ans.

L'ensemble représente un avantage en nature (loyers et charges) conséquent, supérieur à 170 000 € par an (montant du loyer seul, référence année 2014), d'après les données produites dans la convention relative à la subvention de fonctionnement signée avec la région en 2016.

Ces éléments financiers devraient être insérés dans les comptes financiers de l'association, comme le prévoit la réglementation¹³, sous la forme d'une information en pied de compte de résultat, sur un compte de classe 8 et par catégorie.

- La rémunération des dirigeants

L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif précise que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ».

L'association ne respecte pas cette obligation, ses comptes ou le rapport de son commissaire aux comptes ne présentant pas ces informations.

- Les fonds dédiés

Les fonds dédiés sont les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la part des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard (cf. règlement CRC 99-01, art. 3).

Depuis la création de BDI en 2011 et jusqu'au début du contrôle de la chambre, ces fonds dédiés, relatifs à d'anciennes subventions de fonctionnement, étaient importants et inchangés dans leur montant depuis 2013 (près de 300 000 €¹⁴).

La situation de ces fonds aurait dû être examinée en 2011, comme il est d'usage lors de la fusion de plusieurs associations. Cela n'a pas été le cas, malgré les demandes répétées du commissaire aux comptes dans ses rapports annuels.

L'origine de ces fonds n'était pas connue de BDI. Les recherches menées à la demande de la chambre durant le contrôle n'ont pas permis de retrouver les supports juridiques de ces aides provenant de la région.

Or, lorsque la gestion est rigoureuse, les aides sont fléchées et leur usage est limité dans le temps. Ainsi, depuis plusieurs années, les aides régionales reçues par BDI doivent être utilisées dans les 24 mois qui suivent la signature de la convention afférente. Dans le cas contraire, elles sont annulées.

Dans un courrier adressé à BDI durant le contrôle, la région constate que « *leur origine n'a pas fait l'objet de conventions spécifiques* ». En liaison avec le commissaire aux comptes de l'association, la région a confirmé laisser la totalité des 300 000 € à l'association, pour renforcer ses fonds associatifs.

¹³ Règlement n° 99-01 du 16 février 1999 modifié, relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

¹⁴ Enregistrés au compte 194 : 299 872 € dont ingénierie : 60 000 €, attractivité : 118 000 €, filière : 60 000 €, innovation : 61 872 €.

- Les conventions réglementées

Dans le cadre de son rapport spécial annuel, le commissaire aux comptes doit donner un avis sur les conventions éventuelles passées entre l'association et ses administrateurs ou mandataires sociaux (article L. 612-5 du code de commerce). Il vérifie que ces conventions ont bien fait l'objet d'une autorisation préalable du conseil de surveillance.

L'association a conclu le 15 novembre 2011 avec la région Bretagne, un avenant à la convention de mise à disposition de locaux à Cesson-Sévigné.

Le commissaire aux comptes a relevé, dans son rapport spécial sur l'exercice 2011, que cette convention n'avait pas reçu d'autorisation préalable du conseil de surveillance, contrairement aux dispositions de l'article 15 des statuts de BDI et du code de commerce.

La chambre recommande de compléter l'information apportée dans les comptes et leurs annexes pour se conformer aux obligations en la matière (avantages en nature, salaires des plus hauts dirigeants, suivi des fonds dédiés, conventions réglementées).

Dans sa réponse le président de BDI précise que ces informations seront données lors de la clôture de l'exercice 2018.

3.2. LA POLITIQUE D'ACHAT

L'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, puis le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, ont soumis certains organismes de droit privé aux principes de la commande publique.

Sont notamment concernés ceux dont l'activité est financée majoritairement par au moins un pouvoir adjudicateur soumis lui-même à ces textes.

Tel est le cas de BDI. En conséquence, les marchés conclus par l'association avec des opérateurs économiques publics ou privés doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Ces principes ont été respectés pour le panel des neuf contrats analysés, sur la base d'une sélection réalisée par la chambre parmi les achats de 2016, supérieurs à 25 000 €, sous les deux réserves qui suivent.

Premièrement, aucune mise en concurrence n'a été organisée pour le contrat de location de voitures, portant sur 60 000 € en 2016 et 51 000 € en 2017, et systématiquement renouvelé depuis plusieurs années. En outre, aucun document produit n'atteste d'une négociation avec le loueur retenu.

Le président de l'association indique qu'une offre régionale a été privilégiée et précise que ce contrat sera intégré à la procédure habituelle de marchés publics dès 2019.

Deuxièmement, le directeur général a signé, le 2 août 2016, un contrat commercial de portage salarial avec une société de conseil pour bénéficier des prestations d'un cadre sur une durée de trois années pour un montant global de 405 000 € HT. Ce contrat a été interrompu en 2017.

S'agissant d'une prestation de service réalisée par la société de portage (et non d'un contrat de travail signé par BDI avec un salarié), compte tenu de son objet et de son montant, le contrat aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence, ce qui n'a pas été le cas.

En n'appliquant pas les principes habituels de la commande publique dans un domaine où ils sont obligatoires pour l'ensemble de ses achats, le directeur général et le président de l'association s'exposent à un risque juridique important relatif à l'octroi d'avantage injustifié (délit de favoritisme) défini par l'article 432-14¹⁵ du code pénal, la jurisprudence ayant dernièrement confirmé qu'il s'applique aussi aux associations¹⁶.

Le président de l'association indique que BDI a travaillé pendant l'année 2018 sur la mise à jour de sa procédure achats et a mis au point un guide des achats, remis à chaque salarié.

3.3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.3.1. Le cadre de gestion

- L'organisation et le fonctionnement de l'association

L'association indique appliquer le statut des personnels des organismes de développement économique dit convention « CNER-UCCAR », pour les dispositions qui sont plus favorables que celles du code du travail. C'est le cas pour le calcul des indemnités de licenciement et pour l'attribution d'autorisations d'absence.

Cette convention n'est pas applicable de droit car elle n'a pas été signée par les représentants du personnel de BDI. L'association indique l'appliquer comme un référentiel à l'ensemble des collaborateurs, par décision unilatérale de l'employeur. Un exemplaire est remis à chaque nouvel employé.

- Règlement intérieur, frais de déplacements, bilan social et document unique

Conformément aux articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du code du travail, un règlement intérieur du 25 avril 2015 vient compléter les dispositions de la convention collective.

Il peut être complété par des notes de service. Celles adoptées concernent : la procédure de demande et de suivi des absences, la mise en place de tickets restaurant, la politique de voyage.

¹⁵ « Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

¹⁶ Cass. crim., 17 février 2016, arrêt n° 549 - 15-85.363.

L'examen d'une vingtaine de notes de frais sur 2016 a permis de constater que la procédure interne est respectée.

Alors que l'article L. 2323-21 du code du travail ne prévoit l'établissement d'un bilan social que pour les entreprises dont l'effectif atteint le seuil de 300 salariés, BDI a réalisé un bilan social en 2015.

Enfin, BDI ne dispose pas du document unique prévu par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Ce document d'évaluation des risques professionnels est pourtant obligatoire dans toutes les entreprises et associations. Il présente les risques professionnels encourus par les employés et les actions de prévention et de protection qui en découlent. Sa rédaction est envisagée en 2018.

- Les fiches de postes

A chaque recrutement, une fiche de mission ou de poste est rédigée. Lors du contrôle de la chambre, deux générations de fiches de poste ont été rencontrées. Les fiches de postes rédigées en 2016 sont mieux détaillées (compétences, qualités personnelles requises) que celles de 2014. Un audit de conseil RH, réalisé en 2015, avait d'ailleurs préconisé leur harmonisation.

Sur la sélection de sept fiches de postes analysées, celle du responsable de l'attractivité, assez sommaire pour ce type de poste, mériterait d'être détaillée et celle du directeur général, annexée à son contrat de travail signé fin 2009, devrait être actualisée et détaillée.

- La représentation du personnel

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code du travail, des institutions représentatives du personnel (quatre délégués) sont présentes au sein de BDI. Elles se réunissent régulièrement et traitent des augmentations salariales, des congés, des conditions matérielles de travail, des départs et recrutements de personnels.

- La protection sociale

BDI a mis en place depuis plusieurs années une mutuelle, avantageuse pour ses salariés, avec une participation significative de l'employeur, à hauteur de 80 % du montant de la cotisation. Le coût à la charge de BDI s'élevait à 43 000 € en 2017. S'y ajoute la cotisation prévoyance, pour laquelle l'association va au-delà des dispositions de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres de 1947, en l'étendant à l'ensemble des salariés, avec une dépense annuelle globale de 42 000 €.

- L'évaluation et la formation

Dix dossiers d'évaluation annuelle ont été examinés sur place. Ils n'appellent pas de remarque particulière.

BDI établit un plan de formation sur une base annuelle, conjuguant les objectifs poursuivis par la direction et les souhaits des salariés. En 2016 et 2017, hors formation sur contrat de professionnalisation, chaque employé de BDI a suivi en moyenne deux jours de formation (13 heures¹⁷) soit un volume qui se situe dans la moyenne¹⁸.

- Les outils d'information et de communication

BDI dispose de nombreux outils : des bases de données (Craft et CRM), une *newsletter*, des outils de bureautique et d'échange et un site internet.

A l'occasion du contrôle de la chambre, une politique de changement des mots de passe des utilisateurs (Wifi, postes de travail, messagerie) a été mise en œuvre, ces derniers étant les mêmes depuis la création de l'association en 2011.

Depuis 2014, les données sensibles (ainsi que les moins sensibles) sont sauvegardées quotidiennement sur un serveur de stockage local, avec une durée de rétention d'un mois.

Le président de BDI précise que la mise en place d'une sauvegarde externalisée automatique est soumise à des contraintes techniques. Elle ne sera possible que lorsque BDI disposera d'une liaison fibre vers l'extérieur.

3.3.2. La hausse des effectifs et la stabilité des coûts

Au 31 décembre 2017, BDI employait 44,38 ETP (en contrats à durée indéterminée (CDI) ou à durée déterminée (CDD)) auxquels se rajoute depuis 2017, une personne mise à disposition par la chambre de commerce et d'industrie (CCIR de Bretagne). Cet effectif est jeune (38 ans en moyenne), composé en majorité de cadres (34 ETP, soit 79 % des personnels) et féminisé (63 %).

Tableau n° 3 : Evolution des effectifs

	au 31 décembre 2013	au 31 décembre 2017	2017/2013
Effectifs ETP*	40,72	44,38	+ 9 %

Source : état du personnel fourni par BDI - * : hors mise à disposition par la CCIR – 1 ETP en 2017.

En 2017, les charges de personnel de l'association BDI représentaient 47 % des charges d'exploitation, mais la part de 53,2 % observée en 2016 est plus représentative. L'ensemble des charges de personnel a augmenté de 0,5 % sur la période 2013-2017. Depuis 2013, la part des cadres est en progression (+ 16,4 %, représentant une augmentation de cinq ETP).

¹⁷Soit 13,45 h en 2016 et 12,7 h en 2017, hors contrats de professionnalisation (formation en alternance) concentrés sur trois personnes

¹⁸ Cf. étude réalisée par la DARES - annexée au projet de loi de finance pour 2018 qui indique que le volume de formation par salarié en 2014 s'établissait en moyenne à 11,8 h.

3.3.3. La politique salariale

3.3.3.1. Une politique arrêtée sans consulter le directoire

L'association BDI ne dispose pas d'une politique salariale globalement justifiée par des critères qui seraient notamment assis sur une stratégie de maîtrise budgétaire (cohérence avec l'évolution de la subvention de fonctionnement, des recettes ou du résultat d'exploitation). Elle n'est pas non plus formalisée, par exemple sous la forme d'une procédure écrite ou d'une décision du directoire.

Les éléments de cette politique sont définis entre le directeur général et le président, sans validation ou information du directoire ou du conseil de surveillance, au-delà de l'évolution budgétaire par projet avec mention du nombre d'ETP.

L'association n'utilise pas, pour ses recrutements, la définition des emplois et la classification prévue par la convention « CNER-UCCAR ». Ses salariés ne bénéficient pas des augmentations liées aux accords nationaux.

Ainsi, l'association dispose de sa propre grille salariale, établie, s'agissant des cadres, largement au-dessus des rémunérations minimales de la convention collective.

L'évolution des rémunérations est le résultat de l'addition de trois composantes : une augmentation dite générale, une augmentation individuelle et une prime exceptionnelle.

L'augmentation générale est appliquée, certaines années, à l'ensemble du personnel : 0,30 % en 2014, 0,40 % en 2015 et 0,50 % en 2016. Selon les éléments produits par BDI, il s'agit d'ajustements calculés pour compenser les augmentations des charges salariales pouvant entraîner une perte de pouvoir d'achat des salariés.

Les augmentations individuelles concernent seulement certains agents. Elles tiennent compte de critères (changement de poste ou de statut, actions particulières), sont établies en concertation avec le service RH et les responsables des services, et sont arrêtées par le directeur en liaison avec le président.

Les primes exceptionnelles, dont les montants sont fixés à différents niveaux (300, 500, 750, 1 000, 1 500 ou 2 000 € en 2016), sont décidées conjointement par le président et le directeur général. Elles sont attribuées à des salariés ayant montré un investissement particulier dans l'année (projets, actions, changements de poste, résultats). Les primes sur objectifs allouées en 2016 ont concerné la moitié de l'effectif (22/45).

Sur la période 2013-2017, le cumul des augmentations générales et individuelles a représenté 6,7 % de la masse salariale.

3.3.3.2. La situation de l'ancien directeur général

Le directeur général de l'association est nommé par le président du directoire, sur avis conforme du président du conseil de surveillance.

Les statuts successifs sont muets sur ses attributions, pourtant étendues dans les faits.

Le directeur général présent au moment du contrôle de la chambre a quitté l'association courant 2018.

Il avait été recruté en CDI par l'association Bretagne Innovation le 23 décembre 2009, au poste de directeur général. Son contrat présentait le détail de sa mission dans une annexe. Après la création de BDI, un avenant a été signé fin 2012 le nommant, rétroactivement à compter du 1^{er} octobre 2011, directeur général de l'association.

L'avenant prévoyait en sus de la rémunération mensuelle, la possibilité de versement d'une « prime sur objectifs » de 5 000 €, les objectifs liés à l'attribution de cette prime étant déterminés annuellement avec le président de l'association. Par courrier du 6 février 2013, le président de BDI a informé le directeur qu'il percevrait, à compter du 1^{er} janvier 2013, une « prime sur objectifs » annuelle représentant 10 % de sa rémunération brute annuelle, soit un montant de l'ordre de 16 000 €.

La chambre observe que ces importantes « primes sur objectifs » étaient versées alors qu'aucun objectif n'était formellement fixé au directeur général (hormis en 2010) et que ses évaluations n'étaient pas formalisées. Les conditions d'évaluation de l'atteinte de ses objectifs n'étaient pas non plus décrites.

Le président de BDI indique en réponse que le directeur général se voit confier une mission globale, que ses résultats ont été salués à chaque fin d'exercice par les instances, et que les critères d'attribution de la part variable se trouvent dans les lettres accompagnant les décisions d'octroi de la prime.

La chambre constate néanmoins que ces lettres étaient, avant son contrôle, très sommaires, et que des indicateurs n'ont été effectivement définis que début 2018.

En complément de cette prime sur objectifs contractuelle, le président a accordé au directeur général, à trois reprises, un bonus exceptionnel¹⁹, non prévu au contrat, pour des actions particulières.

Le salaire net à payer du directeur général a augmenté, sur la période 2013-2017, de 5 % au total. Son salaire annuel net en 2017 s'élevait à 142 000 €, hors avantages en nature (soit 178 000 € bruts).

Si l'évolution paraît raisonnable sur la période, ce montant de rémunération se situe parmi les niveaux les plus hauts (dernier décile) relevés par une étude de l'APEC²⁰ publiée en 2017 sur les salaires des cadres²¹ en 2016 (cf. annexe 3). Ce versement intervient en outre dans un contexte particulier, puisque 90 % des produits d'exploitation de l'association sont des subventions publiques, pour l'essentiel reconduites chaque année.

¹⁹ Respectivement 5 000 € en 2014, 2 000 € en 2015 et 5 000 € en 2016.

²⁰<http://cadres.apec.fr/Emploi/Observatoire-de-l-emploi/Les-etudes-Apec-par-thematique/Remuneration/Les-salaires-dans-les-fonctions-cadres---edition-2017>.

²¹ Fonction de direction générale assurée pour une personne de plus de 45 ans dans une structure de moins de 100 personnes ayant son activité dans le domaine des services.

Un constat similaire ressort d'une analyse, menée par la région, sur les salaires des cadres dirigeants des dix organismes privés qu'elle subventionnait le plus en 2016, ainsi que sur ceux des directeurs de ses propres services. L'étude met en évidence, d'une part, l'importance du niveau des salaires des dirigeants des organismes privés financés par la région, et d'autre part, l'absence de corrélation entre ces rémunérations et les budgets gérés ou les effectifs encadrés. La rémunération du directeur général de BDI y apparaît à la première place, sur les 51 cadres dirigeants retenus dans le panel.

Interrogé sur ce niveau de salaires, pour une mission financée par des subventions publiques, le président de la région, également président du conseil de surveillance de BDI, considère que l'efficacité d'une gouvernance telle que celle de l'association repose sur le bon équilibre à trouver entre l'autonomie laissée au directoire pour faire fonctionner la structure et la capacité du conseil régional à cadrer les grands axes de l'action et à en surveiller la mise en œuvre. Il précise que si la région a eu à connaître du salaire du directeur général de BDI au moment de son recrutement, elle n'a pas eu à connaître des évolutions de sa rémunération, qui relèvent de la seule responsabilité du président de l'association. Il ajoute qu'à l'époque, le principe du maintien global du niveau de salaire de l'intéressé par rapport à sa situation antérieure en entreprise a été retenu par la région.

Enfin, en réponse aux observations provisoires, le président de la région ajoute que « *les niveaux de rémunération sont le résultat de l'histoire* » et qu'« *on assiste ainsi parfois à des trajectoires d'évolution qui conduisent au bout de plusieurs années à des situations qui ne manquent pas d'interroger* ». Il conclut qu'« *un écart trop fort entre les niveaux de rémunérations des dirigeants des organismes qu'elle finance et ceux de la sphère publique ne peut durablement et de manière non spécifique perdurer* ».

3.3.4. Les modalités de recrutement et de licenciement

- La politique de recrutement

La politique de recrutement de BDI est liée aux missions que lui confie la région.

Les recrutements sont réalisés de différentes manières au sein de BDI. Dans plusieurs cas, des employés ont été affectés à BDI à partir des services de la région dans le cadre d'un transfert de missions. A d'autres occasions, des employés ont rejoint BDI lors de la fusion avec diverses associations. Enfin, dans quelques cas, BDI réalise directement ses propres recrutements.

Ces derniers font généralement l'objet d'une publication interne, puis sur des sites de recrutement et sur les réseaux sociaux, dans des conditions globalement satisfaisantes.

Toutefois, s'agissant du recrutement récent de deux cadres de haut niveau, BDI n'a publié aucune vacance de poste. En effet, la direction de l'association indique avoir recruté au moins à deux reprises le candidat « présenté » par la région : un expert en électronique²² (en 2016) et en cybersécurité²³ (en 2017).

²² Dont la mission initiale de trois ans a finalement été réduite de moitié. Il s'agissait d'un contrat commercial de prestation de portage salarial pour un montant global de 405 000 € HT, sur une mission particulière.

²³ Recruté pour être mis à disposition de l'association Pôle excellence Cyber (PEC).

Le directeur général de BDI considère que ces recrutements sont intervenus dans des contextes particuliers et que les choix de la région se sont avérés pertinents.

Pour autant, cette pratique paraît peu conforme à l'autonomie de gestion du directoire de l'association et ne garantit pas un choix pertinent des ressources de BDI.

A l'occasion de deux autres recrutements récents, une sélection plus ouverte et collégiale a été mise en œuvre par le directeur général, mais apparemment sans directive du directoire.

La chambre relève également que, sur la période contrôlée, les contrats de recrutement ou de portage salarial ont été signés par le directeur général, pour des montants parfois conséquents (921 € TTC/ jour dans un cas), alors qu'il n'avait pas la compétence pour le faire. En effet, il ne ressort pas des documents produits qu'il ait été autorisé, par décision du directoire, à y procéder (cf. 2.3.1).

- La nature des contrats

Dans sa délibération n° 16_DIRECO_01 adoptée mi-2016, la région précise, en évoquant BDI, que « ... *Certaines de ses missions n'ont pas de caractère permanent. Une fois les positions prises, ou les expérimentations faites, l'action en « rythme de croisière » est reprise par d'autres acteurs, et notamment par les politiques économiques du conseil régional. Ceci impliquant une organisation des ressources humaines souple... ».*

Toutefois, le statut des cadres de BDI, essentiellement sous la forme de CDI, n'est pas à ce jour adapté à cette manière de fonctionner.

BDI a néanmoins commencé à mettre en place des solutions plus souples : statut de CDD à objet défini, détachement de l'administration ou mise à disposition par une chambre de commerce et d'industrie.

- La gestion de départs

Sur les deux exercices examinés (2016-2017), trois protocoles transactionnels, portant sur un montant global d'environ 500 000 €, ont été conclus par l'association BDI dans le cadre du licenciement de trois salariés, dont deux cadres, pour faute, faute lourde et motif économique.

La chambre observe, une fois de plus, que ces protocoles ont été signés par le directeur général sans autorisation préalable du directoire et sans qu'il ressorte des documents produits que cette instance en ait même été informée au préalable malgré l'importance des sommes en jeu.

Dans sa réponse, BDI indique que « ces départs ont été conduits en concertation très étroite avec le président ».

Pour le calcul des indemnités de licenciement, BDI applique les dispositions de l'article 12 de la convention « CNER-UCAR », dont les dispositions sont plus favorables que celles du code du travail.

Son directeur général précise que dans ces trois cas, l'association a tout tenté pour trouver des solutions adaptées qui ont été refusées par les salariés qui ont, tous les trois, souhaité engager des procédures juridiques. Les modalités de licenciement ont ensuite été négociées directement par les avocats de l'association.

Le licenciement intervenu en 2017, coûteux pour BDI, mérite d'être relevé. Recruté en 2005 au sein des services de la région, puis directeur en charge de l'une des filières au sein de l'association AEB, puis de BDI, un cadre s'était vu proposer par BDI, à la suite de la suppression des activités sur cette filière annoncée en mars 2016, une mesure de reclassement externe, ainsi qu'une prime de 30 000 €. Les parties ne s'étant pas entendues sur les modalités de fin de contrat et de reclassement, BDI a engagé une procédure de licenciement pour motif économique.

En plus de l'indemnité conventionnelle de licenciement, pour éviter, selon l'association, une procédure contentieuse longue et aléatoire, un protocole transactionnel a été signé le 18 avril 2017 afin de convenir du mode de calcul d'une indemnité transactionnelle, globale, forfaitaire et définitive ayant un caractère de dommages et intérêts et visant à compenser exclusivement le préjudice moral.

En sus de l'indemnité transactionnelle, l'intéressé a perçu une prime exceptionnelle brute de 30 000 €, non prévue dans son contrat, ni dans la convention collective.

Hors cette dernière prime, au total, le coût pour l'employeur, y compris les charges patronales, représente près de 260 000 €, après une année de négociation (indemnités de préavis, conventionnelle et transactionnelle).

Le coût important de ce départ a déséquilibré le budget 2017 de l'association comme l'a détaillé le chapitre relatif aux finances (cf. § 3.1.2).

La chambre considère qu'une réflexion doit être conduite au sein du directoire sur la pratique, très onéreuse pour l'association, consistant à recourir à une transaction pour éviter tout recours devant le conseil des prud'hommes, notamment en cas de faute du salarié.

Elle appelle l'association à la plus grande vigilance, s'agissant des conditions de départ des salariés, particulièrement des cadres dirigeants, afin que les modalités financières soient arrêtées sous la pleine autorité du directoire, et en préservant au mieux les intérêts de l'association.

3.3.5. Les mises à disposition de personnels de BDI auprès d'autres associations

La chambre a examiné quatre situations récemment mises en œuvre. Deux d'entre elles auraient dû être mieux encadrées.

Deux cadres respectivement recrutés par BDI en 2014 et 2016 ont été successivement mis à disposition du *cluster* Eurolarge Innovation, association basée à Lorient, avant sa fusion avec BDI mi-2017. Une convention financière, appelée convention annuelle de partenariat, entre BDI et Eurolarge, a été signée en 2014 puis renouvelée en 2015 et 2016.

La chambre observe que ce dernier renouvellement a été rétroactif sur une année, puisque la convention a été signée le 31 décembre 2016, pour l'exercice 2016. Elle a été ensuite tacitement reconduite jusqu'en juin 2017.

Cette mise à disposition gracieuse d'un employé durant plus de trois ans n'est pas régulière. En effet, l'article L. 8241-2 du code du travail prévoit que la mise à disposition d'un salarié entre deux associations nécessite l'accord du salarié, caractérisé par un avenant à son contrat de travail. Cela n'a pas été le cas pour les deux personnes concernées.

Enfin, BDI ne respecte pas l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « ... *Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné* ».

Compte tenu de la nature de ses recettes, la mise à disposition gracieuse de ces deux employés auprès d'une autre association revient à transférer à cette dernière une partie de la subvention reçue de la région, qui est sa principale source de financement. Or, la convention signée avec la région ne prévoyait pas le soutien apporté à Eurolarge Innovation.

4. LES ACTIVITES

Sur la période examinée, les activités de BDI peuvent se répartir en trois volets : le « *pilotage de l'émergence et/ou la mise en œuvre des grands projets* » selon la terminologie utilisée dans les statuts, sur cinq sujets, l'utilisation de sept outils internes, transversaux à ces différents projets et enfin, avant 2016, le suivi du SRDEII.

4.1. LE SUIVI DU SRDEII DE LA REGION BRETAGNE

Dans le cadre du SDREII et en liaison avec la région, BDI avait défini de nombreux objectifs relatifs aux filières ainsi que des indicateurs clés.

Chargé de contribuer à sa rédaction (2013/2014) puis d'en assurer le suivi jusqu'en 2015, BDI a préparé un point d'étape du SRDEII en septembre 2015. Ce document détaillé (121 pages), sans synthèse, n'a pas été officiellement repris par la région. Cette dernière n'a, à ce jour, établi aucun bilan ou document de suivi de ce schéma portant sur la période 2014/2020, en dehors d'un rapport d'étape qui réoriente les missions de certains acteurs.

Pour préparer son évaluation, BDI avait mis en place une organisation pour le suivi du SRDEII (groupes de travail, échancier). En complément, elle avait arrêté une liste d'indicateurs et élaboré des tableaux de bords sur les domaines d'innovation stratégique, en s'appuyant sur des feuilles de routes établies en 2014.

Une dizaine de ces tableaux de bords ont été produits à la chambre. Certains reprennent des listes d'objectifs détaillés mais peu chiffrés, ce qui rendait difficile l'évaluation d'ensemble (EMR et défense par exemple). D'autres ressemblent davantage à des plans d'actions, sans suivi effectif (mobilité et naval par exemple).

4.2. LA MISE EN ŒUVRE D'OUTILS TRANSVERSAUX

4.2.1. Une grande variété d'outils

4.2.1.1. La marque « Bretagne »

- Une démarche originale et fédératrice

La démarche de création de la marque « Bretagne » a débuté en décembre 2008 à l'initiative du conseil régional. Conformément au Code de la propriété intellectuelle, la marque « Bretagne » a été déposée et enregistrée par la région en 2010 à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle est déclarée pour tous les produits et services existants (classes n° 1 à 45).

Cette marque a été créée pour développer l'attractivité de la région et est mise à la disposition des entreprises, des associations, des fondations et des organismes publics qui souhaitent se référer à la Bretagne dans leur communication. Elle s'appuie sur un code de marque²⁴ et est cogérée avec le comité régional du tourisme (effectif global de 4,5 ETP en 2017). Les dossiers des candidatures sont instruits par BDI et, pour les professionnels du tourisme, par le comité régional du tourisme. La décision d'adhésion revient au comité de marque Bretagne, via l'attribution d'une licence d'exploitation de la marque pour une durée de 3 ans.

L'association BDI précise qu'il n'y a pas eu de contentieux, mais ponctuellement des recours amiables sur l'usage de la marque. Au demeurant, compte tenu de l'étendue des domaines concernés par la marque et des effectifs de l'équipe de BDI qui en a la charge, un suivi rigoureux du bon usage de la marque ne peut être réalisé.

La marque Bretagne ne peut être utilisée sur des produits commerciaux. La marque « Produit en Bretagne », gérée par l'association éponyme, est réservée à cet usage.

- Une diffusion importante mais qui ne concerne pas tous les acteurs

L'activité importante et variée de l'équipe du pôle « marque Bretagne » de BDI, qui s'est notamment traduite par le succès remarqué de la campagne « *passer à l'ouest* », permet à l'effectif des adhérents de croître régulièrement (cf. annexe 4). Fin 2017, 715 structures, pour moitié des entreprises, disposaient d'une licence d'exploitation.

En l'absence de plan de prospection, la chambre relève que des acteurs importants de l'attractivité et du développement économique n'ont rejoint la marque qu'au cours de 2017 et que de grandes collectivités ou entreprises ancrées sur le territoire ne sont toujours pas adhérentes. Leur adhésion aurait pourtant de l'intérêt pour la dynamique de la marque.

Au demeurant, début 2018, seules quatre des quatorze entreprises représentées au directoire de BDI étaient adhérentes de la marque.

²⁴ Le marqueur circulaire placé en exposant du mot Bretagne fait référence à un copyright et souligne la spécificité du territoire. Il est composé du B de « Bretagne » et des trois bandes, référence au « gwenn-ha-du », drapeau noir et blanc traditionnel de la région.

Le président de BDI indique en réponse que l'adhésion est une démarche volontaire, qui peut correspondre ou non à la stratégie marketing globale de l'entreprise, souhaitant ou pas s'afficher avec la marque Bretagne, en fonction de ses cibles commerciales. Il considère que la philosophie de la marque ne répond pas à une logique de volume et qu'il n'y a pas, de façon délibérée, de véritable « plan de prospection ».

S'agissant des entreprises représentées au directoire, il ajoute que les membres ont été rapidement informés et invités à devenir partenaires.

- Une gouvernance à préciser

Après un travail de réflexion et une enquête de satisfaction menés en 2014/2015, un projet de feuille de route de la marque « *Bretagne* » avait été établi en septembre 2015. L'état des lieux préalable mettait en évidence un déploiement rapide et important du réseau, et un code de marque moderne et reconnu. Néanmoins il relevait une stratégie globale de communication à développer et une nécessaire coordination à mettre en œuvre avec la marque « *Produit en Bretagne* », tenant compte à la fois du développement des marques infrarégionales (« *Tout commence en Finistère* » et « *Golfe du Morbihan* » par exemple) et de la montée en puissance des deux métropoles.

Ce projet n'a finalement pas donné lieu à un document définitif et officiel. En conséquence, les objectifs et indicateurs n'ont pas été précisés pour les années 2018 et suivantes.

Ainsi, en matière de stratégie et de pilotage, des directives devraient être établies dans plusieurs domaines : développement sur les réseaux sociaux, stratégie vis-à-vis des ambassadeurs, déclinaison du concept de kit grand public, plan de prospection, stratégie internationale...

Consciente de la nécessité de s'engager dans une nouvelle étape de formalisation et de mise en œuvre de sa stratégie d'attractivité et de rayonnement, la région vient d'établir, fin 2017, une lettre de mission « *rayonnement et attractivité de la Bretagne* » qui devrait rapidement permettre de coordonner les chantiers et actions dans ce domaine, dans lequel BDI n'est que l'un des acteurs.

Enfin, aucun tableau de bord complet n'avait été mis en place. Il a été construit durant le contrôle de la chambre, l'évaluation de l'impact de la marque restant à mener.

4.2.1.2. La manifestation « 360 Possibles »

Enregistrée comme marque à l'INPI en septembre 2016, « *360 Possibles* » est le nom d'une manifestation phare de BDI, dont la quatrième édition s'est tenue à Brest sur deux jours en novembre 2017.

Elle a rassemblé plus de 2 000 personnes, permettant à l'association de dépasser le seul cadre de ses adhérents pour atteindre un public plus large, dans les mondes de l'entreprise, de l'administration, de l'enseignement et de la recherche.

Cette manifestation organisée autour de 80 ateliers, conférences et travaux collectifs permet de partager les bonnes pratiques dans le domaine de l'innovation, d'organiser des rencontres avec les entreprises et de mettre en place différentes actions²⁵, l'animation d'ateliers de créativité et des formations sur la marque Bretagne.

Le succès de la manifestation (cf. annexe 4) amène BDI à la promouvoir à l'extérieur de la région. Un premier contrat de licence a ainsi été signé avec la région belge de Wallonie.

4.2.1.3. L'accès aux réseaux et aux aides financières européennes

- Un travail d'accompagnement

L'association travaille sur deux périmètres : le territoire, pour assurer une visibilité des filières stratégiques bretonnes au niveau européen, et les entreprises. L'accompagnement par BDI des entreprises, en matière de partenariats et de financements européens pour la recherche et l'innovation (R&I), porte sur l'ensemble du cycle du projet (idée, recherche de partenariats, réponse aux appels à projet, gestion du projet).

L'association BDI constitue, avec la CCI régionale de Bretagne, un des deux points de contact bretons du réseau européen EEN (Enterprise Europe Network), dédié à l'innovation et à l'internationalisation des PME, et cofinancé par la Commission européenne dans le cadre du programme COSME (programme pour la compétitivité des entreprises et les PME). Ce réseau regroupe plus de 600 organisations partenaires dans plus de 60 pays.

BDI intervient également dans d'autres appels à projets, aux niveaux des fonds structurels (FEDER, ...) ou d'autres types d'aides (H2020, Interreg, ...).

Une équipe de cinq équivalents temps plein est dédiée à cette activité.

A la demande de la région et à la suite de deux enquêtes de satisfaction menées fin 2015, BDI a été chargée de préparer une feuille de route, pour améliorer l'accès des PME aux financements européens.

- Le pilotage

La feuille de route régionale de mi-2016 (cinq enjeux - 22 objectifs - 22 séries d'actions), dans laquelle BDI est un acteur majeur²⁶, a pris un retard important, de l'ordre d'une à deux années selon les projets. Le document produit à la chambre prévoyait que l'ensemble des objectifs soit réalisé mi-2017. Il est apparu au cours du contrôle que plusieurs d'entre eux étaient toujours en cours et ne pouvaient aboutir avant fin 2018.

Le président de BDI indique qu'une accélération était attendue dès 2018, avec la refonte du réseau Noé²⁷.

²⁵ « reboot camp » : réflexion sur le modèle économique d'une entreprise donnée, pour en identifier un axe de développement et d'innovation stratégique, par exemple en matière de communication ou de démarche marketing. « défi Scope » : méthodologie utilisée pour identifier la situation qui préoccupe une personne et permettant de s'assurer de la pertinence de la question qui doit être posée.

²⁶ BDI pilote sept objectifs et contribue à la plupart d'entre eux.

²⁷ Réseau informel créé en 2002 par plusieurs organismes, essentiellement bretons, dont l'objectif est d'encourager la participation des chercheurs et des entreprises aux projets européens.

En outre, la lettre de mission établie mi-2016 pour l'équipe Europe de BDI reste assez éloignée de la feuille de route régionale. Elle est en cours d'actualisation et de mise en cohérence.

Le nombre d'entreprises conseillées ou accompagnées par BDI est en accroissement : il est passé de 17 à 100 entre 2013 et 2017 pour les activités EEN.

Avant le contrôle de la chambre, ni les rapports d'activité ni les comptes rendus d'information au directoire et au conseil de surveillance ne traduisaient l'effet de levier des subventions européennes. Ainsi, entre 2014 et 2016²⁸, sur le principal financement européen sollicité (H2020), BDI a établi le tableau suivant, à la demande de la chambre.

Tableau n° 4 : Effet levier de BDI en matière de financement H2020

Financement H2020 entre 2014 et 2016 inclus	
Montant dont ont bénéficié les entreprises régionales	22,9 M€
Montant dont ont bénéficié les entreprises accompagnées par BDI ²⁹	10,9 M€
Aide perçue par BDI pour réaliser cet accompagnement	1 M€

Source : Documents de BDI.

Ces financements ont permis aux entreprises bretonnes et à divers centres techniques pour lesquels BDI³⁰ est intervenue (accompagnement, formation, conseils) de recevoir 10,9 M€ de subventions européennes.

Les outils de BDI ne permettent pas, à ce jour, de connaître les volumes financiers des fonds européens alloués aux structures bretonnes, de cartographier les compétences des différents acteurs de l'accompagnement ou de mutualiser les outils de communication.

Les données concernant de nombreux programmes sont d'accès difficile. Elles ne sont pas disponibles au sein de BDI comme le confirme le président de l'association.

En outre, le suivi des indicateurs de BDI sur le sujet mériterait une mise en perspective sur plusieurs années. Dans ce sens, un tableau de bord de l'équipe Europe vient d'être élaboré, qui doit encore être complété notamment pour les autres fonds (cf. annexe 5).

4.2.1.4. La plateforme Craft

Craft est un outil de gestion de bases de données sur les compétences régionales des acteurs (entreprises, administrations, centres d'innovation technologique, technopoles, pôles de compétitivité, associations et fédérations professionnelles, clusters, laboratoires de recherche, centres de formation, écosystème d'accompagnement, plateformes technologiques), par filières et thématiques, développée par BDI depuis 2011.

²⁸ Les données 2017 n'étaient pas encore connues en janvier 2018.

²⁹ BDI intervient aux côtés des pôles de compétitivité, des centres techniques, des technopoles et des centres de recherche pour couvrir l'ensemble des services. Les services de BDI se positionnent principalement sur « trouver des partenaires, répondre à un appel à projet, gérer un projet (instrument PME) ». L'observatoire de l'impact H2020 sur le territoire est également géré par BDI.

³⁰ BDI n'intervient pas seul sur ces sujets et n'est qu'un des nombreux opérateurs présents dans la région.

La plateforme est de plus en plus utilisée et met à disposition un volume croissant de données (cf. annexe 4). Début 2018, elle recensait 9 500 acteurs en Bretagne, répartis dans 32 filières.

La mise en œuvre de cet outil mobilise six employés de BDI (3,75 ETP) et s'appuie sur le travail collectif de mise à jour et de suivi réalisé par 60 structures partenaires.

L'association a réussi à y impliquer des partenaires extérieurs à la Bretagne : région des Pays-de-la-Loire, université de Saclay en Ile-de-France et région de Wallonie en Belgique. Ces deux derniers ont acheté des licences pour cartographier leurs filières et faire héberger leurs données dans l'outil de BDI permettant des interconnexions entre les territoires.

BDI évalue à environ 280 000 € le coût annuel moyen de cet outil, charges de personnel comprises. Depuis plusieurs années, elle obtient quelques recettes de partenaires, permettant de couvrir une partie des dépenses (4 500 € en 2015, 68 000 € en 2017).

BDI valorise cet outil auprès de ses partenaires et des entreprises bretonnes. Elle l'utilise dans une approche « compétence » pour mettre en relation la recherche, les entreprises et les projets.

4.2.1.5. La gestion des contacts (FIWE)

Indispensable à une gestion efficace d'un réseau de partenaires, au-delà de la gestion des écosystèmes, un outil de gestion de contact (CRM - *customer relationship management*) a été mis en place en 2017. La base comprend 10 000 comptes dont 8 000 ont été chargés à partir de Craft.

Elle est aujourd'hui déployée sur la quarantaine de postes de BDI et opérationnelle notamment sur le suivi des adhérents. L'association indique qu'il reste à déployer en 2018 certains modules : la synchronisation avec la base Craft et le site web de BDI, le module d'adhésion à BDI en ligne, l'inscription aux événements (formations, salons, ...) et le suivi de l'activité de BDI avec un lien sur le futur outil de facturation des services.

4.2.1.6. La réalisation d'études

Le pôle « ingénierie » de l'association réalise des études économiques permettant d'analyser et de positionner la Bretagne sur ses grandes filières : nautisme, voile de compétition, industries agroalimentaires, cybersécurité...

Ces études s'appuient sur des données et des représentations (cartographies, annuaires, présentations multimédias) issues de la plateforme Craft présentée ci-dessus.

4.2.1.7. L'organisation et la participation à des salons

Chaque année, BDI participe à une vingtaine de salons. Si cette activité est consommatrice de ressources pour l'association (cinq ETP), elle lui permet d'assurer la visibilité de ses grands projets stratégiques et surtout la mise en avant des entreprises innovantes de son territoire, sous une même bannière, la marque Bretagne.

Des efforts de coordination avec l'association BCI, chargée par la région de promouvoir le développement international des entreprises, ont été accomplis. Le DG de BDI précise que depuis mi-2017 une note d'organisation a été adoptée pour mieux répartir les salons entre BCI et BDI, après une phase transitoire où une « co-coordination » sur certains salons était source d'inefficacité et de problèmes de lisibilité pour les entreprises.

La direction générale des services de la région a rappelé la nécessité de rendre homogènes les modalités d'intervention : planification, communication vers les entreprises, montants des soutiens financiers, approche prudentielle des recettes espérées. BDI participe désormais à l'élaboration par la région chaque année du programme des salons et actions collectives à l'international (en France ou à l'étranger), organisés par les entités qu'elle finance dans le domaine du développement économique.

4.2.2. La nécessaire diffusion des savoir-faire

La présentation des outils transversaux de BDI illustre la variété des savoir-faire de l'association dans ces domaines. Elle met en évidence les capacités d'offres de services que BDI a initiées et souhaite développer.

Une démarche de diffusion de ses savoir-faire a déjà été mise en œuvre par BDI dans le cadre du programme SIDE (structurer l'innovation pour le développement de l'entreprise) entre 2012 et 2015. Ce programme, mis en place avec un financement européen (756 000 €), a permis à l'association de former 21 conseillers du réseau breton de l'innovation (à savoir des membres des CCIT, des centres techniques ou d'agences de développement), lesquels ont accompagné 58 PME par des conseils et des aides diverses sur des sujets variés (marketing, promotion, développement d'un produit...).

Sous cette forme, ce programme n'a pas été reconduit, malgré les besoins que BDI relève à l'occasion de ses différentes manifestations.

Lors d'un directoire (26 juin 2017) et d'un conseil de surveillance (16 novembre 2017) récents, l'association s'est interrogée sur cette problématique de diffusion de masse des outils et des bonnes pratiques en matière d'innovation. Ces instances évoquaient un rapprochement possible avec les CCIT et l'utilisation d'outils internet (*MOOC*, vidéo).

Compte tenu des missions de l'association et des enjeux financiers et de communication dans ce domaine, la chambre recommande d'assurer une diffusion plus importante de ses savoir-faire en matière d'accompagnement de l'innovation.

Naturellement, comme l'indique le président de BDI en réponse, toute évolution dans ce domaine devra être au préalable évoquée avec ses financeurs.

4.3. LA GESTION DES GRANDS PROJETS STRUCTURANTS (GPS)

4.3.1. Une multiplicité d'acteurs

La mission de BDI en la matière est décrite dans les statuts : elle « assure ... le pilotage de l'émergence et/ou la mise en œuvre de « Grands Projets Structurants » (GPS) ».

Si les différents GPS reflètent bien les priorités retenues par la région³¹, leur appellation variable dans le temps pour certains peut être source de confusion pour les entreprises et les partenaires, d'autant plus que BDI agit également dans des domaines parfois connexes³² pour des missions confiées par la région, mais aussi via des structures tierces comme les associations SMILE et BOP, ou des marques récemment créées.

Le positionnement de BDI dans ces écosystèmes complexes peut s'avérer difficile à établir, les partenaires étant nombreux, déjà installés et parfois anciens ou sur de nombreuses activités, comme c'est le cas en matière de cybersécurité ou d'énergies marines renouvelables (EMR) par exemple.

Dans le premier domaine, l'action de BDI s'exerce sur les mêmes activités et compétences que le pôle d'excellence cyber (PEC), association fondée en 2016 entre la région Bretagne et le ministère de la Défense. Dans ses statuts mis à jour en 2017, son objet social est de « *contribuer, dans les domaines de la cyberdéfense et de la cybersécurité, à structurer un pôle d'excellence autour des 3 piliers que sont la formation, la recherche et le développement économique ...* ». Le PEC s'appuie en particulier sur les structures bretonnes et consolide la dynamique déjà lancée dans le cadre du SRDEII. Installée en banlieue de Rennes et à dimension nationale, les statuts précisent que l'association a également vocation à rayonner à l'international.

Dans le second domaine, en matière d'EMR, Bretagne pôle naval (BPN) est un acteur régional important. Selon ses statuts, l'objet de cette association basée à Lorient et créée en 2000 est de « *regrouper les savoirs faire des intervenants des filières navales, énergies marines renouvelables, parapétrolière et paragazière offshore [...] en Bretagne ; [...]* ». Sur ces sujets, il existe également un pôle de compétitivité : pôle mer Bretagne-atlantique, qui couvre plusieurs régions et dont l'un des six domaines d'activité concerne les EMR.

4.3.2. Un environnement complexe et mouvant

Pour mettre en œuvre les grands projets structurants (GPS), BDI doit avoir une bonne connaissance des écosystèmes de ces projets.

Elle recense quatre types d'intervenants : centres de recherche, centres de formation, structures d'accompagnement et entreprises. A titre d'exemple, dans le domaine du GPS « énergies marines renouvelables (EMR) », la plateforme Craft de BDI recensait 98 partenaires, hors entreprises.

³¹ Début 2017, cinq GPS ont été retenus par la région (cf. convention financière de la région du 5 avril 2017) :

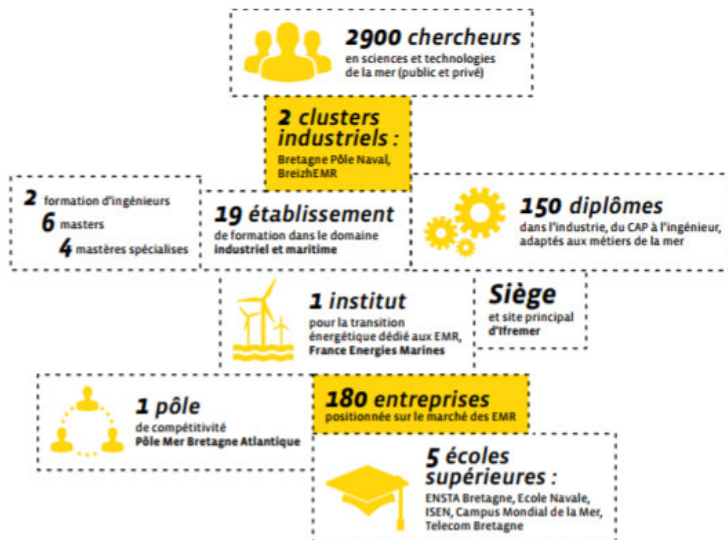
- GPS course au large ;
- GPS cybersécurité ;
- GPS électricité et numérique ;
- GPS énergies marines renouvelables (EMR) ;
- GPS réseaux électriques intelligents (*Smart Grid* – projet SMILE).

Un sixième GPS (défense et sécurité) est évoqué, « *sous réserve de clarification du positionnement breton sur les enjeux* » (objet et périmètre). BDI était chargée en 2017 d'analyser ce sujet en lien avec la cybersécurité et les opportunités qu'ouvrent les marchés de l'aéronautique légère.

³² Ainsi, à la demande de la région, l'association intervient en matière de numérique, de mobilité (participation au salon de la semaine internationale transport & logistique – SITL - à Paris), sur les matériaux composites ou sur les marchés de défense.

Le document ci-dessous, tiré d'une plaquette de BDI et qui ne présente qu'une partie des intervenants, illustre bien ce foisonnement.

Tableau n° 5 : Représentation d'un écosystème – exemple des EMR.



Source : site internet – plaquette de BDI sur les EMR – mars 2017.

Les autres GPS ont des environnements similaires en variété.

4.3.3. Une stratégie variable dans la constitution des GPS

Les chefs de projet de trois GPS sont issus des compétences provenant des deux associations absorbées (MEITO en 2016 et Eurolarge Innovation en 2017) et reconnues dans leurs domaines respectifs.

A l'inverse, les activités des deux autres GPS (réseaux électriques intelligents et EMR), sont désormais gérées au sein de deux nouvelles associations financées par la région et utilisant des ressources de BDI, SMILE (*Smart ideas to link energies*) et BOP (Bretagne *ocean power*). La première est sous co-pilotage des régions Pays-de-la-Loire et Bretagne, avec des ressources partagées et la seconde est sous pilotage avec des ressources humaines qui proviennent exclusivement de BDI.

Le regroupement des premières associations illustre une démarche de rationalisation de l'écosystème et des ressources régionales, alors que le second mouvement de création d'associations spécifiques pour deux des GPS conduit à multiplier les intervenants.

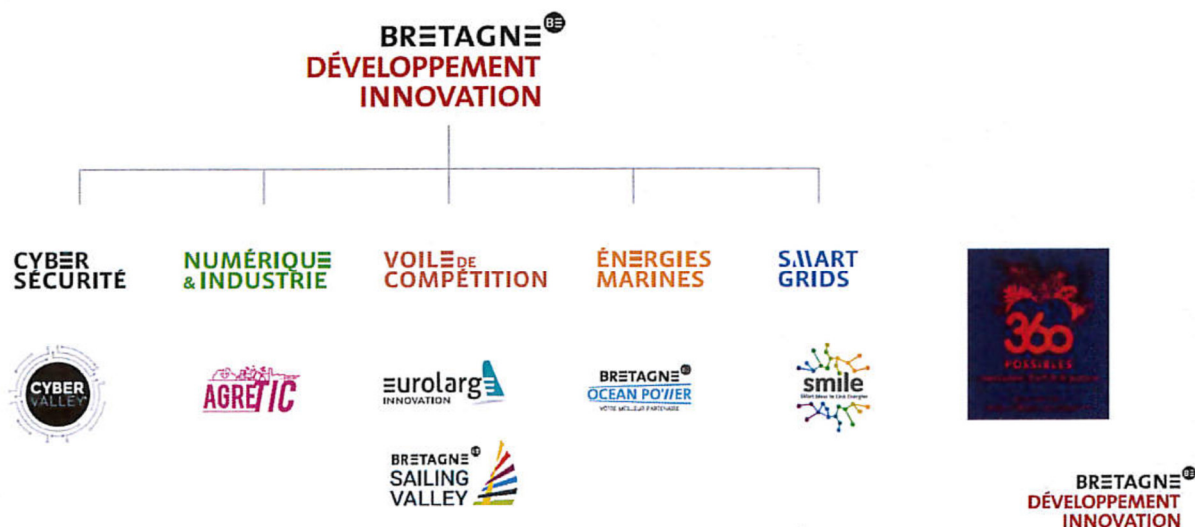
Le président de BDI indique en réponse que SMILE était le nom de la candidature de la Bretagne et des Pays de la Loire à l'appel d'offres sur le déploiement des projets et la création d'une vitrine d'excellence industrielle dans le cadre du plan « Nouvelle France Industrielle » sur les réseaux électriques intelligents. Devant le besoin de doter SMILE, projet partagé entre les deux régions, de moyens propres, il est finalement devenu nécessaire de transformer ce qui n'était à l'origine qu'une marque en association.

Concernant Bretagne Ocean Power, le président précise que ce n'est pas tant du leadership de BDI et de la région qu'il est question, mais plus d'une volonté commune de lisibilité, notamment vis-à-vis des donneurs d'ordre étrangers.

Cette organisation n'améliore pas la lisibilité de l'action régionale et illustre, au moins sur le second exemple, la difficulté à rassembler l'écosystème concerné sous la bannière de BDI.

BDI a généralisé en 2017 la démarche de création de marques à l'ensemble de ces GPS, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Marque des GPS et outils de BDI



Sources : BDI – ordre du jour du directoire du 12 février 2018.

Comme l'indique le président de la région, les ambitions portées par les différents GPS sont très variables. En particulier, le GPS électronique et numérique, est finalement assez éloigné de la philosophie retenue dans leur appellation. Plus que l'animation et la promotion du croisement de différentes filières, BDI s'implique dans l'accompagnement de projets techniques comme le ferait un cluster, un centre technique ou une association de filières, ce qu'était auparavant la MEITO dans ce domaine.

Ainsi, dans sa présentation au CS du 23 novembre 2017, le directeur de BDI mentionne, pour ce GPS, l'accompagnement de 54 projets depuis 2011. Le président de BDI indique que la feuille de route du GPS est relativement claire et explicite bien le volet croisement de filière.

4.3.4. L'intitulé variable des noms des GPS est source de confusion

Pour la lisibilité des actions de BDI, une réflexion reste nécessaire pour arrêter clairement l'appellation des GPS, les enjeux présents derrière chaque terme pouvant être très différents.

Selon les acteurs concernés ou selon les documents (lettres de mission, organigramme, documents divers), les GPS sont parfois désignés par des appellations différentes de celles retenues par la région (rapport de session du 30 juin 2016 ou lettre de cadrage du DGS de la région, datée du 10 avril 2017).

Ces variations ne sont pas neutres puisqu'elles peuvent changer la perception du périmètre d'intervention de BDI, au moins pour les tiers :

- le GPS « Course au large » est également appelé « Course à la voile » ou « Voile de compétition » et associe parfois le domaine des matériaux composites à son périmètre ;
- le GPS « Cybersécurité » est parfois appelé « Cyberdéfense et cybersécurité », sujets apparemment similaires mais aux portées très différentes ;
- le GPS « Electronique et numérique » est appelé « Electricité et numérique » dans la convention signée avec la région, mais également « Industries et services du futur (programme Agréatic) », « croisement de filières agro-agri/électronique » ou « développement et diffusion des technologies de l'électronique et du numérique dans de nombreux secteurs d'activités ».

Enfin, la comptabilité analytique des budgets de BDI, fin 2017, portait la mention de huit GPS : « Course au large », « Cybersécurité », « Défense et sécurité », EMR, SMILE, « Numérique », « Electronique » et « Industries du futur », alors que cinq seulement existent officiellement.

Le président de BDI explique que cet affichage illustre le positionnement de l'association, mandatée pour mener des actions prospectives sur des domaines qui sont potentiellement amenés à devenir de futurs GPS.

4.3.5. Une activité importante et diversifiée

Les rapports annuels de l'association, comme les présentations réalisées à destination du directoire et du conseil de surveillance, présentent les nombreuses actions entreprises et les manifestations dans lesquelles interviennent BDI et ses partenaires.

L'activité présentée est riche, variée et bien documentée. Les rapports sont toutefois souvent orientés vers les réalisations et peu vers l'évaluation.

En effet, si l'association dispose d'objectifs formalisés en matière de GPS, l'absence d'objectifs chiffrés et plus globalement d'indicateurs de suivi et d'échéanciers rend difficile l'évaluation de ses actions.

4.3.6. Le pilotage des GPS

En matière de pilotage des GPS, plusieurs dispositifs étaient prévus.

D'une part, les lettres de mission établies pour BDI et présentées infra, prévoient les quatre dispositifs suivants :

- le GPS sera conduit selon des priorités, des moyens et des modalités d'organisation définies dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel avec les services de la région Bretagne ;
- un reporting trimestriel se fera auprès des instances de BDI (directoire et CS) ;
- BDI rend compte au moins une fois par an de son action sur le GPS devant le COPEC (comité de pilotage) de la région ;
- un référent région est désigné, qui assure le lien avec l'ensemble des compétences et des moyens de la région concernés par les enjeux du GPS.

D'autre part, des comités stratégiques de GPS se réunissent au niveau de la région sur deux GPS en particulier (réseaux électriques intelligents et EMR).

La chambre observe que si des relations régulières sont établies entre le directeur général de BDI et la direction générale des services de la région, les dispositifs prévus ont mis du temps à être opérants ou formalisés.

Ainsi, si des points d'avancement sont régulièrement réalisés, les bilans globaux prévus pour chacun des GPS sont rarement présentés devant les instances de BDI, et les échanges lors des réunions du COPEC, appréciés et importants d'après certains acteurs présents, ne sont pas formalisés.

Pour assurer un lien direct entre les GPS (et les principales missions de BDI) et les directions de la région, cette dernière a officialisé, en avril 2017, la désignation de différents référents au sein de ses équipes. Cette initiative permet d'assurer un pilotage stratégique direct des GPS.

Le rythme et l'objet des rencontres sont variables selon les GPS ; elles sont plutôt informelles et ne sont pas systématiquement formalisées par un compte-rendu.

Compte tenu de l'intérêt des sujets abordés, une formalisation minimale devrait être recherchée, permettant une information du directeur général de BDI quand il n'assiste pas aux rencontres des différents référents.

Au demeurant, comme l'admet la direction de BDI, il apparaît un décalage entre les missions confiées aux référents (formaliser et assurer le suivi de la feuille de route et du plan d'actions, assurer le pilotage de certaines activités) et la pratique. Il s'agit au final essentiellement d'un retour d'information et de la remontée de questionnements divers.

4.3.7. Les lettres de missions de BDI

Les lettres de missions, qui fixent le cadre d'intervention de BDI sur les GPS, ont été émises courant 2016, à la suite de la nouvelle orientation donnée aux missions de l'association. BDI s'appuyait auparavant sur les stratégies de filières définies lors de la rédaction du SRDEII.

Les lettres de mission ont fait l'objet d'échanges avec le conseil régional, d'une communication aux responsables de BDI et d'une validation en COPEC.

L'analyse des lettres de mission en vigueur au moment du contrôle, conduit à un certain nombre de constats :

- elles ne sont pas datées ;
- les référents, prévus en 2016, n'ont été officiellement désignés qu'en avril 2017 ;
- les lettres contiennent des objectifs et des modalités d'action, mais pas d'objectif chiffré ou de calendrier ;
- sauf exception, elles ne prévoient pas de dispositif ou de tableau de bord de suivi.

Le directeur général précise que les lettres de missions font l'objet d'un travail de fond, démarré durant le contrôle de la chambre, sur les indicateurs d'activité et de résultats et les tableaux de bord, qui devrait se terminer début 2018.

4.3.8. L'adoption d'un cadre méthodologique commun a tardé à se mettre en place

Lors de la réunion du conseil de surveillance du 24 novembre 2016, il avait été décidé, pour installer les GPS au sein de BDI et vis-à-vis de ses partenaires, de construire une méthodologie de structuration et de pilotage et de renforcer la culture projet.

Cette structuration repose sur une formalisation des objectifs à atteindre sous la forme de lettres de mission et en la mise en place de tableaux de bord.

La méthodologie s'appuie également sur différents outils : des outils internes (Craft, CRM...), une approche projets (lancement, suivi, équipe RH) et un échange hebdomadaire informel sur les pratiques entre responsables de GPS.

Début 2018, soit près de deux ans après la réorientation des missions de BDI, il apparaît que différents outils ne sont pas encore opérationnels dans les GPS :

- les tableaux de bord et plans d'actions sont en cours de finalisation ;
- la « mesure des résultats » n'est pas effective ;
- la communication « *corporate* » sur BDI n'est pas homogène et n'est pas facilitée en l'absence de mise à jour du site internet depuis plusieurs années. Ainsi, jusqu'en février 2018, la notion de filière était développée, au lieu de celle de GPS ;
- l'usage de plusieurs outils n'est pas maîtrisé par tous les personnels³³ (Craft, CRM) ou répandu dans tous les GPS (peu d'enquêtes de satisfaction, peu de RETEX³⁴).

En outre, il n'existe pas de document décrivant l'animation d'un GPS ou d'un écosystème (faciliter l'arrivée d'un produit sur un marché, simplifier l'accès des petites entreprises aux grands groupes, développer la visibilité de la région, promouvoir un secteur d'activité, développer les échanges au sein de l'écosystème).

Comme l'indique le président de BDI, de nouveaux tableaux de bord ont été élaborés, et présentés lors du directoire du 12 février 2018, avec un rapport annuel rénové et un site internet en phase avec les missions.

En tout état de cause, ces tableaux de bord ne s'appuient sur aucun objectif chiffré permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs de BDI. En outre, avec cette première série de données de suivi produites sur l'exercice 2017, la dynamique des efforts déployés sur la période ne peut être mise en évidence. Plans d'actions et calendriers restent notamment à établir.

Le président de la région précise que les feuilles de routes sont aujourd'hui validées et consolidées. Elles sont assorties d'indicateurs qui permettront un meilleur suivi de l'action.

L'association et le conseil régional de Bretagne ont été interrogés pour savoir sur quelle base étaient évalués l'avancement et la plus-value de l'action de BDI sur les GPS.

³³ La responsable du GPS « voile de compétition » reconnaît ne pas encore y avoir été formée, début 2018.

³⁴ Un RETEX (retour d'expérience) permet de faire le bilan d'une opération, pour le partager et l'améliorer.

Le directeur de BDI évoque le suivi d'un budget par GPS, les reportings trimestriels effectués pendant les conseils de surveillance complétés en fonction des souhaits de la région par des COPEC et des comités stratégiques ou encore par des réunions avec les référents. Pour mesurer l'impact de l'action de BDI, il mentionne les témoignages d'entreprises, d'acteurs, de partenaires ou de membres des instances, ou encore les retombées presse.

Le président de la région, président du conseil de surveillance, considère pour sa part que le champ d'intervention de BDI est désormais strictement délimité par le conseil régional, qui formalise la liste des sujets prioritaires mais également le contenu des objectifs attendus, voire des résultats à atteindre en termes d'opérations à conduire. Il précise que la région, dans le travail sur les feuilles de route, est attentive à mieux formaliser ses attentes à l'égard de BDI afin d'en évaluer les résultats, mais exprime « *une réserve quant à une surestimation de ce qu'il convient d'attendre de tableaux de bord et d'indicateurs dans le domaine du développement économique* ».

La chambre relève qu'au-delà des témoignages et des impressions des acteurs et élus, du succès de certains salons ou de la communication réussie autour de la marque Bretagne, certes importants et nécessaires, un suivi financier détaillé des GPS ne suffit pas à en assurer la réussite.

En particulier, il n'est pas encore répondu à deux besoins importants en matière d'évaluations des actions de BDI, notamment sur les GPS :

- une vision globale et pluriannuelle (plans d'actions, échéanciers) ;
- une mesure objective de l'atteinte des objectifs.

Dans sa réponse le président de la région souligne que « *l'effort de mesure des impacts doit être approfondi et la capacité à stopper des actions qui ne donneraient aucun résultat doit être améliorée. La situation de très forte contrainte budgétaire nous y engage fortement* ».

Dans ce contexte, la mise en place de tableaux de bord, homogènes, en février 2018 est une première étape.

La chambre recommande de présenter, lors des réunions des instances de BDI, un bilan global de l'avancement et de l'atteinte des objectifs des grands projets structurants (GPS).

5. ANNEXES

Annexe 1

Les délégations du Président au directeur général et les subdélégations

Délégation du président Canu données au directeur général	10/09/2012
	Ouvrir tous comptes bancaires Faire fonctionner les comptes bancaires, Remise carnets de chèques, signature des mandats Demandes d'emprunts ou de découverts Clôre et arrêter tous comptes avec les banques Subdéléguer à une ou plusieurs personnes dans tout ou partie des pouvoirs ci-dessus Signer toute convention ou contrat rendu nécessaire pour la gestion de l'association
	14/09/2012
	Signature des engagements de l'association dans les projets financés par les fonds européens
Délégation du président Meili données au directeur général	24/01/2017
	Accomplir toutes les démarches administratives, juridiques, fiscales et sociales nécessaires au bon fonctionnement de l'association ; Faire ouvrir tout compte en banque ; Faire fonctionner lesdits comptes et ceux existant au nom de l'association ; Accomplir toutes opérations financières, émettre, endosser, signer tous chèques, tous mandats ; Clôre et arrêter tous comptes avec les banques ;

Les délégations du directeur général à ses collaborateurs

Délégation du directeur donnée aux salariés sous la présidence Falch'un	16/02/2012
	à la responsable administratif et financier et à la comptable pour procéder aux retraits des carnets de chèques ou tout autre moyens de paiement auprès du CMB
	22/03/2012
	à la responsable administrative et financière pour procéder aux virements des salaires et des règlements fournisseurs et autres paiements urgents
Délégation du directeur donnée aux salariés sous la présidence Canu	13/03/2013
	à la responsable administrative et financière pour procéder aux virements des salaires et des règlements fournisseurs et autres paiements urgents
	13/03/2014
	à la SG Mme Yeu pour signer en cas d'absence prolongée les bons de commande pour l'achat de prestations dans le cadre du programme SIDE
	10/07/2014
	à la SG Mme Yeu à procéder en cas d'absence prolongée aux virements des salaires et des règlements fournisseurs et autres paiements urgents et/ou nécessaires à la bonne marche de l'association, qui seront soumis à postériori au directeur
Délégation du président Meili données au responsable financier	24/01/2017
	Faire fonctionner lesdits comptes et ceux existant au nom de l'association ; Accomplir toutes opérations financières, émettre, endosser, signer tous chèques, tous mandats ;

Annexe 2

Evolution du bilan de BDI entre 2013 et 2017

En milliers d'euros	Au 31/12/2013	Au 31/12/2014	Au 31/12/2015	Au 31/12/2016	Au 31/12/2017	Evolution
Actif						
Actif immobilisé	392 108	367 581	71 981	89 467	66 563	-83 %
<i>Dont concessions, brevets, droits similaires</i>	27 199	16 602	8 606	30 253	17 549	-35 %
<i>Dont constructions</i>	302 592	264 786	6 864	7 014	5 912	-98 %
<i>Dont installations techn, matériel, outillage</i>	25 983	62 141	44 234			
<i>Dont autres immob corporelles</i>	34 121	21 840	10 064	42 003	40 548	19 %
<i>Dont autres immob financières</i>	2 198	2 198	2 198	10 168	2 508	14 %
Actif circulant	2 732 154	2 941 704	2 982 967	4 365 751	4 639 431	
<i>Dont créances clients et comptes rattachés</i>	76 638	49 806	55 125	229 868	320 798	319 %
<i>Dont autres créances</i>	2 343 867	2 537 481	1 594 316	2 027 113	2 453 756	5 %
<i>Dont disponibilités</i>	258 696	351 251	1 238 714	1 626 404	1 588 476	514 %
<i>Dont charges constatées d'avance</i>	40 817		93 312	481 028	267 237	555 %
Total Actif	3 124 262	3 309 285	3 054 948	4 455 218	4 705 994	51 %
Passif						
Capitaux social	1 013 034	1 031 819	1 117 183	2 154 067	2 584 869	255 %
Résultat de l'exercice	18 785	85 364	531 382	66 035	-193 722	
Report à nouveau						
Fonds dédiés sur subventions de fonct	299 871	299 871	299 871	299 871	0	
Capitaux propres	1 331 690	1 417 054	1 948 436	2 519 973	2 391 147	80 %
Provisions				87 694	76 362	
Emprunts et Dettes	1 392 788	1 827 156	740 629	920 756	1 355 462	-3 %
<i>Dont emprunts et dettes</i>	86 863	271 766	72 112	240	0	
<i>Dont Dettes fournisseurs</i>	370 886	488 226	192 901	406 129	808 445	118 %
<i>Dont dettes fiscales et sociales</i>	638 853	581 879	526 924	499 579	518 746	-19 %
<i>Dont autres dettes</i>	296 186	485 284	7 553	14 808	28 271	-90 %
Comptes de régularisation						
<i>Produits constatés d'avance</i>	399 784	65 075	365 883	926 795	883 023	121 %
Total Passif	3 105 477	3 309 285	3 054 948	4 455 218	4 705 994	52 %

Sources : comptes financiers de BDI.

Annexe 3

Extrait de l'étude de l'APEC sur les salaires des cadres en 2016

Sur 2016 – direction générale – salaire annuel brut - maximum du décile concerné	1 ^{er} décile	Médiane	9 ^{ème} décile
45 ans et plus	50 k€	93 k€	170 k€
1 à 99 salariés	35 k€	65 k€	120 k€
Secteur d'activités : services	37 k€	70 k€	140 k€

Sources : étude APEC 2016.

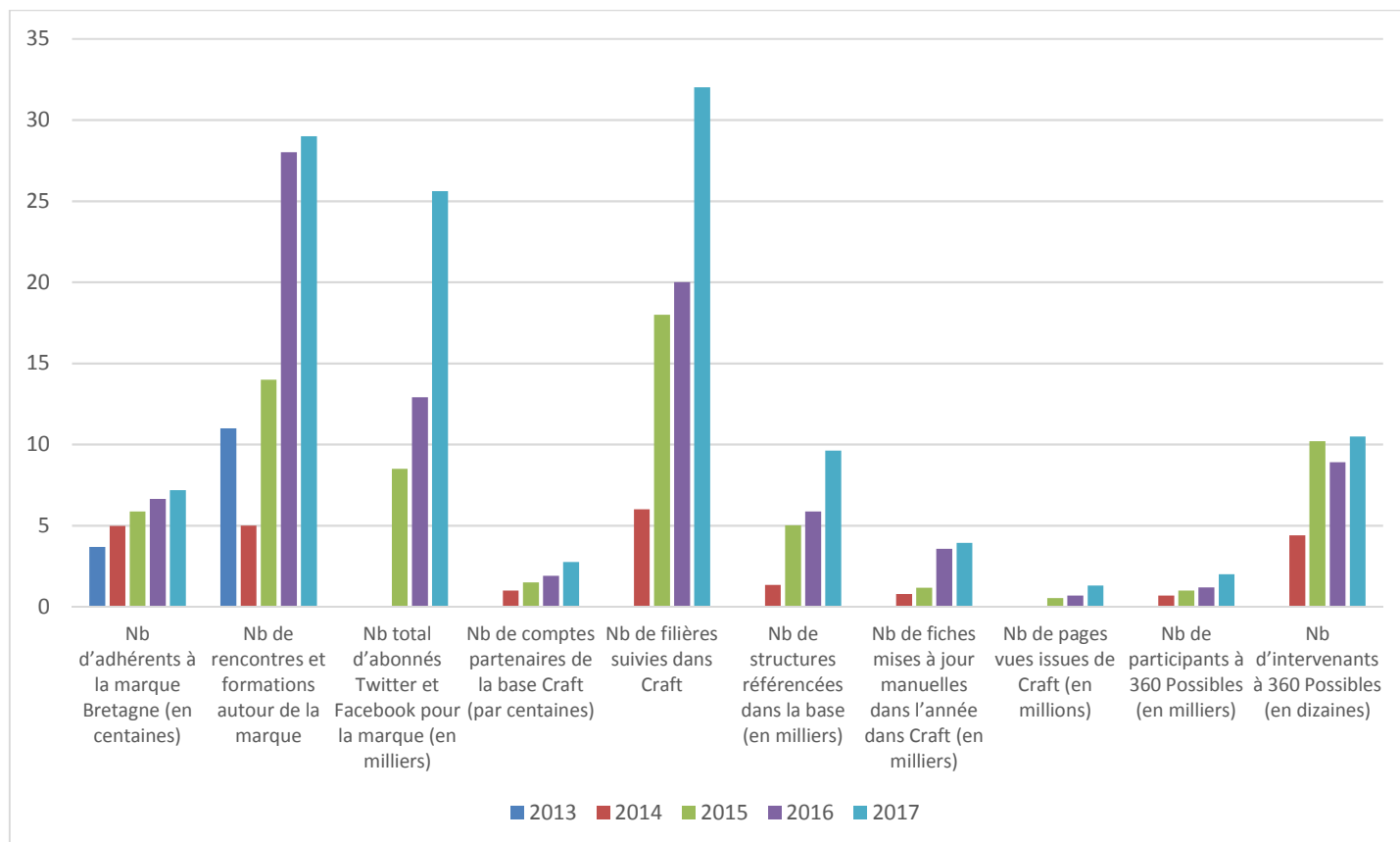
Annexe 4

Evolution de l'usage des outils de BDI

	2013	2014	2015	2016	2017
Nb d'adhérents à la marque Bretagne (en centaines)	3,69	4,98	5,87	6,64	7,18
Nb de rencontres et formations autour de la marque	11	5	14	28	29
Nb total d'abonnés Twitter et Facebook (en milliers) à la marque	0	0	8,5	12,9	25,6
Nb de comptes partenaires de la base Craft	/	100	150	190	275
Nb de filières suivies dans Craft	/	6	18	20	32
Nb de structures (fiches) référencées dans la base Craft	/	1 343	5 018	5 876	9 630
Nb de fiches Craft mises à jour manuelles dans l'année *	/	794	1 180	3 569	3 942
Nb de requêtes Craft (en milliers) /an	/	/	537	682	1 317
Nb de participants à 360 Possibles		700	1 000	1 200	2 000
Nb d'intervenants à 360 Possibles		44	102	89	105

Sources : CRC, sur la base des données de BDI - * hors imports automatiques/bases de données.

Evolution de l'usage des outils de BDI



Sources : données synthèses activité BDI.

Annexe 5

Le soutien à l'accès aux financements européens - EEN

Activités EEN	2013*	2014	2015	2016	2017
Nombre de journées d'information	3	6	10	6	11
Nombre total de participants	147	116	433	254	290
Conventions d'affaires**	1	4	9	6	8
Nombre total de participants					
Dont des entreprises bretonnes	17	35	235***	88	100
Nombre total de RDV organisés			444	397	324
Dont des RDV avec un interlocuteur européen	30	31	47	152	119
Nombre total de partenariats/collaborations signé(e)s					
Dont des partenariats/collaborations européens****	0	2	7	8	11

Source : BDI.

*Le projet EEN-Entreprise Europe Network- couvre des périodes 4 ans décomposées en deux contrats de 2 ans. Sur la période 2013-2014, 2^{ème} contrat de la période. ** Dans ce tableau ne sont comptabilisés que les rdv qu'une entreprise bretonne a eu avec un interlocuteur européen/international. Cet indicateur correspond à ce que demande la Commission Européenne, dont l'objectif est le renforcement des partenariats européens. Cela explique la différence qu'il peut y avoir avec les chiffres présentés dans le rapport d'activité 2015, par exemple, qui mentionne 444 rdv. Les données des années 2013, 2014 et 2016 ne sont pas disponibles. *** En 2015, salon nantais avec une forte participation régionale. **** EEN propose un accompagnement dans trois types de partenariats : partenariat commercial (B2C) partenariat technique (B2B) et multi partenariat de R&D (projets collaboratifs/financements européens).

BDI est référent du consortium EEN Ouest sur la promotion et l'accompagnement des entreprises bretonnes sur le sujet des financements européens. 2013 a été une année de transition concernant ces appels, puisque c'était la fin de la programmation 2007-2013, conduisant à une activité moindre de préparation de projet et donc de recherche de partenariats.

Autres projets (Interreg, H2020, ...)

Autres projets européens suivis par BDI (Interreg, H2020, ...)	2013*	2014**	2015	2016***	2017****
Projets H2020/Cosme déposés		2	8	5	2
Projets H2020/Cosme retenus		2	1	3	1 accepté 1 En attente de résultats
Projets INTERREG déposés dont			5	6	2
Zone manche			1	1	-
Zone atlantique		Pas d'appel à projet ouvert	Pas d'appel	5	Pas d'appel
Zone Nord-Ouest			2	-	1
Zone Europe			2	-	1
Projets INTERREG retenus dont			3	2	(résultats non publiés)
Zone manche			1	1	
Zone atlantique		-		1	
Zone Nord-Ouest			-	-	
Zone Europe			2	-	
Projets déposés - Autres financements de la commission européenne		0	1	1	1
Projets retenus - Autres financements de la commission européenne		0	0	1	1

Source : BDI.

* Données non disponibles pour 2013. ** La programmation européenne s'étale sur une durée de 7 ans (2007-2013 & 2014-2020). En 2014, 1^{ère} année de la nouvelle programmation, il n'y a pas eu d'appels à projet pour les programmes Interreg, quelle que soit la zone concernée (Manche, Atlantique, Europe). *** En 2016, il y a eu un nombre plus important de projets Interreg de déposés. Ceci est dû à l'ouverture cette année-là d'un appel pour la zone Atlantique. Le prochain appel à projet pour cet espace est prévu en 2018. **** Chiffres incomplets car les résultats des appels à projets n'ont pas encore été publiés.

Vu SB
6/3/2019

06 MARS 2019
Enregistré au Greffe le :

ARRIVÉE DU

06 MAR. 2019

C.R.C. BRETAGNE

Chambre régionale des comptes
A l'attention de Mme Sophie BERGOGNE,
Présidente
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES cedex

Lettre recommandée avec accusé de réception

Cesson Sévigné, le 4 mars 2019

Objet : réponse au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Vous m'avez adressé, par courrier du 5 février 2019, le rapport définitif de la Chambre régionale des comptes relatif au contrôle des comptes et à la gestion de Bretagne Développement Innovation sur la période 2013-2017. Je vous en remercie et prends acte de vos remarques et recommandations.

Comme vous l'avez souligné, BDI a vu ses missions évoluer ces dernières années et a connu plusieurs bouleversements structurels, tout en maintenant une situation financière équilibrée. Ces différentes évolutions ont amené BDI à se poser la question des services aux adhérents, dont la nature et le nombre ont évolué, et, par conséquent, de la gestion des adhésions ; ce travail actuellement en cours devra répondre aux remarques de votre rapport sur le sujet.

Concernant la gouvernance, je souhaiterais apporter une précision qui me semble importante à la compréhension du fonctionnement des instances de BDI. Si le Directoire dispose des pouvoirs les plus étendus, il est à noter que son Président est, quant à lui, le mandataire social de l'association et, comme le stipulent les statuts, « il représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous pouvoirs pour l'engager à cet effet ». Le Directoire, constitué de chefs d'entreprise bénévoles, définit lui-même son rôle comme étant un apport stratégique, orientant le plan d'actions et sa mise en œuvre selon le budget alloué, plus qu'un rôle opérationnel dans la gestion quotidienne de l'association, qui elle, est confiée par le Président à son directeur général. Ce constat impliquera sans doute une nouvelle révision des statuts permettant de mieux clarifier le rôle de chacun.

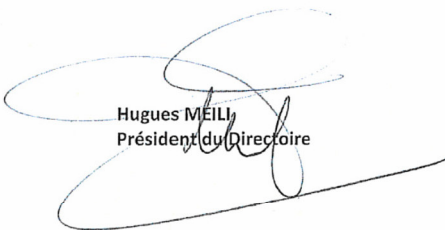
Sur les recettes financières, vous soulignez la place prépondérante des financements régionaux, adossés à des fonds européens en croissance et recommandez de développer le recours à des financements privés. Je tiens à préciser que, si nous augmentons effectivement nos recettes privées d'année en année, notre action est avant tout guidée par notre mission d'intérêt général dont le modèle économique n'a pas vocation à être remis en cause.

Mon dernier commentaire concerne les indicateurs. La nature même de la mission - plutôt stratégique - de BDI jusque dans un passé récent rendait complexe le suivi d'indicateurs d'impacts ou de résultats, son action étant difficilement quantifiable. Ceci étant dit, suite à la réorientation de ses missions, BDI a, dès 2017, mis en place bon nombre d'indicateurs permettant d'approfondir l'effort de mesure d'impact comme

en témoigne le dernier rapport d'activités. Dans le prolongement des actions engagées, et conformément aux recommandations de la Chambre, BDI va s'attacher à poursuivre ce travail d'évaluation et de valorisation de son action. Dans la même volonté d'une amélioration continue du suivi de l'activité de l'association, une formalisation renforcée des bilans d'activités et bilans financiers remis à la Région a été engagée à sa demande permettant, au travers une matrice commune, un suivi et un contrôle détaillés.

Je tiens à vous remercier à nouveau pour les recommandations fournies qui ont déjà permis, depuis le début de ce contrôle, d'améliorer un certain nombre de points identifiés, comme la mise en conformité des délégations de pouvoir qui n'avaient pas toutes été formalisées ou une première révision des statuts permettant une gestion plus cohérente et simplifiée de l'adhésion de nos membres.

Je vous prie d'agréer, madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.



Hugues MELL
Président du Directoire



Chambre régionale des comptes de Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231
35042 RENNES CEDEX

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

REGION BRETAGNE

TRANSPORT EXPRESS REGIONAL

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 mars 2019.

Envoyé en préfecture le 25/06/2019
Reçu en préfecture le 25/06/2019
Affiché le
ID : 035-233500016-20190620-19_DGS_CRC_02-DE

TABLE DES MATIERES

1	les objectifs généraux de la politique transport de la region	9
1.1	La région Bretagne.....	9
1.2	Un document stratégique de référence : le schéma multimodal des déplacements et des transports.....	9
2	Le budget transport de la région Bretagne.....	10
2.1	Une architecture budgétaire claire et lisible.....	10
2.2	L'évolution du budget transport sur la période 2012-2016	11
2.3	Le budget TER.....	11
2.4	Le financement de l'Etat	12
3	l'exploitation du réseau DE TRANSPORT expresS regional - TER –	13
3.1	La structuration du réseau en 2016	13
3.2	Le cadre contractuel	14
3.3	Une diminution de l'offre de service entre 2012 et 2016	14
3.4	Une évolution à la baisse de la fréquentation	15
4	L'équilibre économique de la convention ter	17
4.1	Les charges d'exploitation	18
4.2	Les recettes d'exploitation	22
4.3	Les dispositifs d'intéressement	27
4.4	La prise en compte du coût de la réforme du régime de retraite des cheminots.....	30
5	L'évaluation de l'efficacité de l'exploitation du reseau TER.....	34
5.1	Un équilibre économique remis en cause	34
5.2	Une dégradation de l'efficacité du réseau à partir de 2012.....	35
5.3	Des outils d'évaluation et de pilotage perfectibles	37
6	LA CONVENTION « TGV-TER	41
6.1	Les grands objectifs de la convention	42
6.2	La déclinaison opérationnelle	42
7	LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PAR LA REGION.....	44
7.1	Les investissements financés dans le cadre du contrat de plan Etat-Région	44
7.2	La participation de la région au financement du matériel roulant	45
7.3	Le dispositif de financement des gares	47
7.4	La participation de la région à la modernisation du réseau ferré.....	50
8	LES PERSPECTIVES	52

SYNTHÈSE

Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les régions sont responsables des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers s'y substituant, dans le cadre de conventions signées avec la SNCF.

L'offre du TER breton se caractérise par 13 lignes, représentant 1 200 kms de réseau et 116 gares ou haltes ferroviaires. La région Bretagne arrive en tête des régions françaises en matière de régularité du service avec un taux de 96 % en 2016. L'adéquation des dessertes ferroviaires à la structuration urbaine de la Bretagne et à son développement économique apparaît comme un enjeu majeur auquel la région a fait face, dans le cadre de la mise en place du schéma régional de mobilité et de développement des transports.

La part du budget régional consacrée aux transports passe de 20 % en 2012 à 26 % en 2017, avec deux temps forts : l'importance des financements consacrés à la ligne LGV en 2014 et le transfert de la compétence « transports interurbains et scolaires » en 2017. Le budget consacré au TER évolue de 50 % sur la même période, pour atteindre 156 M€ en 2017.

Les relations entre la région Bretagne et SNCF « Mobilités » pour l'exploitation du réseau TER ont fait l'objet d'une convention signée en 2007 et expirant fin 2018. La contribution financière de la région versée à la SNCF pour l'exploitation du réseau de transport ferroviaire est déterminée en prenant en compte le montant des charges de l'exploitant et en déduisant de ce montant les compensations tarifaires accordées ainsi que les recettes d'exploitation. Le contrat instaure également, pour la SNCF, des mécanismes d'intéressement modulant cette contribution, qui s'élevait à 88 M€ en 2012 et 96 M€ en 2016.

L'équilibre économique de la convention a été substantiellement modifié en 2011, par la conclusion d'un accord transactionnel, et en 2014, par une renégociation des principaux éléments contractuels, visant notamment à prendre en compte une partie du coût inhérent à l'évolution du régime de retraite des cheminots. Ces deux modifications, conduisant à une amélioration notable du résultat d'exploitation de SNCF « Mobilités », se sont produites dans des conditions peu transparentes pour l'assemblée régionale. Dans les deux cas, les motifs réels ayant conduit à des modifications substantielles de la convention TER étaient occultés ou non explicités, faute, pour l'assemblée délibérante, de disposer d'une information claire et exhaustive sur les causes et le détail de ces modifications et sur les conséquences financières qui en découlent (7,9 M€ sur la période 2014-2017) ; ces dernières se sont avérées, au final, contraires aux intérêts de la collectivité.

La remise en cause de cet équilibre rend nécessaire l'amélioration de l'efficience du réseau, sur la base d'outils d'évaluation performants.

L'examen des comptes d'exploitation fait apparaître une économie du contrat favorable à SNCF « Mobilités ». Le résultat net d'exploitation a été multiplié par 5,5 au cours de la période sous revue, l'augmentation de la contribution régionale ayant plus que compensé le résultat brut négatif.

Sur la période 2012-2016, le montant des charges d'exploitation a augmenté de 9 %, pour s'établir à 140 M€, alors que l'offre de service a été réduite de 3,7 % et que la fréquentation a diminué de 2,7 %. Les travaux effectués sur le réseau ferroviaire breton afin de préparer l'arrivée de la ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes expliquent, pour une large part, cette baisse.

La région s'est progressivement donné les moyens d'un suivi de la fréquentation des lignes de TER et, ce faisant, d'une capacité à demander un ajustement de l'offre de service aux évolutions de la demande. Les carences constatées dans le pilotage économique de la délégation de service rendent toutefois nécessaire une consolidation des outils d'évaluation, notamment à travers la mise en cohérence de la structuration des indicateurs de suivi financier utilisés par la SNCF et par la région.

Une convention « TGV-TER, signée en 2015, a pour objectif la diffusion de la grande vitesse sur l'ensemble du réseau breton, dans une recherche de complémentarité et d'efficience avec le réseau TER. L'ouverture en 2017 de la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire amène en effet SNCF « Mobilités » à recomposer l'ensemble de l'offre TGV en Bretagne. En contrepartie des obligations de service qui en découlent, la région verse à SNCF « Mobilités » une compensation annuelle plafonnée à 10 M€.

La région Bretagne contribue au financement des investissements nécessaires à l'exploitation du service ferroviaire régional, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat/Région successifs.

Le service « TER » est assuré par la SNCF grâce au parc de matériel roulant dont elle est propriétaire ou qui lui est confié. C'est la région qui en finance le gros entretien et le renouvellement, pour un montant cumulé de 184,6 M€ au cours de la période 2012-2016. Elle s'est engagée dans un programme conséquent d'acquisition de matériel roulant, tout en procédant au retrait progressif des rames trop anciennes. Ce rythme de renouvellement ne compense cependant pas l'accélération des effets de son vieillissement ; les défaillances à l'origine de retards ou de suppressions de trains sont toujours la cause de la moitié des annulations de trains et d'un cinquième des retards.

Le développement des trafics TER et TGV attendus à l'horizon 2025 a conduit le conseil régional à s'engager dans la rénovation des principales gares bretonnes, à travers des contrats de pôle d'échange multimodal. Le coût des travaux est estimé à 168,6 M€ sur la période 2007-2020. La région Bretagne participe à hauteur de 38,4 M€, les autres collectivités territoriales à hauteur de 60,6 M€ et la SNCF pour un montant de 39,7 M€ ; le solde est financé par l'Etat et l'Europe. Lorsque la SNCF participe aux opérations d'investissement, elle bénéficie d'une rémunération du capital investi à hauteur de 6,2 %. Ce taux de rémunération pèse sur les charges d'exploitation et alourdit de ce fait le montant de la contribution régionale. Les modalités de ce dispositif de financement incitent le coordonnateur des projets - la ville ou l'agglomération concernée - à solliciter une participation importante des autres collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Europe.

La collectivité investit dans la modernisation du réseau ferré.

Le coût de la ligne LGV Bretagne Pays de Loire s'est élevé à 3,34 Mds € ; la région Bretagne y a participé à hauteur de 20 %, soit le double du montant investi par les autres collectivités territoriales. « SNCF Réseau » a limité sa participation à hauteur de 43 % du projet de construction, le solde étant pris en charge par l'Etat.

Concernant le réseau ferré breton, la modernisation des lignes Dol-Dinan, Brest-Quimper, Guingamp-Paimpol et Rennes-Châteaubriant a été entreprise. Le montant de la contribution régionale s'élève à 42 M€ soit 37 % du coût des opérations, estimé en 2018 ; la contribution de l'ensemble des collectivités territoriales atteint 64 % et celle de la SNCF 19 %.

Dans le cadre du renouvellement de la convention d'exploitation du TER en 2019, la région s'est donné pour objectifs la diffusion de la grande vitesse au-delà de Rennes, sur l'ensemble du réseau breton, ainsi que l'amélioration de la complémentarité entre les liaisons TGV et TER. Dans cette perspective, l'instauration d'un dispositif renforcé de contrôle de gestion sur les conditions économiques d'exploitation du réseau devient un enjeu majeur.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n°1 : Instaurer un dispositif d'évaluation de la politique de transport collectif menée par le conseil régional § 1-2

Recommandation n°2 : Procéder, dans le cadre du – SRADDET ¹-, à l'actualisation de la stratégie régionale en matière de mobilité et de développement des transports § 1-2

Recommandation n°3 : Mettre en cohérence la structuration des indicateurs de suivi de la fréquentation, entre la SNCF et la région § 3-4

Recommandation n°4 : Réévaluer la pertinence du dispositif de bonus-malus applicable à la qualité du service § 4-3-3-1

Recommandation n°5 : Mettre en place un dispositif d'évaluation de l'impact effectif des évolutions tarifaires §5-3-2-1

Recommandation n°6 : Présenter le rapport annuel d'activité de la SNCF à l'assemblée délibérante § 5-3-2-2

Recommandation n°7 : Procéder au toilettage des indicateurs de pilotage et de suivi de l'exploitation du réseau TER § 5-3-2-3

Recommandation n°8 : Renforcer le contrôle de gestion sur l'équilibre économique de la convention TER § 8

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

¹ Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires.

INTRODUCTION

La décentralisation de l'organisation du transport ferroviaire a été initiée par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) en 1982, qui évoque « *l'importance du transport ferroviaire dans le développement de la vie économique et sociale de la nation* ». Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les régions sont responsables des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers s'y substituant, dans le cadre de conventions signées avec la SNCF. Ces principes sont réaffirmés dans l'article L. 2121-3 du code des transports, issu de la loi de réforme ferroviaire du 4 août 2014. En application du quatrième « paquet ferroviaire » européen, le principe est posé d'une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs à compter de 2024.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la gestion, par la région Bretagne, du transport express régional à compter de l'exercice 2012.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs au transport ferroviaire régional, dix ans après la publication d'un rapport public thématique sur ce thème. Il a été ouvert par lettre du 25 avril 2017.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} juin 2018 avec M. Gérard Lahellec, titulaire d'un mandat de représentation donné par chacun des trois présidents en fonctions au cours de la période, M. Pierrick Massiot, M. Jean-Yves Le Drian et M. Loïg Chesnais Girard.

La chambre, lors de sa séance 4 juillet 2018, a arrêté ses observations provisoires.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé le 16 novembre 2018 aux trois présidents de la région en fonction au cours de la période sous revue. Un extrait de ce rapport a été adressé au directeur régional de SNCF Mobilités le 19 novembre 2018.

Le directeur général des services de la région, mandaté par le président en fonctions, a transmis la réponse du conseil régional dans une lettre reçue au greffe de la chambre le 16 janvier 2019. Il n'a pas demandé à être entendu. Les deux autres présidents en fonctions au cours de la période sous revue n'ont pas répondu.

Le directeur régional de SNCF Mobilités a fait parvenir sa réponse à la chambre le 15 janvier 2019. Il n'a pas demandé à être entendu.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 19 mars 2019, a arrêté ses observations définitives.

1 LES OBJECTIFS GENERAUX DE LA POLITIQUE TRANSPORT DE LA REGION

1.1 La région Bretagne

La Bretagne est maillée par un réseau de villes petites et moyennes concentrées sur le littoral qui connaissent toutes une extension de leur aire urbaine ; les métropoles de Rennes et de Brest concentrent une large partie de l'activité économique et 20 % de la population régionales.

Si l'attractivité du littoral a déterminé les conditions de l'urbanisation et de l'organisation des infrastructures de transport, le désenclavement de la partie occidentale de la Bretagne s'est engagé à partir des années 70, notamment à travers le plan routier breton, la construction de l'autoroute des estuaires, puis la desserte de la pointe bretonne par le TGV « Atlantique ». Ce processus a connu en juillet 2017 une nouvelle étape avec l'arrivée à Rennes de la ligne à grande vitesse - LGV -.

L'adéquation des dessertes ferroviaires à la structuration urbaine de la Bretagne et à son développement économique apparait comme un enjeu majeur auquel la région Bretagne a fait face.

1.2 Un document stratégique de référence : le schéma multimodal des déplacements et des transports.

Ce schéma, adopté à l'automne 2008, a été structuré autour de quatre « défis » :

- Améliorer l'accessibilité de la Bretagne pour renforcer son attractivité économique ;
- Garantir l'équité territoriale et sociale ;
- Encourager l'usage des modes de transports alternatifs à la route ;
- Mettre en œuvre des outils de connaissance et d'évaluation performants et partagés.

La déclinaison opérationnelle des trois premiers objectifs a structuré la programmation technique et budgétaire de la collectivité, l'arrivée de la ligne à grande vitesse constituant la clef de voûte de la stratégie régionale. L'accent mis sur l'intermodalité entre les différents types de transports, individuels et collectifs, est relevé.

Ce document de référence n'a toutefois pas fait l'objet d'une réactualisation, le dernier « défi » identifié ayant été perdu de vue au profit d'une gestion technique et segmentée des projets.

Dans le cadre de la préparation du volet « mobilités » de son schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont le projet est attendu pour la fin 2019 avant la phase d'enquête publique, la région a retenu cinq objectifs :

- Assurer le meilleur raccordement de la Bretagne au reste du monde,
- Mieux intégrer projets de mobilités et enjeux d'aménagement dans un souci de limitation des déplacements contraints,
 - Inventer les nouvelles mobilités de demain pour une réelle proximité d'usages et réduire le parc automobile breton,
 - Penser le développement des mobilités au regard des enjeux climatiques,
 - Conforter une armature urbaine et territoriale au service d'un double enjeu d'attractivité et de solidarité.

2 LE BUDGET TRANSPORT DE LA REGION BRETAGNE

2.1 Une architecture budgétaire claire et lisible

Le budget de la région relatif au transport ferroviaire est retracé dans deux programmes.

Le programme 401 comprend quatre sous-programmes qui soutiennent financièrement le transport ferroviaire régional, le réseau d'autocars, la desserte maritime des îles et le développement des intermodalités de déplacement.

Le programme 402 regroupe trois sous-programmes dont la finalité est d'irriguer le territoire breton par des infrastructures ferroviaires et routières performantes : le premier d'entre eux concerne la modernisation des réseaux ferroviaire et routier ; le deuxième prend en compte la gestion des infrastructures ferroviaires et des gares ; quant au troisième, il soutient le développement du fret.

2.2 L'évolution du budget transport sur la période 2012-2016

Tableau n° 1 : Evolution du budget transport de la région

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total P 401	104 600 449	130 647 092	139 795 392	155 338 860	140 411 549	299 812 112
Fonctionnement	90 753 470	92 183 058	99 052 444	101 521 250	101 108 555	236 762 320
Investissement	13 846 979	38 464 034	40 742 947	53 817 609	39 302 994	63 049 792
Total P402	119 598 726	169 719 598	208 673 428	129 802 266	64 127 132	102 865 559
Fonctionnement	88 945	117 430	30 562	37 247	311 403	378 748
Investissement	119 509 781	169 602 168	208 642 866	129 765 019	63 815 729	102 486 811
P 401+402	224 199 175	300 366 690	348 468 820	285 141 125	204 538 681	402 677 671
Budget global région²	1 122 516 713	1 226 545 479	1 301 731 543	1 244 238 645	1 125 132 106	1 524 659 073

Source : CRC, d'après les données transmises par la région

La part du budget régional consacrée aux transports est très fluctuante sur la période : l'importante augmentation constatée jusqu'en 2014 précède une diminution dans les mêmes proportions au cours des deux années suivantes. En valeur relative, elle passe de 20 % du budget total de la région en 2012 à 18 % en 2016, après avoir culminé à 27 % en 2014 du fait des investissements consacrés au financement de la LGV.³

En 2017, l'importante évolution constatée, notamment en fonctionnement, correspond au transfert de la compétence « transports interurbains et scolaires » des départements vers la région en application de la loi NOTRe du 7 août 2015. La part du transport représente 26 % du budget total de la collectivité.

2.3 Le budget TER⁴

Tableau n° 2 : Le budget TER

Prog 401	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Ss/programme I: TER	103 581 931€	128 925 813 €	137 589 898 €	153 009 932 €	138 084 585 €	156 125 927 €	51 %
Fonctionnement	89 734 951 €	90 607 335 €	97 150 493 €	99 545 966 €	99 491 591 €	103 499 750 €	15 %
Investissement	13 846 979 €	38 318 478 €	40 439 405 €	53 463 967 €	38 592 994 €	52 626 178 €	280 %

Source : CRC, d'après les données transmises par la région

² Hors fonds européens.

³ L'évolution de l'inflation sur la période 2013-2016 est de 1,6% Source France inflation.com.

⁴ Un tableau détaillé figure en *annexe 1* au présent rapport.

Entre 2012 et 2017, les crédits du sous-programme 401-1 « TER », seuls pris en compte pour cette analyse, ont progressé de 51 %, les crédits d'investissement augmentant dans une plus forte proportion que ceux dédiés au fonctionnement. Il est à cet égard relevé que le budget consacré à la maintenance du matériel roulant est passé de 13,8 M€ en 2012 à 50,2 M€ en 2017.

2.4 Le financement de l'Etat

En compensation du transfert de la compétence « transport » et de la charge supportée au titre de l'exploitation du réseau TER, l'Etat verse à la région deux types de dotations :

- une dotation globale de fonctionnement⁵ d'un montant total passé de 62,6 M€ en 2012 à 44,5 M€ en 2017. Cette contribution représentait 60 % du budget TER en 2012 et 28 % en 2017, sous l'effet conjugué d'une baisse de cette dotation (-7 % par an en moyenne) et de la progression du budget de la région consacré à l'exploitation du réseau TER (+ 8,55 % en moyenne annuelle) ;
- la loi de finances pour 2015⁶ a instauré la compensation aux régions de la redevance « quai »⁷ qu'elles versent à la SNCF à travers une dotation globale de décentralisation. Malgré un contexte général de baisse des dotations versées par l'Etat au titre du transfert de la compétence « transport », cette dotation est supérieure au montant de la redevance dont s'acquitte la collectivité, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Comparaison des montants de la redevance quai et de la DGD de compensation

	2013	2014	2015	2016
Redevance Quai (RQ)	103 606 €	2 447 037 €	2 268 475 €	1 999 926 €
DGD de compensation	-	3 570 681 €	3 570 681 €	3 570 681 €

Source : CRC, d'après les données fournies par la région

⁵ Elle comporte trois parts : une dotation au titre de l'exploitation, une dotation au titre du renouvellement du matériel roulant et une dotation au titre des tarifs sociaux décidés par l'Etat.

⁶ Et la loi de finances rectificatives –LFR- pour 2014.

⁷ La redevance « quai » payée par la région dans le cadre de la contractualisation avec la SNCF fera l'objet d'une analyse détaillée dans le paragraphe consacré au dispositif de financement des gares.

3 L'EXPLOITATION DU RESEAU DE TRANSPORT EXPRESS REGIONAL (TER)

3.1 La structuration du réseau en 2016

Schéma n° 1 : Carte du réseau TER breton



Source : rapport annuel 2016 SnCF

Le réseau ferroviaire régional est structuré autour de quatre types de parcours⁸ :

- a. des liaisons péri-urbaines autour de Rennes, Brest, Vannes-Lorient-Quimperlé avec des temps de parcours ferroviaires inférieurs à 30 minutes ;
- b. des liaisons inter-villes de proximité, qui se caractérisent par des temps de parcours ferroviaires compris entre 30 et 60 minutes ;
- c. des liaisons interrégionales, avec des temps de parcours dépassant 1H15 et fréquentées à 80 % par des voyageurs occasionnels ;
- d. un maillage ferroviaire et routier qui dessert le centre Bretagne.

⁸ Le détail de ce réseau figure en **annexe 2** au présent rapport.

Selon le rapport annuel 2016 de la SNCF, l'offre TER se caractérise en Bretagne par 13 lignes, représentant 1 200 kms de réseau, 116 gares et haltes TER avec leurs services associés : information accueil, intermodalité et distribution billettique.

Si la SNCF assure l'essentiel de l'offre de service, les liaisons Guingamp-Paimpol et Carhaix-Guingamp sont exploitées par la société générale des chemins de fer et de transport automobile (SGCFTA), filiale de Transdev.

Une offre de services complémentaire, sur 8 lignes en 2018, est assurée par voie routière en gestion déléguée à la SNCF ou à des transporteurs privés, Keolis et Transdev.⁹

3.2 Le cadre contractuel

Les relations entre la région Bretagne et SNCF « Mobilités » pour l'exploitation du réseau TER ont fait l'objet d'une convention signée en 2007. Passée initialement pour une durée de 7 ans, elle a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2017 afin de prendre en compte les conséquences de l'arrivée de la LGV sur le réseau ferroviaire breton.

Sa date d'expiration a ensuite été repoussée au 31 décembre 2018, pour permettre la conduite des négociations de la nouvelle convention « TER ».

Le dispositif contractuel est composé de trois documents :

- la convention, ses 21 avenants et ses annexes¹⁰ ;
- le cahier des charges attaché à la convention ;
- un contrat d'objectifs fixant notamment pour chaque exercice le périmètre de l'offre TER, le niveau de l'objectif de recettes négocié, le programme des principales études, les engagements de qualité de service et les plans d'action en matière de communication.

Chacun des 21 avenants a pour objet, outre la prorogation de la convention, de préciser les modifications apportées à l'offre de service et d'ajuster en conséquence la contribution financière de la région.

3.3 Une diminution de l'offre de service entre 2012 et 2016

Le périmètre de l'offre de services et les modalités de circulation des trains¹¹ sont réévalués chaque année dans le cadre du contrat d'objectifs. La circulation de chaque train se traduit par une unité de compte « train par Km » - T/km -, la consolidation de toutes les circulations déterminant un objectif annuel de réalisation sur l'ensemble du réseau.

⁹ Morlaix-Saint-Pol de Léon-Roscoff ou Santec, Carhaix- Rosporden, Fougères- Laval, Auray- Carnac- Quiberon, Rennes-Loudéac, Rennes-Dol de Bretagne-le Mont St Michel, Rennes- Pontivy et Saint-Brieuc-Loudéac- Pontivy-Vannes ou Lorient.

¹⁰ Contenu du service public régional de voyageurs effectué et des biens utilisés (annexes 1 à 7), éléments financiers concernant l'investissement et l'exploitation (annexes 8 à 14).

¹¹ Ces modalités fixent pour chacun des trains leurs horaires ainsi que leur fréquence de circulation.

Sur la période, l'offre programmée a été réduite de 1,6 % sur le réseau breton, tandis que l'offre contractuelle¹² réalisée a diminué de 3,7 %. Le nombre de T/km supprimés a plus que quadruplé, passant de 48 000 en 2012 à 208 000 en 2016. Il convient à cet égard de distinguer les T/km supprimés « sans motifs exonératoire », dont l'annulation relève de la responsabilité de la SNCF, qui sont passés de 41 000 en 2012 à 192 000 en 2016¹³, des T/km supprimés pour « un motif exonératoire » relevant de causes externes, dont le nombre a plus que doublé sur la même période, passant de 6 300 en 2012 à 16 000 en 2016.

Selon la région « *cette baisse est l'effet direct des nombreux travaux opérés sur le réseau ferroviaire breton afin de préparer l'arrivée de la ligne à grande vitesse Le Mans-Rennes et sa diffusion sur le territoire. Certaines grèves ont également affecté la circulation des trains* ».

3.4 Une évolution à la baisse de la fréquentation

La SNCF et la région évaluent la fréquentation sur des bases différentes, mais aboutissent l'une comme l'autre à un constat de baisse globale.

Évaluée par la SNCF en nombre de voyageurs par kilomètre -V/km⁻¹⁴, la fréquentation du réseau TER breton a diminué de 2,5 % ; selon SNCF Mobilités cette érosion est imputable à plusieurs facteurs : la baisse de l'offre en T/km induite par des travaux sur le réseau réalisés pour préparer l'arrivée du train « Bretagne Grande Vitesse » ; des facteurs conjoncturels tels que la baisse du prix de l'essence et la hausse du chômage, ainsi que la libéralisation du transport des voyageurs par autocar, en 2015.

Cette baisse est particulièrement sensible pour les abonnées étudiants et scolaires, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 4 : Evolution du nombre de voyageurs-kms fer + route

Années	2012	2013	2014	2015	2016	%
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	548 078 874	537 309 482	538 252 044	532 640 057	534 372 771	-2,50%
dont voyageurs occasionnels (Billets)	318 652 186	307 096 783	303 165 796	304 095 565	307 532 308	-3,49%
dont étudiants et scolaires (abonnements)	56 357 540	55 102 427	54 096 592	53 486 812	51 819 236	-8,05%
dont domicile-travail (abonnements)	159 829 733	161 790 028	163 811 850	159 507 144	159 983 414	0,10%
dont autres abonnements	13 239 415	13 320 244	17 177 806	15 550 537	15 037 812	13,58%
Nombre de voyageur-kms Route (VKR)	8 559 030	5 924 313	6 639 476	5 247 476	6 989 836	-18,33%
TOTAL FER+ROUTE	556 637 904	543 233 795	544 891 521	537 887 533	541 362 607	-2,74%

Source : SNCF FCI2K

¹² Somme des trains qui ont circulé et des trains supprimés pour motif exonératoire. Par convention les ratios calculés dans le présent rapport le sont avec le nombre de T-km réalisés contractuellement.

¹³ Montant exceptionnel lié à l'importance du nombre de trains supprimés pour cause de grève.

¹⁴ Unité de mesure correspondant au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

Si l'on considère cette même unité de compte par segment de marché¹⁵, on constate qu'en 2016, sur la base des données fournies par la SNCF, les trains intervilles représentent 57 % de part de marché, suivis par les trains interrégionaux à hauteur de 16 % et le périurbain de Rennes pour 14 %. Le solde concerne tous les autres trajets ferroviaires et routiers exploités par la SNCF sur le réseau breton. Dans ce cadre, la fréquentation a baissé globalement de 2 %¹⁶ au cours de la période sous revue, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 5 : Evolution de la fréquentation par marché en Voyageurs-km

Fréquentation en V/km	2012	2016	Evolution 2012-2016
interrégionaux	63 984 739	86 199 956	35%
interville	326 429 238	306 410 730	-6%
périurbain Rennes	74 224 129	81 040 812	9%
DOM-Trav axe sud	26 006 757	22 049 091	-15%
Finistère	33 990 265	18 764 797	-45%
DOM-trav Cotes d'Armor	10 464 246	12 134 145	16%
Maillage	12 807 992	7 663 928	-40%
TOTAL	547 907 366	534 263 459	-2%

Source : SNCF comptage FC12K

La progression de la fréquentation des trains interrégionaux est notamment liée à l'intégration en 2016 dans les statistiques « TER » de la fréquentation de la ligne Quimper-Nantes, qui avait jusqu'alors le statut de ligne « inter cité » nationale.

De leur côté, les services de la région calculent la fréquentation sur une base différente, en nombre de voyages par an.

Tableau n° 6 : Fréquentation en nombre de voyages par an et par marché

Nbre de voyages par an et par marché	2012	2013	2014	2015	2016	%
Interrégional	1 255 400	1 219 200	1 138 600	524 400	766 500	-39%
Interville de proximité	3 776 000	3 733 400	3 704 300	3 602 400	3 551 500	-6%
Interville longue distance	730 500	708 900	746 200	589 900	548 000	-25%
Maillage	625 100	605 300	575 900	503 900	497 800	-20%
Périurbain	4 101 400	4 203 100	4 234 700	4 248 600	4 162 700	1%
Total général	10 488 400	10 469 900	10 399 700	9 469 200	9 526 500	-9%

Source : CRC d'après les données fournies par la région

Cette divergence d'indicateurs rend impossible toute comparaison entre les évolutions annoncées de part et d'autre, et nuit à la fiabilité des données relatives à la fréquentation du réseau TER breton.

¹⁵ Une présentation détaillée de la fréquentation par marché figure en *annexe 3*.

¹⁶ L'écart du nombre de voyageurs par T-km entre la consolidation par ligne et la consolidation par catégorie de clients tient à la prise en compte pour ce dernier comptage d'une ligne de complément : la ligne 0709 (trains spéciaux).

Sur la forme, une mise en cohérence de la structuration des indicateurs de suivi entre la région et la SNCF s'impose. Sur le fond le constat d'une baisse de fréquentation sur la période 2012-2016 est confirmée par les deux partenaires.

Quant au taux de remplissage des trains, le croisement des données relatives à l'offre et à la fréquentation¹⁷ permet de constater une stabilité apparente, qui recouvre une diversité de situations, notamment une augmentation de ce ratio sur les trajets interrégionaux et une baisse sur les trajets finistériens et en péri-urbanité de Rennes.

Tableau n° 7 : Evolution du taux de remplissage des trains

	2012	2013	2014	2015	2016
Offre de service réalisée (T-km)	7 258 263	7 194 076	7 082 512	7 142 485	6 993 092
Voyageurs-km (Fer + route)	556 637 904	543 233 795	544 891 521	537 887 533	541 362 607
Taux de remplissage (V-Km/T-Km)	77	76	77	75	77

Source : SNCF / Compte de résultat par destination

Rétablie en base 100 en 2012, la baisse de l'offre de service est plus importante que celle de la fréquentation, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : Evolution comparée de l'offre et de la fréquentation

Voyageur/offre : base 100	2012	2013	2014	2015	2016
Offre (T-Km)	100	99,12	97,58	98,40	96,35
Voyageurs-Kms (V-Km)	100	99,03	99,37	98,05	98,69

Source : Chambre régionale des comptes

4 L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA CONVENTION TER

La contribution financière de la région versée à la SNCF pour l'exploitation du réseau de transport ferroviaire est déterminée en prenant en compte le montant des charges de l'exploitant et en déduisant de ce montant les compensations tarifaires accordées ainsi que les recettes d'exploitation. Le contrat instaure également, pour la SNCF, des mécanismes d'intéressement modulant cette contribution.

Cet équilibre a été substantiellement modifié par la prise en compte, par la collectivité, d'une partie du coût inhérent à l'évolution du régime de retraite des cheminots.

¹⁷ Ces données, issues du compte de résultat par destination de la SNCF figurent en annexe 2 au présent rapport.

4.1 Les charges d'exploitation

Les charges se répartissent en une part forfaitaire -C1-, une part facturée au réel -C2- et une part spécifique à chaque exercice -C3-.

4.1.1 L'évolution des charges forfaitaires

La part forfaitaire -C1- concerne les charges d'exploitation relevant de la responsabilité exclusive de la SNCF, qui assume le risque industriel. Elles comprennent notamment :

- le coût de circulation des trains : frais de personnel¹⁸ et d'énergie ;
- les charges routières indirectes et de substitution ponctuelle à l'offre de service ;
- les charges de maintenance du matériel roulant ;
- les charges au sol¹⁹.

Ces charges évoluent en fonction des modifications du périmètre de service et font chaque année l'objet d'une indexation.

Le forfait intègre en outre une rémunération de la SNCF égale à 2 % du montant de ces charges.

Tableau n° 9 : Les charges incluses dans le forfait C1

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Forfait conventionnel	77 934 516	77 934 516	103 781 443	103 781 443	103 781 443
« Recomposition de l'offre »	7 320 156	7 464 448	33 129	33 129	33 129
<i>Autres charges d'exploitation</i>	299 363	557 258	40 000	-206 029	-428 914
<i>sous total 1</i>	85 554 035	85 956 222	103 854 572	103 608 543	103 385 658
Indexation	13,5%	15,14%	0%	-0,08%	-0,21%
<i>sous total 2</i>	97 108 279	98 965 782	103 854 572	103 522 138	103 169 582
Rémunération de la SNCF (2%)	1 942 166	1 979 316	2 077 091	2 070 443	2 063 391
TOTAL C1	99 050 445	100 945 098	105 931 663	105 592 581	105 232 973

Source : extrait des comptes conventionnels

¹⁸ Les charges de personnel représentent entre 67 % et 86 % du total.

¹⁹ Centres de contact client, prestations en gares, charges de capital sur les installations fixes, et impôts.

4.1.1.1 Un forfait conventionnel en forte évolution

Dans la perspective de la prolongation de la convention d'exploitation sur la période 2014-2017, la région et « SNCF Mobilités » ont procédé à une renégociation du forfait conventionnel, actée par l'avenant n°15 du 12 mars 2014.

A l'issue de cette négociation, la région a accepté²⁰ une augmentation des charges par intégration de 50 % du coût des retraites des cheminots²¹ ainsi que la prise en compte de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle à hauteur de 50 %. La SNCF a consenti des abattements, du fait notamment de l'existence de leviers d'économie sur ses charges.

En conséquence, le montant du forfait conventionnel a été arrêté pour 2014 à 103,78 M€, soit une évolution de 33 % par rapport à 2013. Le montant total des charges d'exploitation incluses dans le forfait C1, avant indexation et rémunération de la SNCF, augmente de 21% entre 2013 et 2014. Si l'on prend en considération le total du forfait C1 y compris ces deux derniers postes, l'augmentation s'élève à 4,9 %.

Cette augmentation impacte également la rémunération de la SNCF.

L'évolution est toutefois sous-estimée du fait de la prise en charge directe, par la région, de certains investissements jusqu'alors assumés par la SNCF et dont la charge annuelle était répercutée sur le forfait conventionnel.

Tableau n° 10 : Passage de charges C1 en investissement

<i>En K€</i>	2014	2015	2016	2017
Charges C1 transférées en investissement	2 366	7 733	4 794	1 960

Source : CRC d'après les données communiquées par la région

4.1.1.2 L'ajustement des charges forfaitaires liées à la recomposition de l'offre

Cet ajustement est effectué en application d'un bilan économique présenté par la SNCF et validé par la région ; les charges sont égales au produit du nombre de T-km supplémentaires par le coût moyen du T-km ; les recettes correspondantes font l'objet d'une négociation.

²⁰ Document région Bretagne intitulé « Négociation de la prolongation de la convention TER- mémo des données financières après réunion SNCF- région du 22 novembre 2013.

²¹ Lors de la renégociation de ce forfait, la région a accepté qu'il y soit intégré un montant de 7,9 M€ au titre de la période 2014-2017.

En 2013, les charges liées à l'extension de l'offre ferroviaire, cumulées depuis 2007, représentaient 8,6 % du total des charges C1 (hors indexation et rémunération SNCF). La baisse significative de ces charges à compter de 2014 est à mettre en lien avec la renégociation du contrat ; seules sont désormais prises en compte les charges correspondant aux nouvelles extensions de périmètre, qui se sont stabilisées, à hauteur de 33 000 €.

Il ressort par ailleurs d'un audit, réalisé en 2013 par un cabinet spécialisé, que les coûts au T-km valorisés dans les devis présentés par la SNCF différaient significativement, l'écart allant de 0,2 € à 28,60 €. Ce constat est confirmé par l'analyse des avenants successifs passés pour l'extension de l'offre de services : c'est ainsi, par exemple, que l'ouverture d'une ligne Landerneau-Brest en août 2010 a été facturée 1,3 € par T-km²², alors que celle d'une ligne Rennes-Nantes en décembre 2012 l'a été à hauteur de 15,2 € par T-km²³.

L'opacité des méthodes de calcul de SNCF « Mobilités » pour la facturation des extensions de services est relevée, même si l'opérateur précise qu' « *il peut y avoir des écarts significatifs dans l'évaluation du coût d'une nouvelle desserte de train selon que cette dernière est réalisée à moyens constants ou au contraire en faisant appel à des journées de service roulant et/ou rames supplémentaires* ».

La chambre invite la région à renforcer sa vigilance à cet égard tout en prenant acte de la difficulté de l'évaluation du coût de production d'une ligne donnée, cette dernière soulignant qu'il s'agit d'un « *exercice complexe imposant d'établir une clé de répartition pour de nombreuses charges* », et que « *la comptabilité analytique de la SNCF ne sait pas suivre cette complexité* ».

4.1.1.3 L'indexation de la contribution forfaitaire

Le montant des charges forfaitisées est réévalué chaque année par application d'une clause d'indexation, résultat de la somme pondérée d'indices relatifs à l'évolution des salaires, du prix de l'énergie et du coût de certains achats et prestations. De 2007 à 2013, cette clause a induit une augmentation du forfait C1 de 15 %. A compter de 2014, l'application de cette formule a au contraire entraîné une faible réduction de ce dernier, les indices étant devenus négatifs.

4.1.1.4 La rémunération de la SNCF

En application de l'article 5.2.1 de la convention d'exploitation, la SNCF perçoit chaque année une rémunération égale à 2 % du montant total des charges forfaitaires après indexation. Cette disposition lui garantit une rémunération minimale contribuant à la formation de son résultat annuel d'exploitation et réduisant le risque industriel qu'il lui revient d'assumer.

²² 5 033 € pour 3 960 kms.

²³ 56 904 € pour 3 744 kms.

Après une période d'augmentation, conséquence jusqu'en 2013 de l'extension de l'offre de services et en 2014 de l'évolution importante du forfait conventionnel, le montant de cette rémunération annuelle s'est stabilisé autour de deux millions d'euros.

Le calcul de cette rémunération, assis uniquement sur les charges forfaitaires, a permis à la SNCF de dégager des gains supplémentaires, du fait de la maîtrise de ses charges réelles. La mise en place d'un mécanisme de retour financier au profit de la région, si les charges réelles s'avèrent inférieures aux charges forfaitaires, contribuerait à un meilleur équilibre financier du contrat.

4.1.2 Les charges d'exploitation remboursées « *ad valorem* » par la région

4.1.2.1 Les charges C2

Il s'agit des charges d'exploitation qui ne relèvent pas de la responsabilité exclusive de la SNCF ; elles évoluent ainsi au cours de la période sous revue :

Tableau n° 11 : Evolution des charges C2 sur la période 2012-2016

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evol° 2012-16
Péages d'accès aux infrastructures (péage RFF+droits de sécurité EPSF et ARAFER)	21 638 333	22 282 940	25 354 986	25 333 746	24 920 021	15%
charges de capital du matériel roulant	4 487 156	4 797 774	4 950 111	6 018 705	5 214 252	16%
charges directes de l'offre routière régulière	2 152 651	1 019 587	1 027 740	1 086 097	1 159 079	-46%
charges financières investissement gares			29 476	121 948	127 285	NS
TOTAL C2	28 278 140	28 100 301	31 362 314	32 560 496	31 420 637	11%

Source : comptes conventionnels

L'augmentation du montant des péages d'accès aux infrastructures contribue largement à l'évolution globale de ces charges, à hauteur de 11% au cours de la période sous revue.

4.1.2.2 Les charges C3²⁴

Il s'agit de charges annuelles à caractère exceptionnel, tels que les travaux de maintenance des voies ou les frais de lancement d'un système de billettique. Elles font l'objet d'un remboursement intégral par la région. Le tableau ci-dessous présente leur évolution au cours de la période sous-revue :

Tableau n° 12 : Evolution des charges C3

<i>(en €)</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Charges C3	859 703	897 555	-952 282	-655 498	1 273 515
<i>dont indemnités de retard livraison</i>			-1 4719 62	-856 828	-327 589

Source : CRC d'après les données fournies par la région

²⁴ Ce dernier poste de charges est une caractéristique de la région Bretagne.

Les montants sont négatifs entre 2014 et 2016, en raison du versement, par le fournisseur des nouvelles rames TER, d'indemnités pour retard de livraison, dont le montant est déduit du compte de charges.

4.2 Les recettes d'exploitation

Les revenus contractuels de SNCF « Mobilités » comprennent des recettes commerciales ainsi que des compensations tarifaires. Des dispositifs d'intéressement financier modulant le niveau de la contribution financière de la région ont également été institués.

4.2.1 Les recettes commerciales

4.2.1.1 Les recettes tarifaires (R1)

La notion de liberté tarifaire

Les tarifs des TER étaient, jusqu'en 2014, fixés par des barèmes nationaux ; les régions disposaient de la possibilité d'y adjoindre des tarifications régionales plus avantageuses, mais sans pouvoir faire évoluer la grille nationale ni la simplifier.

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a acté le principe de la liberté tarifaire pour les régions. Règlementée par le décret n°2016-327 du 17 mars 2016, elle vise à donner à ces collectivités une plus grande liberté dans la fixation de l'ensemble des tarifs des TER. Ce pouvoir conféré aux régions n'a réellement été effectif qu'à compter du mois d'avril 2017, date à laquelle la fixation de la tarification des abonnés TER leur a été confiée²⁵. Désormais, par une délibération, la région peut décider de l'ensemble des tarifs régionaux applicables sur son territoire, dans le respect du système tarifaire social et conventionné défini par l'Etat.

Le conseil régional de Bretagne n'a pas encore pris position sur ce thème, préférant délibérer dans le cadre d'une refonte de la tarification de l'ensemble de son réseau de transport ferroviaire, routier et maritime.

Ses services ont lancé, en 2018, un marché d'étude en vue d'un renouvellement complet de la gamme tarifaire et de l'élaboration d'une stratégie de distribution ; ces éléments seront intégrés à la discussion en cours sur le renouvellement de la convention TER prévu en 2019.

La composition de l'offre tarifaire bretonne

Cette offre conventionnelle s'articule en 2017 autour de trois objectifs : simplicité, solidarité et intermodalité. Si elle a gagné en lisibilité depuis 2007, elle reste toutefois très foisonnante, ciblant les usagers selon leur âge, leur situation économique et la fréquence de leurs trajets.

²⁵ Courrier du secrétaire d'Etat aux transports du 18 avril 2017.

Elle se compose aujourd'hui :

- d'une gamme « Uzuël » pour les abonnés, sur une base hebdomadaire ou mensuelle ;
- d'une gamme « Prix Rond » à destination des voyageurs occasionnels ;
- d'un tarif spécifique pour les jeunes : « TER-26 » ;
- d'un tarif solidaire « Actuel » pour les personnes en situation de précarité ;
- d'offres spécifiques événementielles ou promotionnelles.

L'instauration, en 2015, de la gamme « prix rond »²⁶ contribue à *l'objectif de simplicité*, en rendant les tarifs plus lisibles et plus incitatifs. Il s'agit d'amener de nouveaux voyageurs à se déplacer plus souvent, notamment sur les axes Rennes-Saint-Malo et Rennes-Redon, grâce à l'instauration de billets à petits prix, vendus à des tarifs forfaitaires en fonction de la distance parcourue²⁷.

Concernant *l'objectif de solidarité*, l'offre comprend une gamme de tarifs destinée aux publics les plus défavorisés. Par ailleurs, l'octroi de titres gratuits répond à une préoccupation sociale vis-à-vis des enfants de moins de 12 ans²⁸ et des personnes en recherche active d'emploi.

Quant à *l'intermodalité*, préoccupation majeure de la région, elle est promue à travers des abonnements « Uzuël » et « Uzuël jeunes + » permettant des déplacements fréquents en train TER, bus et métro. Les voyageurs occasionnels bénéficient depuis 2010 du titre « UNIPASS » permettant l'utilisation successive ou alternée du TER et du réseau STAR sur le périmètre de transports de la métropole rennaise et sur l'axe Rennes-Montreuil.

Des accords de réciprocité tarifaire²⁹ sont en outre passés entre les régions Bretagne et Pays de la Loire depuis 1998 ; le dernier accord est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018.

²⁶ Le détail de cette offre figure en *annexe 4*.

²⁷ 0 à 29 kms, 30 à 69 kms, 70 à 149 kms, 150 kms et +.

²⁸ Selon le rapport d'activité 2016 de la SNCF, le nombre de voyages effectués à titre gratuit par des enfants de moins de 12 ans passe de 55 000 en 2015 à 57 000 en 2016. Les trois lignes les plus fréquentées sont Rennes-St Malo, Brest-Landerneau et Rennes-Vitré.

²⁹ La région peut décider la création de tarifications intéressant des liaisons régionales en prolongement sur d'autres régions limitrophes dans le cadre de conventions avec une autre autorité organisatrice prises en application de l'article 21.5 de la loi n°82.1153 modifiée (LOTI). Sont notamment concernés les abonnés, les jeunes et les personnes en situation de précarité.

La structure tarifaire du réseau TER

En 2015, les abonnés représentaient 62 % des usagers sur la base du nombre de voyages, les jeunes 16 % et les voyageurs occasionnels 15 % ; le solde se répartit entre les seniors, les usagers voyageant occasionnellement pour leur travail, les groupes et les enfants.

Alors que la catégorie des abonnés constitue la part la plus importante des usagers en nombre de voyages, elle représente la plus faible part des recettes (27 % en 2015), soit un peu plus de 10 M€ sur les 38 M€ de recettes tarifaires totales.

Le ciblage des voyageurs occasionnels représente pour le conseil régional un enjeu majeur de développement, cette catégorie concentrant plus de 70 % des recettes pour seulement 15 % des voyages. Le montant des recettes correspondantes est passé de 27,3 M€ en 2015 à 27,9 M€ en 2016, grâce notamment à l'instauration de la nouvelle gamme « prix ronds » précédemment évoquée.

L'évolution du montant des recettes

La SNCF conserve les recettes - hors taxes - perçues auprès des usagers des services ferroviaires et routiers qu'elle exploite³⁰. Leur montant a évolué comme suit sur la période 2007-2016 :

Tableau n° 13 : Evolution des recettes tarifaires

(en €)	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes tarifaires-R1-	29 558 428	39 047 256	37 986 270	36 931 234	37 645 744	38 161 803

Source : région

Après une augmentation continue des recettes tarifaires entre 2007 et 2012, on observe une baisse jusqu'en 2014. Les rapports d'activité SNCF font état d'un impact de la baisse du trafic TGV sur la fréquentation des TER en correspondance. D'autres facteurs ont également contribué à cette diminution, parmi lesquels un éboulement sur la voie ferrée à proximité de Morlaix ainsi que des travaux sur la future ligne LGV nécessitant des interruptions de trafic sur les tronçons Rennes-Paris, Rennes-Saint-Brieuc et Rennes-Quimper. Par ailleurs, le contexte économique et social morose s'est traduit par une forte augmentation de l'utilisation du tarif solidaire et la baisse de la fréquentation des jeunes.

L'impact positif de l'instauration de la nouvelle gamme « prix ronds » sur la fréquentation des voyageurs occasionnels a permis l'amorce d'une reprise à compter de 2015.

³⁰ Sont prises en compte pour l'établissement de la contribution financière de la région les recettes réelles décomptées à partir de la billetterie émise par la SNCF. Elles sont traitées en application du règlement comptable et financier interne à SNCF « Mobilités » dit « FC12K- recettes ».

Le taux de couverture des coûts par les usagers du TER

Ce taux est d'environ un tiers, en légère baisse au cours de la période sous revue.

Tableau n° 14 : Evolution du taux de couverture des coûts par les usagers du TER

(en K€)	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes tarifaires A	39 047	37 986	36 931	37 645	38 161
Total charges exploitation (C1+C2) B	128 188	129 866	136 341	137 497 €	137 927
Couverture de B par A	30%	29%	27%	27%	28%

Source : CRC d'après les données fournies par la région

Rapporté aux seules charges d'exploitation, le taux de couverture du service par la tarification perçue auprès des usagers s'est dégradé de deux points au cours de la période sous revue.

Vers une refonte tarifaire globale en 2019

Face aux disparités des gammes tarifaires applicables aux usagers des autocars interurbains et scolaires, compte tenu des différences de structuration entre les gammes routières et ferroviaires de la SNCF et dans la perspective du bénéfice de la liberté tarifaire sur le réseau TER, la région a lancé une réflexion globale sur la refonte de sa gamme tarifaire. Elle a passé, en mars 2018, un marché public qui comprend deux lots:

- la réalisation d'une étude de définition de la gamme tarifaire du réseau régional de transport, assortie d'une évaluation financière des recettes attendues sur le TER, en lien notamment avec la liberté tarifaire (lot 1) ;
- la réalisation d'une étude sur la stratégie de distribution que pourrait mettre en œuvre la région Bretagne (lot 2).

Les modalités de passation de ce marché passé en procédure adaptée n'appellent pas d'observations. Le lot n°1 a été attribué pour un montant de 124 900 € HT et le lot n°2 pour un montant de 78 550 €HT. Le cahier des charges, complet et détaillé, démontre la volonté de la région d'élaborer sa stratégie sur des bases solides.

4.2.1.2 Les recettes commerciales issues des activités complémentaires (R2)

SNCF « Mobilités » perçoit également des recettes - hors taxe - liées à l'exploitation du service et notamment le produit des amendes, le montant des droits de concessions et celui des recettes de publicité sur les cars, dans les trains et dans les gares.

Ces recettes sont prises en compte sur la base d'un montant annuel forfaitaire de 204 000 € (valeur 2007), indexé chaque année sur la base du taux applicable au forfait de charges C1.

Leur montant a évolué comme suit sur la période 2007-2016 :

Tableau n° 15 : Evolution des recettes commerciales complémentaires

	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Forfait R2	204 388	231 551	234 876	257 670	257 455	257 131
Indexation C1		13,50%	15,14%	-	-0,08%	-0,21%

Source : CRC d'après les données fournies par la région

Il apparait que cette base forfaitaire, venant en déduction des charges dans le calcul de la contribution financière de la région, n'a fait l'objet d'aucune réactualisation depuis 2007, y compris en 2014 lors de la renégociation de la convention.

Par ailleurs, la pertinence d'une formule d'indexation, initialement conçue pour être appliquée à des charges, pour revaloriser des recettes n'apparait pas optimale. Une telle situation devra faire l'objet d'une réflexion de la part de la région dans le cadre de la renégociation du contrat prévue pour 2019.

4.2.2 Les compensations tarifaires

Quatre types de compensations entrent dans le calcul définitif de la contribution financière annuelle de la région :

- *les compensations pour tarifs militaires* (« CTM ») versées par l'Etat ;
- *les compensations pour tarifs locaux* (« CTL »), parmi lesquelles les compensations versées par Rennes Métropole au titre du tarif Unipass (CTU) ;
- *les compensations pour tarifs régionaux* (« CTR ») calculées selon les modalités définies par les conventions tarifaires correspondantes ;
- *les compensations pour tarifs sociaux nationaux* (« CTS ») ; le montant de CTS assumé financièrement par la région est compensé par une DGF versée par l'Etat au titre des tarifs sociaux mis en place à sa demande.

Tableau n° 16 : Evolution des compensations tarifaires sur la durée du contrat

	2007	2012	2013	2014	2015	2016
<i>CTM</i>	1 145 531	1 253 818	1 304 978	1 115 504	1 059 323	1 228 141
<i>CTL dont Unipass</i>	1 511 011	1 812 449	1 932 077	2 094 640	2 345 341	2 224 774
<i>CTS</i>		2 813 823	2 917 371	3 214 701	3 248 120	3 126 482
<i>CTR</i>		212 932	206 428	197 846	187 641	186 976
Total compensations	2 656 542	6 093 022	6 360 854	6 622 691	6 840 425	6 766 373
Total recettes (compte de facturation conventionnel)	32 419 358	45 371 829	44 582 000	43 811 595	44 743 624	45 185 307

Source : CRC d'après les données fournies par la région

La part des compensations tarifaires sur l'ensemble des recettes liées à l'exploitation du service a légèrement progressé, passant de 13 % en 2012 à 15 % en 2016.

4.3 Les dispositifs d'intéressement

La SNCF perçoit un intéressement financier sur les résultats obtenus, sur les ventes de titres de transport et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le dépassement des objectifs de performance donne lieu à une rémunération complémentaire de la SNCF ; le non-respect de ces derniers se traduit par une réduction de la contribution régionale.

4.3.1 L'intéressement aux recettes

Le dispositif d'intéressement mis en place repose sur la détermination d'un objectif annuel de recettes pour SNCF « Mobilités ».

Jusqu'en 2011, la convention TER prévoyait la définition d'un objectif annuel incluant les recettes de trafic perçues directement auprès des usagers (R1), les compensations pour tarifs militaires (CTM), ainsi que les compensations pour tarifs locaux (CTL), selon une formule contractuelle prenant en compte l'évolution moyenne des trois dernières années.

En fonction de l'écart entre les recettes réelles et cet objectif, la contribution financière de la région est augmentée ou diminuée³¹.

L'avenant n°10, signé en août 2011, a introduit le principe de la négociation annuelle de l'objectif de recettes. Cet objectif, revu à la baisse, a majoré mécaniquement la prime d'intéressement de SNCF « Mobilités » pour prendre indirectement en compte le coût de la réforme du régime de retraite de ses agents.

Depuis 2014, année de renégociation du forfait et de l'intégration dans les charges forfaitaires conventionnelles - C1 - du surcoût lié à cette réforme, les deux parties sont revenues au mécanisme de calcul prévu au contrat initial.

Le tableau ci-après retrace, sur la période 2007-2016, les modalités de calcul aboutissant à la fixation du montant de l'intéressement de SNCF « Mobilités » :

³¹ - si au titre de l'année n, les recettes réelles constatées (Rrn) se situent dans une plage de +/- 2% par rapport à l'objectif de recettes de référence, la SNCF se voit appliquer un intéressement positif ou négatif équivalent à 50% de l'écart ;
- si l'écart est supérieur à +/- 2% mais reste dans la limite de +/-4% par rapport à l'objectif de recettes de référence, la SNCF se voit appliquer un intéressement positif ou négatif équivalent à 50 % de l'écart jusqu'à +/- 2% et 75% de l'écart entre +/- 2% et +/- 4% ;
- si l'écart est supérieur à +/- 4% par rapport à l'objectif de recettes de référence, la SNCF se voit appliquer un intéressement positif ou négatif équivalent à 50% de l'écart jusqu'à +/- 2%, à 75% de l'écart entre +/- 2% et +/- 4% et à 100% de l'écart au-delà de +/-4%.

Tableau n° 17 : Mécanisme d'intéressement de la SNCF

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OBJECTIFS DE RECETTES (OR)	31 919 629	35 939 858	41 221 162	39 789 754	38 290 000	40 024 281	40 889 517	41 609 226	39 728 777	42 930 576
REALISE	32 214 970	36 480 447	37 097 175	38 163 650	40 534 148	42 113 523	41 223 325	40 141 378	41 050 408	41 614 718
écart OR /réalisé	295 341	540 589	-4 123 987	-1 626 104	2 244 148	2 089 242	333 808	-1 467 848	1 321 631	-1 315 858
Ecart en %	0,93 %	1,50 %	-10 %	-4,09 %	5,86 %	5,22 %	0,82 %	-3,53 %	3,33%	-3,07%
intéressement Sncf	147 670	270 345	-2 723 987	-1 029 258	1 669 798	1 488 877	166 903	- 892 839	792 580	-772 241

Source : Comptes annuels

Le mécanisme d'intéressement est devenu favorable à la SNCF en 2011, 2012 et, dans une moindre mesure, 2013 ; il l'est moins à partir de 2014 mais cette situation doit être relativisée, eu égard à l'augmentation importante du forfait conventionnel de charges - C1 - qui passe de 77,9 M€ en 2013 à 103,8 M€ à compter de 2014.

4.3.2 L'intéressement de la SNCF à la gamme tarifaire régionale

Cet intéressement au nombre de titres vendus fait l'objet d'une procédure de bonus donnant lieu à une augmentation de la contribution financière de la région ou de malus aboutissant à son ajustement à la baisse³². Le montant maximum de bonification ou de pénalité est de 10 000 € par type de titres ; ces montants n'ont pas été réévalués depuis 2007.

Le tableau ci-après retrace sur la période 2007-2016, l'évolution de cet intéressement :

Tableau n° 18 : Evolution de l'intéressement à la gamme tarifaire

(en € HT)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bonus/malus	10 000	20 000	-5 000	15 000	10 000	10 000	0	17 500	0	-20 000

Source : Comptes annuels

4.3.3 L'intéressement à la qualité du service

Selon la collectivité, qui se base sur une étude de l'ARAFER, « en 2016 et 2017, la Région Bretagne se situait parmi les premières régions françaises en termes de ponctualité à l'arrivée [soit 6% de retards contre une moyenne nationale de 10 %] et de taux d'annulation de dernière minute [1 % contre 2 % en moyenne nationale]³³.

La qualité du service rendu aux usagers fait l'objet d'une procédure de bonus/malus. Le système d'intéressement se traduit également par une réfaction de contribution en cas de non réalisation de l'offre. L'article 29-1 du cahier des charges annexé à la convention TER définit quatre critères d'évaluation de la qualité du service rendu, assortis d'indicateurs :

³² Abonnement mensuel Uzuël, carnet Pelmël et billet Pelmël.

³³ Bilan annuel 2017 de l'ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières).

- la régularité des circulations : bonus et malus maxima de 153 000 € ;
- la qualité du service à bord des rames : bonus et malus maxima de 38 000€ ;
- la qualité du service en gare : bonus et malus maxima de 38 000€ ;
- la non-réalisation de l'offre.

4.3.3.1 Le dispositif de bonus/malus appliqué à la qualité du service rendu

La région et la SNCF réactualisent chaque année le niveau de qualité exigible, dans le cadre d'un contrat d'objectifs. Par un avenant n° 9, le référentiel pour la qualité de service en gare et à bord des trains a été enrichi par l'adjonction de nouveaux items relatifs au confort perçu par les usagers et à la qualité de l'information qui leur est communiquée sur leur voyage. Cette notion de « *qualité perçue* » est encore mise en valeur par l'avenant n°15 signé en 2014, qui prévoit la future prise en compte d'un critère lié à la composition des trains, introduit la notion de qualité du service routier et remplace le critère de régularité du service par celui de « *constance du service* »³⁴.

L'avenant n°16 précise ce dernier critère par un calcul journalier du « *taux de respect du plan de transport* »³⁵. L'objectif est que, chaque jour et sur chaque axe de transport, au moins 80 % des voyageurs soient à l'heure, une tolérance de 5 jours puis de 4 jours étant acceptée.

Sur la période en contrôle, le niveau de qualité atteint est resté suffisamment élevé pour permettre un versement global de bonus sur l'ensemble des exercices, à l'exception de l'année 2013 :

Tableau n° 19 : : Montant de l'intéressement à la qualité du service

Intéressement à la qualité du service en €	2012	2013	2014	2015	2016
Bonus-malus	27 500	- 400	98 000	63 000	34 000

Source : Conseil régional ; comptes conventionnels annuels

Le montant de bonus au titre de 2014, année où il a été le plus élevé, représente 0,10 % de la contribution versée par la région à la SNCF.

Les faibles montants contractuels de bonus-malus, qui n'ont pas été réévalués depuis 2007, n'apparaissent pas très incitatifs et semblent n'avoir que peu d'impact sur la qualité du service rendu aux usagers. S'il apparaît légitime que le non-respect des objectifs de qualité de service fixés contractuellement fasse l'objet de pénalités significatives, rien ne semble devoir justifier le versement de bonus au titre de la réalisation de ces objectifs.

³⁴ Il évalue le respect du plan de transport et intègre les retards et les suppressions de trains.

³⁵ Trains à l'heure ou accusant un retard inférieur ou égal à 5 minutes / ensemble des trains programmés. Le taux de respect du plan de transport intègre les retards « toutes causes » et les suppressions de trains.

4.3.3.2 Le critère de non réalisation de l'offre

La convention prévoit un dispositif d'abattement sur la contribution financière de la région si une partie de l'offre programmée n'est pas réalisée, hors cas de force majeure. Cette contribution est minorée au-delà d'un seuil de 1,8 % de non réalisation, par application d'un montant forfaitaire de 6 € HT au T-km ; si les services ferroviaires non assurés sont mis en œuvre par voie routière, ce montant est ramené à 1,5 € HT au T-km.

L'avenant n°15 signé en 2014 a majoré ces montants, qui sont passés à 7 € HT par T-km supprimé et 2 € HT par T-km substitué.

Cette disposition n'a joué qu'en 2016 ; avec 191 998 T-km supprimés, dont 155 528 pour fait de grève, le taux de réalisation de l'offre contractuelle n'a été que de 97,3 %. La non réalisation étant supérieure à la tolérance contractuelle, elle a déclenché un mécanisme d'abattement sur la contribution de la région, à hauteur de 384 000 €.

4.4 La prise en compte du coût de la réforme du régime de retraite des cheminots

La réforme du régime spécial de retraite des agents de la SNCF, intervenue le 1^{er} juillet 2008, a fait l'objet de mesures d'accompagnement en matière de rémunération et de déroulement de carrières. Cette réforme ayant entraîné un alourdissement des charges d'exploitation du réseau TER, la SNCF a tenté de négocier avec la région Bretagne une compensation financière partielle.

N'étant pas à l'origine de la réforme, la région, par un vote de la commission permanente du 29 octobre 2009, a refusé d'en prendre en charge les impacts financiers.

La SNCF a alors formé un recours gracieux auprès de la collectivité qui n'y a pas donné de suite favorable, confirmant officiellement sa position de refus. En réaction à cette position, la SNCF a bloqué en janvier 2011 le règlement d'un titre de recettes de 0,9 M€, correspondant au solde d'un « trop versé » par la collectivité au titre de sa contribution de l'exercice 2009. Cette situation a finalement été régularisée, la région précisant à cet égard que « *le titre de recette de 932 278,97 € pour la clôture du compte de l'année 2009 a été émis le 18 janvier 2011 et a été encaissé le 4 avril 2011. L'exécution de l'année 2009 a donc été complète même si la menace par SNCF a pu être formulée à un moment.* »

Afin d'éviter un contentieux devant le tribunal administratif au sujet de la prise en compte du surcoût lié à ce régime de retraite, estimé à 10,8 M€³⁶ sur la période 2008-2013, un courrier du 16 juin 2011 adressé par le directeur régional de la SNCF au directeur général adjoint en charge des transports à la région Bretagne précise qu'un « *accord transactionnel a été conclu conformément à une proposition faite par le directeur général de la branche proximités SNCF au vice-président « transport » du conseil régional de Bretagne* », dont les dispositions portent sur la conservation par la SNCF des gains sur les achats d'électricité, la desserte « ligne sud »³⁷, et la diminution de l'objectif de recettes³⁸.

Cet accord a donc conduit à la prise en charge par le budget régional d'une partie du surcoût de la réforme du régime de retraite des cheminots, sans contre-expertise préalable du montant estimé par la SNCF, ce que les services de la région ont confirmé au cours de l'instruction.³⁹

L'accord a été décliné en trois étapes :

- un abandon par la région d'une diminution de sa contribution de 600 000 €, qui aurait pu être négociée avec la SNCF au titre des gains obtenus par cette dernière sur les modalités d'achat d'électricité (tarif réglementé et transitoire d'ajustement au marché de l'électricité – TARTAM -) au titre des années 2008 et 2009 ;
- une absence de prise en charge directe par la région du surcoût annuel des retraites pour l'année 2010, estimé à 800 000€, compte tenu du développement de la nouvelle desserte ferroviaire sur l'axe sud ayant conduit à une augmentation du forfait de charges C1 pour la SNCF et, par voie de conséquence, de sa rémunération ;
- la passation d'un avenant n°10 à la convention, adopté par la commission permanente du 7 juillet 2011, permettant de réduire l'objectif annuel de recettes de la SNCF et de majorer ainsi artificiellement sa prime d'intéressement aux recettes au titre des exercices 2011, 2012 et 2013.

Au final, selon la région, par l'effet de cet avenant, « *entre un maintien du mécanisme automatique du calcul de l'objectif de recettes et le mécanisme négocié, il apparaît une amélioration des résultats de SNCF « Mobilités » de 3,4M€* » [sur son intéressement entre 2011 et 2013].

Par la suite, à compter de 2014, le surcoût de l'effet « retraite » a été directement intégré dans la réévaluation du forfait de charges C1, lors de l'approbation de l'avenant n°15.

³⁶ Réponse de la région au questionnaire n°6 point 61.

³⁷ Contribution prévisionnelle de 1 002,7 K€ en année pleine pour l'année 2012 aux conditions économiques de 2010.

³⁸ Baisse de l'objectif de recettes (à hauteur de 55 % du montant des retraites pour 2011 et 75 % pour 2012 et 2013.

³⁹ « *Aucune contre-expertise n'a été diligentée ... Il n'a d'ailleurs jamais été prévu par la Région de donner suite à la totalité du montant réclamé par SNCF dans son recours gracieux. La contre-expertise aurait été très difficile à mener techniquement* ».

La chambre constate que le risque en cas d'issue défavorable d'un éventuel contentieux a été mal évalué par la région, qui a directement accepté de prendre en compte une charge supplémentaire plutôt que de laisser le tribunal décider si elle lui était imputable en droit. Les autres régions françaises sollicitées ont d'ailleurs refusé cette prise en charge, et la SNCF a été déboutée de ses recours devant la juridiction administrative.

Pour la région Centre par exemple (cf. CAA de Nantes n° 13NT01316 du 27/10/2015), les juges ont considéré que « *les évaluations effectuées par la SNCF des conséquences financières de la réforme du régime de retraite de ses agents pour la période allant de 2008 à 2013 représentent, globalement, 2,4 % du montant total des versements prévus au titre de la contribution financière globale, [...] le surcoût dont se prévaut la SNCF ne saurait être regardé comme ayant entraîné un bouleversement de l'économie du contrat modifiant les conditions d'exploitation dans des conditions substantielles et incontournables* ».

Ce pourcentage est quasi-identique pour la région Bretagne pour la même période, soit 2,24 %⁴⁰.

Dans ces conditions, la transaction s'est faite au bénéfice unilatéral de la SNCF, sans réelle contrepartie pour la région, contrairement à la réglementation applicable, qui suppose des concessions réciproques⁴¹.

La chambre relève, en outre, un défaut d'information et de transparence vis-à-vis de l'assemblée délibérante. La transaction négociée avec la SNCF n'a jamais été présentée en tant que telle, et de manière globale, à l'assemblée délibérante, ni a fortiori été validée par elle, les services régionaux confirmant qu'« *il n'existe pas de délibération explicite* ».

L'accord transactionnel n'a été qu'un cadre informel pour mettre en application ce qui était prévu (...) ».⁴² L'assemblée délibérante a bien été saisie de l'avenant n°10, qui met en application des éléments résultant de cette transaction, mais sans que le rapport de présentation de la délibération qui lui a été soumis en fasse mention.

Au contraire, ce rapport fait explicitement référence à la demande de la SNCF d'une prise en charge du surcoût lié à l'impact de la réforme des retraites de ses agents, mais pour confirmer, en apparence, le refus initial de la région, dans les termes suivants : « *suite à la réforme du régime de retraites des cheminots, la SNCF a demandé, aux titres des exercices 2008 à 2011, une prise en charge par la Région Bretagne des impacts financiers de cette réforme.*

⁴⁰ 10,8 M€ pour une contribution globale de 483 M€ au titre des années 2008 à 2013.

⁴¹ L'article 2044 du code civil définit en effet la transaction comme « *un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Elle implique que les parties soient engagées dans un rapport d'obligations réciproques qui permette à chacune de faire des concessions, formalisées dans un acte écrit et signé qui mettra fin au litige.* ».

⁴² Point 59 du questionnaire n°6.

La Région Bretagne a contesté cette prise en charge et acté cette position à la commission permanente du 29 octobre 2009. A la suite de ce refus, la SNCF a formulé un recours gracieux en janvier 2010. La Région Bretagne maintient sa posture de refus de prise en compte des effets de la réforme des retraites dans le compte TER ».⁴³

Or, l'avenant n° 10, soumis à l'assemblée et voté, infirme de fait cette position, sans que cette évolution ait été explicitée.

De même, à compter de 2014, le surcoût de l'effet « retraite » a été intégré dans la réévaluation du forfait de charges C1, sans que sa prise en charge ait donné lieu à une communication explicite à l'assemblée délibérante lors de l'approbation de l'avenant n°15 validant cette réévaluation.⁴⁴

L'impact de la réforme des retraites des agents de la SNCF a pourtant constitué un enjeu fort de la renégociation de ce forfait, la région ayant accepté qu'il y soit intégré pour un montant total de 7,9 M€ au titre de la période 2014-2017.⁴⁵

Selon la région, « la délibération de février 2014 n'avait pas à mentionner cette affaire des retraites pour un nouveau cadre contractuel. Le forfait C1 contractualisé forme un tout non sécable qui contient toutes les charges assumées par la SNCF. [...] La prise en compte des effets de la réforme des retraites s'appliquant aux cheminots, tout comme les salaires, les charges patronales, n'est pas un sujet à part mais fait partie d'un cadre global de charges. »

Or, dans la mesure où cette intégration a participé à l'augmentation du forfait C1 et par voie de conséquence à celle de la contribution régionale, l'assemblée délibérante aurait dû être tenue informée de façon détaillée de l'évolution des charges entrant dans le calcul de ce forfait et notamment de celles liées au surcoût des retraites, afin de pouvoir délibérer en toute connaissance de cause. Une telle information était d'autant plus nécessaire qu'elle s'était au départ prononcée explicitement contre la prise en compte de l'impact de la réforme de la retraite des agents de la SNCF dans le calcul de la contribution régionale, et n'est jamais expressément revenue sur cette position.

La conclusion de l'accord transactionnel en 2011 ainsi que la renégociation des charges forfaitaires - C1 - en 2014, conduisant à une amélioration du résultat d'exploitation de SNCF « Mobilités », se sont donc déroulées dans des conditions peu transparentes pour l'assemblée régionale.

Dans les deux cas, les motifs réels ayant conduit à des modifications substantielles de la convention TER étaient occultés ou non explicités, faute, pour l'assemblée délibérante, de disposer d'une information claire et exhaustive sur les causes et le détail de ces modifications et sur les conséquences financières qui en découlent, soit 7,9 M€ sur la période 2017-2017 ; ces dernières se sont avérées, au final, contraires aux intérêts de la collectivité.

⁴³ Rapport de présentation de l'avenant 10 ; commission permanente du 7 juillet 2011.

⁴⁴ Délibération des 6,7 et 8 février 2014.

⁴⁵ Document région Bretagne « Négociation de la prolongation de la convention TER » du 22/11/2013.

5 L'ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE DE L'EXPLOITATION DU RESEAU TER

La région Bretagne arrive en tête des régions françaises en matière de régularité du service avec un taux de 95,7 % en 2016, calculé selon des méthodes identiques ; sur la période 2012-2016, ce taux est resté supérieur à 95 %⁴⁶. Le réseau breton est plus faiblement affecté que d'autres réseaux régionaux par des enjeux de correspondance, ce qui apparaît de nature à contribuer à cette régularité.

La fragilité de l'équilibre économique de la convention rend cependant nécessaire l'amélioration de l'efficacité du réseau, sur la base d'outils d'évaluation performants.

5.1 Un équilibre économique remis en cause

L'examen des comptes d'exploitation fait apparaître une économie du contrat favorable à SNCF « Mobilités ».

Tableau n° 20 : Comptes d'exploitation SNCF

Compte de Résultat par Destination SNCF en M€	2012	2013	2014	2015	2016
Produits d'exploitation	45,86	44,8	44,83	46,04	49,26
Contribution région (b)	84,66	86,1	95,13	96,36	94,06
Total des produits (a+b)	130,52	130,90	139,96	142,40	143,32
Total des charges (c)	128,3	127,79	129,07	129,19	132,08
Résultat brut (avant contribution région et IS)	-82,44	-82,99	-84,24	-83,15	-82,82
Résultat après contribution régionale et avant IS	2,22	3,11	10,89	13,21	11,24
Résultat net	1,42	2,33	7,33	8,8	7,91

Source : rapports d'activité SNCF

Sur la période 2012-2016, *le résultat brut de l'exploitation* du réseau TER par la SNCF est largement négatif. La stabilité de ce déficit cache toutefois des disparités d'exploitation ; sur l'ensemble du réseau⁴⁷, seuls trois marchés ont vu leur résultat s'améliorer légèrement : le périurbain de Rennes, le Finistère et le réseau routier. Concernant ce dernier, le déficit d'exploitation des lignes routières gérées par la SNCF se réduit ; la situation est plus contrastée pour les trois lignes gérées en régie directe par la région⁴⁸ : seule l'exploitation de celle desservant le Mont Saint-Michel, à vocation touristique, est excédentaire.

⁴⁶ Source : revue « Ville et rails ».

⁴⁷ Un tableau détaillé figure *en annexe 5*.

⁴⁸ La ligne Rennes-Pontivy, la ligne Nord-Sud et la ligne Rennes-Dol-Mont St Michel.

Le résultat net d'exploitation a été multiplié par 5,5 au cours de la période sous revue, l'augmentation de la contribution régionale ayant plus que compensé le résultat brut négatif. L'intégration du financement d'une partie du surcoût du régime de retraite des cheminots contribue largement à cette évolution, ainsi que cela a été vu. Au final, le résultat net a augmenté de 6,5 M€ entre 2012 et 2016, alors même que le résultat brut reste largement négatif.

5.2 Une dégradation de l'efficience du réseau à partir de 2012

Il convient en préambule de rappeler que, lors de la négociation de l'avenant n°15 en 2014, la région a accepté de basculer des charges d'exploitation⁴⁹ figurant dans le forfait C1 en investissement ; cette opération a permis de réduire artificiellement l'évolution de ce forfait. La fiabilité de l'analyse financière à périmètre constant implique la réintégration du montant de ce transfert de charges dans le calcul de la contribution de la région à l'exploitation du réseau TER.

Sur la période 2012-2016, le montant forfaitaire des charges C1 renégoциé a progressé de 6 % alors que l'offre de service a été réduite de 3,7 % et que la fréquentation a diminué de 2,7 %. Même en tenant compte d'un taux d'inflation de 3,60 % sur la période⁵⁰, cette analyse confirme la dégradation du rapport entre les moyens financiers mis en œuvre et les résultats en termes d'offre et de fréquentation.

Si l'on prend en compte la totalité des charges, l'augmentation de 9 % constatée sur la période, conjuguée avec la diminution de l'offre et celle de la fréquentation, entraîne une augmentation conjointe du coût par train-km et par voyageur-km, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : Evolution comparée des charges, de l'offre et de la fréquentation

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol°
Charges C1	99 050 445	100 945 098	105 931 663	105 592 581	105 232 973	6,2%
Charges C1+C2+C3	128 188 288	129 866 886	136 341 695	137 497 579	137 927 125	8%
Réintégration des charges transférées en investissement (CP votés)			2 366 411	2 527 257	2 014 056	
Total des charges d'exploitation	128 188 288	129 866 886	138 708 106	140 024 836	139 941 181	9,2%
Offre en trains-km	7 258 263	7 194 076	7 082 512	7 142 485	6 993 092	-3,6%
Fréquentation en voyageurs km (réseau ferré)	548 078 874	537 309 482	538 252 044	532 640 057	534 372 771	-3%
COÛT T/KM (Charges /train-km)	17,66 €	18,05 €	19,58 €	19,60 €	20,01 €	13%
Coût/voyageurs (Charges/ voy-km)	0,23 €	0,24 €	0,26 €	0,26 €	0,26 €	12%

Source : CRC à partir des données conseil régional et SNCF

⁴⁹ Maintenance du matériel roulant.

⁵⁰ Taux d'inflation 2% en 2012, 0,9% en 2013, 0,5% en 2014, 0 en 2015 et 0,2% en 2016.

L'approche financière des coûts/ TKM doit être pondérée par la prise en compte des coûts fixes d'exploitation : en effet, ainsi que le souligne le délégataire, « *en ne prenant en compte que les coûts au TKM réalisés, on diminue le dénominateur du volume des T/km non réalisés alors que les ressources pour les produire ont été commandées (...)* », puisque « *en tant qu'industrie de coût fixe, il est impossible pour un opérateur d'ajuster complètement sa commande de moyens en fonction des suppressions de dessertes réalisées dans l'année* ».

Ces éléments d'analyse doivent toutefois être pris avec précaution.

- Les données financières relatives à la contribution de la région figurant dans les comptes de résultat par destination de la SNCF ne sont pas identiques à celles figurant dans les comptes de facturation adressés à la collectivité :

Tableau n° 22 : Ecart de calcul de la contribution régionale

<i>Contribution de la région en M€⁵¹</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Compte de résultat par destination	84,66	86,10	95,13	96,36	94,06
Compte de facturation conventionnel	87,97	89,21	96,12	98,10	95,90

Source : rapports d'activité SNCF

Selon SNCF Mobilités, « *le compte de résultat par destination est le reflet des charges réelles d'exploitation réparties par destination et le compte conventionnel celui des charges forfaitaires*). Ces deux comptes répondent à des attentes différentes : l'une présente une vision comptable, l'autre donne une vision contractuelle des composantes de la contribution. Par ailleurs, « *la clôture du compte de résultat intervient avant la clôture de la facture conventionnelle. Ce décalage génère des écritures comptables au titre des « résultats sur exercice antérieurs »*. Enfin, « *la facture conventionnelle reprend la contribution financière hors organes majeurs⁵² alors que le Compte de résultat par destination du TER reprend la composante exploitation des organes majeurs⁵³ non immobilisées dans les comptes du TER* ».

Pour autant, SNCF Mobilités, dans sa réponse, ne fournit pas de clés ou d'éléments suffisamment précis et chiffrés permettant de passer d'un résultat à l'autre, et de lever l'opacité des données fournies.

- Entre 2014 et 2016, les charges réelles d'exploitation du réseau TER sont structurellement inférieures au forfait C1 correspondant, pour des montants significatifs :

⁵¹ Pour mémoire, la contribution financière de la région est déterminée en prenant en compte le montant des charges C1+C2+C3 et en déduisant de ce montant les compensations tarifaires accordées ainsi que les recettes d'exploitation. Le contrat instaure également des mécanismes d'intéressement modulant cette contribution.

⁵² Ils sont intégrés dans la contribution d'investissement de la Région.

⁵³ Organes principaux constitutifs du matériel roulant.

Tableau n° 23 : Evolution de l'écart entre charges forfaitaires et charges réelles⁵⁴

Charges en €	2014	2015	2016
Compte de facturation conventionnel: forfait C1	105 931 663	105 592 999	105 232 974
Charges réelles correspondant aux charges incluses dans le forfait C1	97 888 008	96 284 858	99 842 810
Ecart	8 043 655	9 308 141	5 390 164

Source : région à la demande de la CRC

L'importance de cet écart sur trois années consécutives remet en cause l'estimation faite par le délégataire de ses charges, dans le cadre de la renégociation de 2014. Non justifié, il apparaît à l'avantage de ce dernier.

Selon SNCF Mobilités, « la marge relevée entre le forfait et les charges internes doit permettre à l'entreprise de financer ses investissements, de contribuer au financement du système ferroviaire et de rémunérer la prise de risque de l'exploitant. Elle soutient que « la rentabilité est de 2,7 % sur la période 2007-2016 », et que « ce niveau de résultat est nécessaire pour financer les investissements sur fond propre réalisés par SNCF ».

Or, en principe, le forfait concerne essentiellement des charges d'exploitation telles que le coût de circulation des trains -personnel et énergie-, les charges routières indirectes, la maintenance du matériel roulant... (cf. § 4.1.1). En outre, il comprend une ligne distincte pour la « rémunération de la SNCF », fixée contractuellement à 2 % du total des charges forfaitaires après indexation. D'autres dispositions conventionnelles traitent par ailleurs de la répartition et du financement des investissements relatifs au TER Bretagne.

La surestimation systématique du forfait C1 de charges d'exploitation pour les motifs évoqués par SNCF Mobilités, tout en maintenant, de manière assez formelle, la ligne « rémunération » à 2%, nuit à la lisibilité de l'équilibre économique et financier de la convention et à la bonne information de la collectivité, l'évaluation des charges étant peu transparente et déconnectée de la réalité des coûts d'exploitation.

En ne portant pas une attention suffisante à l'évolution des charges d'exploitation effectives, la collectivité se prive d'un outil de suivi lui permettant d'évaluer l'efficacité de sa contribution financière et de l'ajuster au plus près de la réalité économique.

5.3 Des outils d'évaluation et de pilotage perfectibles

Les outils mis en place traduisent la volonté de la région d'améliorer l'évaluation de l'exploitation du service. Les carences constatées dans le pilotage économique de la délégation rendent toutefois nécessaire une consolidation de ces outils.

⁵⁴ Avant 2014, les données ne sont pas disponibles.

5.3.1 Une amélioration notable des outils de suivi des dispositions contractuelles

L'article 4-12 de la convention TER précise que la SNCF rend compte régulièrement à la région de l'exécution du service, notamment sur la base d'un tableau de bord mensuel composé d'une liste d'indicateurs représentatifs du service et d'un rapport annuel d'activité.

En 2012⁵⁵, dans le cadre du projet « Transparence Financière », la SNCF et l'association des régions de France ont conjointement décidé de la mise en place de plusieurs dispositifs complémentaires :

- l'élaboration des comptes de résultat par ligne et par segment ;
- la modification de format du compte contractuel par nature et du compte par destination ;
- l'élaboration d'un rapport annuel d'activité normalisé ;
- la transmission annuelle par la SNCF d'indicateurs relatifs à l'exploitation du réseau TER.

En 2014, par l'avenant n°15, la région a consolidé le pilotage de la convention d'exploitation grâce à un élargissement des indicateurs portant notamment sur le suivi des réclamations des voyageurs, et sur l'évolution du parc de matériel roulant. Les échanges de données relatives au suivi de la réalisation de l'offre ferroviaire et de sa régularité sont renforcés.

Cet avenant organise enfin la transmission de données sur la fréquentation tout en notant « *la nécessité de les faire évoluer dans l'objectif d'un pilotage plus efficace du service régional* ».

Toutes ces données sont exploitées par le logiciel SITER conçu en 2010 au sein des services régionaux. La qualité et l'étendue des paramétrages de ce logiciel sont relevées.

De plus, afin d'améliorer sa connaissance des flux de voyageurs, de développer les dessertes les plus pertinentes et d'optimiser l'utilisation du matériel roulant, la collectivité a décidé d'équiper une partie de ses trains express régionaux⁵⁶ d'un système de comptage automatique embarqué en 2013. L'intégration de ce système à bord des trains du parc TER breton et la maintenance des capteurs sont assurées par la SNCF.

La région s'est donc progressivement donné les moyens de suivre la fréquentation des lignes de TER et, ce faisant, d'une capacité à demander un ajustement de l'offre de service aux évolutions de la demande.

⁵⁵ Avenant n°12 à la convention TER en date du 3/12/2012.

⁵⁶ Le système de comptage embarqué concerne 1 400 circulations sur 8 200 par mois en moyenne.

5.3.2 Une nécessaire consolidation des outils mis en place

5.3.2.1 Une insuffisante évaluation de l'impact effectif de la nouvelle gamme tarifaire

L'article 11-2-2 du cahier des charges prévoit, sur les recettes, un impact négatif de la gamme tarifaire régionale pour les quatre premières années de la convention (2007-2010), puis un retour à l'équilibre en 4 ans, soit une perte de recettes totale estimée à 312 000 € HT pour la région ; ces montants sont déduits de l'objectif annuel de recettes permettant d'établir la contribution financière prévisionnelle de la région. Il s'avère que la collectivité n'a pas réalisé d'évaluation a posteriori de cet impact, estimant impossible de la mener de manière précise.

Par ailleurs, la convention TER⁵⁷ prévoit qu'avant toute décision d'évolution tarifaire, la SNCF fournisse une évaluation prévisionnelle de l'impact financier des modifications tarifaires envisagées. Ces dispositions contractuelles ont été respectées, notamment lors de l'introduction en 2015 de la gamme « prix ronds ». En revanche, aucune évaluation de l'impact réel de cette nouvelle gamme sur les recettes tarifaires n'a été réalisée par la région, la collectivité expliquant « *qu'il est toujours difficile de connaître l'impact réel d'une politique tarifaire sur la fréquentation* ».

Il apparaît toutefois que l'instauration de la nouvelle gamme « prix rond » en 2015 a eu un effet positif sur le montant des recettes tarifaires et sur la fréquentation des voyageurs occasionnels :

Tableau n° 24 : Evolution des recettes tarifaires (R1) sur la période 2012-2016

	2014	2015	2016
Recettes perçues auprès des voyageurs en €	36 931 234	37 645 744	38 161 803
Voyageurs occasionnels (en voyageur km)	303 165 796	304 095 565	307 532 308

Source : Conseil régional et SNCF

Cet état de fait est confirmé par le rapport d'activité 2016 de la SNCF⁵⁸.

La mise en place, par la région, d'un dispositif d'évaluation de l'impact effectif des évolutions tarifaires devra contribuer à une meilleure mesure de l'efficacité de sa stratégie financière. La collectivité régionale précise à cet égard que « *des études sont en cours pour la mise en place d'une nouvelle gamme tarifaire à l'échelle du réseau unifié, et seront poursuivies pour mettre en place un suivi plus formalisé des évolutions tarifaires.* »

⁵⁷ Article 3-3-2 de la convention et article 11-4 du cahier des charges.

⁵⁸ « *A la fin de l'année 2016, le tarif « Prix Rond » a généré 76 000 voyages, et dépasse le million d'euros en recettes associées. Les plus grosses origines et destinations vendues sont Dol-St Malo (6 829 voyages), Lorient-Vannes (5361 voyages), Brest-Rennes (4 607 voyages) et Dol-Rennes (3 940 voyages). Pour les petits prix ronds, les ventes à fin décembre de ce tarif sont de 411 500 euros pour 70 000 voyages. Les origines et destinations les plus vendues sont Rennes-St Malo (7 178 voyages) suivie par Brest-Landerneau (6 750 voyages), Brest-Morlaix (3 606 voyages) et Rennes-Vitré (3 415 voyages)* ».

5.3.2.2 Un rapport annuel d'activité perfectible

La SNCF transmet à la région un rapport annuel d'activité « TER » récapitulant les principales informations permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service.

Sur la forme, la présentation du rapport est satisfaisante, le plan contractuel étant respecté pour les rapports transmis sur la période 2012-2016, tout comme la permanence des méthodes.

Sur le fond, ce rapport rend bien compte de l'exploitation du service par le délégataire ; une comparaison avec l'année N-1 en fait ressortir les principales évolutions.

Il apparaît toutefois que certains éléments relatifs aux résultats économiques et financiers sont difficilement exploitables par la région ; ainsi que cela a été vu, l'absence de correspondance entre le compte de résultat par destination et le compte conventionnel de facturation forfaitaire les rend difficiles à exploiter. De plus, les comptes de gares ne sont pas produits alors que la convention l'exige.

Il est enfin rappelé que les rapports d'activité du délégataire SNCF doivent être communiqués à l'assemblée délibérante, ce à quoi la collectivité s'engage.

5.3.2.3 Un foisonnement d'indicateurs qui rend difficile leur exploitation

Le nombre important de documents et d'indicateurs exigibles reflète les demandes croissantes de la région vis-à-vis de son délégataire. Toutefois, certains indicateurs ne sont pas transmis par la SNCF, et la région, faute d'en voir l'intérêt pour le pilotage du service TER, ne les exige pas. Ceux qui sont transmis ne sont pas toujours utilisés par la collectivité en raison de leur caractère inexploitable.

Ainsi, la SNCF doit produire chaque année un compte de résultat par ligne et par segment, sur la base des données réelles. Ces données ne sont plus exigées par la collectivité, qui les estime insuffisantes et peu fiables ; la comparaison entre les charges du compte forfaitaire et les charges réelles de la SNCF est dès lors difficile. Il en va de même pour la synthèse des tableaux de bord mensuels qui n'est pas réalisée, faute d'une consolidation des données.

La région convient qu'il est nécessaire d'améliorer les indicateurs de suivi des coûts par ligne, devenus pour certains obsolètes, dans le cadre de la prochaine convention qui devrait prendre en compte des éléments de gestion financière à caractère rétrospectif et prospectif, ce dont la chambre prend acte.

Par ailleurs, certaines données relatives au programme du plan de transport ne sont pas fournies par la SNCF de façon exhaustive. Sur les quatre fichiers « *semaine type* » censés être transmis à chaque changement de service⁵⁹, seule « *la liste des circulations de la semaine-type et la composition des trains* » est transmise par le délégataire ; selon la région, « *les outils de la SNCF ne permettraient plus d'exporter les données dans un format exploitable* ».

La SNCF doit également fournir un fichier sur la régularité des trains par axe ; celui-ci n'est plus transmis, la région expliquant qu'elle n'utilise plus ces données et que d'autres fichiers permettent de faire les analyses de suivi.

Enfin, un focus a été réalisé sur la transmission par la SNCF des 36 indicateurs relatifs à la transparence financière. Il s'avère que tous les indicateurs exigés par la région ne sont pas aujourd'hui transmis de façon complète.

La région évoque à cet égard l'intérêt de réajuster la concordance entre les tableaux de bord tenus par ses services et ceux de SNCF Mobilités et regrette les difficultés rencontrées pour obtenir la communication par le délégataire de certaines données financières⁶⁰, qui seraient confidentielles.

Si l'évolution des dispositions contractuelles en matière de suivi et d'évaluation traduit une exigence croissante de la région vis-à-vis de SNCF « Mobilités », le caractère foisonnant et pas toujours exploitable des indicateurs fournis par la SNCF est toutefois relevé. Il conviendra donc de mettre en adéquation les dispositions contractuelles avec cette réalité en opérant un toilettage complet des indicateurs, dans la perspective de la renégociation du contrat prévue en 2019. De même, le contrôle de gestion devra être renforcé, pour mieux mesurer l'équilibre économique et les performances de l'exploitation.

6 LA CONVENTION « TGV-TER »

Les dessertes TGV en Bretagne ont une vocation mixte, nationale et régionale ; elles constituent une part importante de l'offre de transport ferroviaire, représentant, en 2014, 34 % des fréquences au-delà de Rennes, jusqu'à Quimper, Brest et Saint-Malo.

⁵⁹ La grille horaire des circulations ; la comparaison des trains par service annuel ; la liste des circulations de la semaine type et compositions ; la politique d'arrêt et horaires détaillés de la semaine type.

⁶⁰ Ventilation des dépenses de personnel et détail des dépenses par thème.

6.1 Les grands objectifs de la convention

Cette convention a été signée en décembre 2015, dans la perspective du renouvellement de la convention d'exploitation du TER en 2018 ; elle a pour objectif la diffusion de la grande vitesse sur l'ensemble du réseau breton, dans une recherche de complémentarité et d'efficacité avec le réseau TER. L'ouverture en juillet 2017 de la LGV Bretagne-Pays de la Loire⁶¹, amène en effet SNCF « Mobilités » à recomposer l'ensemble de l'offre TGV en Bretagne.

6.2 La déclinaison opérationnelle

La convention se décline autour de deux axes majeurs⁶² :

- la définition des principes de desserte ferroviaire de la Bretagne en TGV et en TER, dans une recherche de complémentarité et d'efficacité ;
- les conditions de participation de la région Bretagne au financement de ces dessertes.

6.2.1 Les dessertes ferroviaires

Concernant les dessertes TGV et à la demande de la région Bretagne, SNCF « Mobilités » s'engage, pour une durée de cinq ans à compter de la date de mise en service de la LGV, à assurer, en prolongement ou en amorce des services nationaux TGV, des dessertes intra régionales sur la base quotidienne suivante :

- dix fréquences TGV du lundi au jeudi sur l'axe Rennes-Brest ;
- neuf fréquences TGV du lundi au jeudi sur l'axe Rennes-Quimper.

L'offre « longue distance » TER est construite en complémentarité ; les TER Rennes-Brest et Rennes-Quimper sont en correspondance TGV « optimisée » à Rennes, en fonction des besoins recensés.

6.2.2 Les modalités de détermination de la compensation financière régionale

L'offre additionnelle « TGV » est évaluée contractuellement à 725 000 T-km en année pleine. Afin de compenser les obligations de service qui en découlent, la région verse à SNCF « Mobilités » une contribution annuelle⁶³ égale à la différence entre les charges d'exploitation du service TGV et les recettes commerciales perçues par l'exploitant.

⁶¹ Elle réduit de 37 minutes environ le meilleur temps de parcours de Paris à Rennes.

⁶² La détermination des orientations directrices du dispositif conventionnel de financement des dites dessertes et l'encadrement des conditions de l'élaboration de ce dispositif conventionnel en constituent les deux autres objectifs.

⁶³ Compensation (CN)=charges d'exploitations de l'offre TGV (CE) - recettes commerciales de l'offre TGV (RC).

Les charges d'exploitation sont liées à la réalisation de l'offre TGV complémentaire (coût de circulation des trains, maintenance du matériel roulant et charges au sol, notamment).

Les recettes sont de quatre ordres :

- des recettes directes perçues auprès des clients « TGV » pour les parcours régionaux ;
- une quote-part des recettes directes perçues sur les parcours nationaux ;
- une quote-part des compensations nationales, sociales et militaires ;
- des recettes issues des activités complémentaires (produits des amendes..).

Ainsi calculée, l'offre de service TGV dégage un déficit d'exploitation pris en charge par la région Bretagne dans la limite d'un plafond de 10 M€⁶⁴ en année pleine. Au titre du dernier semestre 2017, le financement prévisionnel de cette offre se répartit sur la base suivante :

Tableau n° 25 : Financement de la nouvelle offre de service TGV

Convention TGV : compte prévisionnel Semestre 2 / 2017	Montants en €	Production T-km	Ratio €/T-km
Recettes d'exploitation	39 000 000	362 500	107,59 €
Charges d'exploitations	51 700 000	362 500	142,62 €
Résultat	(12 690 000)	362 500	35,01 €
Contribution de la région au déficit	5 000 000	362 500	13,79 €
Contribution de la SNCF au déficit	7 690 000	362 500	21,21 €

Source : SNCF

Il apparait que la région Bretagne ne supporte qu'une part du déficit d'exploitation de cette nouvelle offre, la SNCF en finançant la majeure partie.

La contribution de la région au T-km est de 13,79 €, chiffre très voisin de celle du TER (13,71€ en 2016 calculé sur la base du compte de facturation⁶⁵). Toutefois, ce dernier ratio n'intègre pas le coût d'acquisition des rames TER alors que le ratio « TGV » est un coût complet qui englobe la mise à disposition des rames.

Au final, en négociant les termes de cette convention, la région a obtenu des conditions économiques moins désavantageuses que dans le cadre de la négociation de la convention TER. Il convient cependant de noter que cette compensation de la région vient s'ajouter à sa participation au financement de la ligne TGV « Bretagne-Pays de la Loire », à hauteur de 655 M€.

⁶⁴ Cette contribution n'est pas assujettie à TVA ; elle fait l'objet d'une indexation annuelle.

⁶⁵ Soit 95 868 639 € / 6 993 092 T-kms en 2016.

7 LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS PAR LA REGION

7.1 Les investissements financés dans le cadre du contrat de plan Etat-Région

Les contrats de plan traduisent les priorités partagées par l'État et les collectivités en matière d'aménagement et de développement territorial, dans un souci d'équité ; ils constituent une contrepartie aux projets soutenus par les fonds européens, dans une logique d'efficacité de la dépense publique.⁶⁶

7.1.1 Le contrat 2007-2013

Le contrat de plan 2007-2013 pour la Bretagne a été signé le 12 avril 2007 ; il s'articule avec le programme européen « FEDER », adopté par la commission permanente du 26 décembre 2007. Structuré autour de 9 grandes priorités, il est doté de 1,74 Mds € dont 480,5 M€ apportés par la région et 593,3 M€ par l'Etat. En 2011, la révision à mi-parcours du contrat de plan réévalue notamment la contribution régionale à hauteur de 494,2 M€.

Au sein du contrat de plan, le financement du grand projet en faveur de l'attractivité et l'accessibilité s'élève initialement à plus de 610 M€ dont 25 % financés par la région et 14 % par la SNCF et RFF⁶⁷. La révision de 2011 augmente notamment la participation de la région et, dans une moindre mesure, celle de la SNCF et de RFF. Compte-tenu de la diminution de la participation des autres collectivités et de l'Europe, l'envergure finale de ce grand projet diminue, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 26 : Contributions financières au grand projet 1 du CPER

Grand projet 1 en milliers d'€	État	Région	Autres collectivités	Europe	SNCF-RFF	Total
Objectif 1: Mettre Brest et Quimper à 3h de Paris	110 700	131 500	108 230	100 000	70 910	521 340
Objectif 2: Favoriser les transports alternatifs à la route	8 900	10 400	12 570	0	6 030	37 900
Objectif 3 : Moderniser le réseau ferroviaire pour les déplacements de la vie quotidienne	8 400	11 200	22 660	1 000	7 870	51 130
Total maquette 1 initiale	128 000	153 100	143 460	101 000	84 810	610 370
<i>Maquette révisée</i>	<i>128 630</i>	<i>176 020</i>	<i>85 130</i>	<i>61 000</i>	<i>86 300</i>	<i>537 080</i>

Source : CRC d'après les données communiquées par la région

⁶⁶ Circulaires du 2 août 2013 et du 15 novembre 2013.

⁶⁷ Un tableau détaillé figure *en annexe 8* au présent rapport.

7.1.2 Le CPER 2014-2020

Pour le contrat 2014-2020, l'État et la région Bretagne se sont engagés sur un montant total de crédits de 1 196 M€, répartis à hauteur de 593,70 M€ pour l'État et 602,80 M€ pour la Région.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des financements apportés par les deux partenaires, dans le cadre du CPER, au titre du projet d'amélioration du réseau de transport, la part des autres financeurs (communes, EPCI, départements) étant appelée à être réduite à concurrence du montant des fonds européens qui seront obtenus. La faible participation du groupe SNCF aux travaux, portant pour une part importante sur la réhabilitation de son patrimoine, est relevée.

Tableau n° 27 : Crédits CPER 2014-2020 consacrés à l'amélioration du réseau ferroviaire⁶⁸

(en milliers d'€)	FEDER	État	Région	RFF-SNCF	Autres financeurs	Total
Objectif 1: Fluidifier la porte d'entrée de la Bretagne		48 500	51 160	22 440	84 400	206 500
Objectif 2: Améliorer les liaisons vers la pointe bretonne	<i>oui</i>	34 850	41 477	6 620	182 250	265 197
Objectif 3 : Assurer une desserte fine du territoire régionale		43 575	66 542	40 630	62 550	213 297
Total général GP1 :		126 925	159 179	69 690	329 200	684 994
Part prévisionnelle des co financeurs		19%	23%	10%	48%	100%

Source : CPER

7.2 La participation de la région au financement du matériel roulant

Le service « TER » est assuré par la SNCF grâce au parc de matériel roulant dont elle est propriétaire ou qui lui est confié. Elle en assure l'entretien courant, en veillant à ce que les délais d'immobilisation soient les moins pénalisants possible pour la continuité du service.

C'est la région qui en finance le gros entretien et le renouvellement. Comme l'indique le tableau ci-après, les crédits qu'elle y consacre ont fortement progressé au cours de la période 2012-2016, pour atteindre, en cumulé, 184,7 M€ :

Tableau n° 28 : Investissements de la région au titre du matériel roulant

(en milliers d'€)	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
<i>Renouvellement</i>	13 846	38 318	38 072	50 936	36 578	177 750
<i>Gros entretien</i>	-	-	2 366	2 527	2 014	6 907
Total région	13 846	38 318	40 439	53 463	38 592	184 658

Source : CRC d'après les données communiquées par la région

⁶⁸ Un tableau détaillé figure en *annexe 9* au présent rapport.

Depuis 2010, la Région Bretagne s'est engagée dans un programme d'acquisition de matériel roulant pour un montant de 290 M€ dont 178 M€ réalisés sur la seule période 2012-2016.

Dix rames « REGIO2N » ont été livrées, en 2016. Elles sont essentiellement exploitées sur les dessertes périurbaines de Rennes ainsi que sur certains trains « Intervilles » aux heures de pointe. Une convention a été signée en 2017 pour l'acquisition de cinq nouvelles rames « longues » du même type.

Parallèlement à la livraison de matériel neuf ou d'occasion⁶⁹ et à la location de rames d'autorail⁷⁰, le retrait du matériel ancien se poursuit.

Fin 2016, la SNCF recense, dans son rapport annuel, 106 unités de transport (locomotives, rames et remorques) regroupant 280 « caisses » et offrant 16 740 places assises. À l'horizon 2019, le parc « REGIO2N » sera de 26 rames dont 19 longues et 7 courtes ; il doit contribuer à l'objectif d'une croissance de 11 % de l'offre de service en T-km prévu dans le plan de transport.

Compte tenu de ces évolutions, la part de matériel⁷¹ ayant moins de 10 ans d'ancienneté est passée de 57 % en 2012 à 44 % en 2014, pour remonter à 55 % en 2016. Fin 2015, l'âge moyen - hors locomotives - était de 17 ans⁷², en diminution d'un an par rapport à 2014.

Le rythme de renouvellement du matériel ne compense cependant pas l'accélération des effets de son vieillissement⁷³ ; les défaillances à l'origine de retards ou de suppressions de trains sont restées stables et importantes au cours de la période, dans un contexte de doublement du nombre de trains annulés :

Tableau n° 29 : Retards et annulations de train pour une cause liée au matériel

	2012	2013	2014	2015	2016
Motif d'annulation : matériel	49 %	53 %	50 %	47 %	48 %
Motif de retard : matériel	23 %	21 %	23 %	22 %	21 %
Nb trains annulés (hors grèves)	440	794	748	753	995

Source : région

⁶⁹ 26 rames REGIO2N et 2 ZTER achetées d'occasion à la région Aquitaine.

⁷⁰ Autorails X73500 loués pour cinq ans à la région Pays de Loire.

⁷¹ En nombre de caisses.

⁷² Rapport annuel d'activité SNCF 2016.

⁷³ Dans son rapport annuel pour l'année 2014, la SNCF notait que « la part de l'irrégularité ayant pour cause un dysfonctionnement [...] est, comme en 2013, principalement provoquée par le manque de fiabilité des locomotives BB25500 arrivées en fin de vie (40 ans) circulant sur l'étoile de Rennes ainsi que par le vieillissement des autorails thermiques X2100 (plus de trente ans). ».

7.3 Le dispositif de financement des gares

7.3.1 Une participation majoritaire des collectivités publiques

Le développement des trafics TER et TGV attendus à l'horizon 2025 a conduit le conseil régional à s'engager dans la rénovation des principales gares bretonnes : Rennes, Saint-Brieuc, Guingamp, Morlaix, Quimper, Brest, Lorient, Auray, Redon, Vannes et Vitré.

Des contrats de pôle d'échange multimodal - PEM -, financés dans le cadre des CPER successifs, sont progressivement signés pour tous les sites ; huit le sont à ce jour.⁷⁴ Les PEM de Guingamp, Vitré et Morlaix ont été inaugurés et les bâtiments d'accueil des voyageurs ont été mis en service à Redon, Saint-Brieuc et Lorient.

Le coût total des travaux programmés est estimé à 168,6 M€ au titre de la période 2007-2020. Sur le périmètre « gare et réseau ferré attenant » et hors aménagement urbain, la région a prévu d'engager des crédits à hauteur de 38,5 M€, soit 23 % du total.

Tableau n° 30 : Participations aux investissements de réaménagement des pôles d'échanges multimodaux de Bretagne (sauf aménagement urbain) de 2007 à 2020

(en €)	Montant total	Région	SNCF « gares et connexion » et « réseaux »	Etat, collectivités locales, Europe et AFTIF
Gares	106 022 017	26 494 516	30 287 110	49 240 391 €
Réseau ferré	62 615 257	11 953 318	9 368 893	41 293 046 €
Total	168 637 274	38 447 834	39 656 003	90 533 437 €⁷⁵

Source : CRC d'après les données fournies par la région

Le réaménagement de la gare de Rennes représente 58 % de ce budget global, soit 98,4 M€. L'implication financière majoritaire des collectivités territoriales⁷⁶ y est relevée.

Au final, la SNCF participe à hauteur de 23,5 % au financement des opérations de réaménagement d'un patrimoine lui appartenant, et les collectivités publiques à hauteur de 76,5 %.

⁷⁴ Sites de Saint-Brieuc, Guingamp, Rennes, Redon, Morlaix, Quimper, Lorient et Auray.

⁷⁵ Dont 60,6 M€ pour les autres collectivités territoriales (région Pays de la Loire, départements, EPCI et communes).

⁷⁶ 25% pour la région et 31% pour la ville et la métropole de Rennes.

7.3.2 Les modalités d'exploitation du patrimoine

7.3.2.1 Une répartition complexe

Le patrimoine des gares est réparti entre SNCF « Réseau » et SNCF « Mobilités », via sa branche « Gares et connexions ». Cette dernière porte les projets de développement et d'investissement ; elle assure la gestion du patrimoine de SNCF « Réseau » pour le compte de cet établissement et celle du patrimoine placé sous sa propre responsabilité, quelle que soit la catégorie de la gare.⁷⁷

Le patrimoine de SNCF « Réseau » « comprend notamment les accès aux gares, et les terrains associés à usage voyageurs (cours parkings, espaces verts...), les quais à usage des voyageurs avec leurs accès (passages souterrains escaliers), leurs ouvrages et équipements de couverture, ainsi que les équipements et installations techniques associés. »⁷⁸

Le patrimoine placé sous la responsabilité de la branche « Gares et connexions » regroupe principalement les installations aménagées :

- pour la réception des passagers et du public (l'accès aux services communs, aux commerces et aux bâtiments publics) ;
- pour les services d'accueil, d'information et d'orientation.

7.3.2.2 Le suivi financier du compte de gare

La gestion financière des prestations liées à l'exploitation de ce patrimoine est retracée dans deux comptes spécifiques, constitutifs du compte de gare.

Le compte dit « régulé » retrace les opérations comptables relatives aux prestations fournies⁷⁹ par « SNCF réseau » et « Gares et connexions », en lien avec la circulation des trains en gare et l'accueil des voyageurs ; ces prestations font l'objet d'un tarif régulé.

La fourniture des prestations de base donne lieu à la perception d'une redevance « quai » calculée à partir :

- des charges évaluées sur la base du montant constaté en N-2, et relatives :
 - aux services en gare (personnel, système d'information voyageurs, prestations de sécurité, entretien, fluides, fiscalité...)
 - aux dotations aux amortissements ;
 - à la rémunération du capital⁸⁰ investi par la SNCF sur le périmètre des gares ;
- des produits liés :
 - aux reprises des subventions publiques d'investissement ;
 - à l'excédent de recettes complémentaires non régulées, à hauteur de 50 %.

⁷⁷ Conformément au décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire « les gares de voyageurs sont réparties en trois catégories pour la détermination des redevances : A et B, d'intérêt national ou d'intérêt régional selon le seuil de fréquentation, et C d'intérêt local. Toutefois, en Bretagne, comme dans les régions Centre-Val de-Loire, Lorraine, Pays de la Loire et Picardie, Gare et connexions délègue à titre expérimental les prestations de services dans les gares de catégorie B et C à l'agence régionale TER de SNCF Mobilités.

⁷⁸ Source : *document de référence des gares de voyageurs 2017/ SNCF Réseau*.

⁷⁹ Prestations de base et complémentaires.

⁸⁰ Application d'un taux de rentabilité de 6,2% à la valeur nette comptable des actifs, déduction faite des subventions d'investissement. (Coût moyen pondéré du capital ou WACC en anglais).

Cette redevance est acquittée par « SNCF Mobilités », qui en répercute ensuite le montant dans le calcul de la contribution régionale.

Des prestations complémentaires régulées font l'objet d'une redevance spécifique assise sur la base d'un coût de revient au m² ; il s'agit notamment de la mise à disposition d'espaces et de locaux « *pour le développement de services commerciaux directs aux voyageurs ou pour la mise en œuvre de prestations de nature technique par l'entreprise ferroviaire et ses prestataires* ». ⁸¹

Le compte non régulé concerne les prestations fournies aux concessionnaires et aux locataires des gares (restaurants, librairie...), en contrepartie de baux commerciaux ou de redevances d'occupation. Les charges afférentes à ces prestations sont calculées au prorata des surfaces affectées.

La moitié de l'excédent éventuel de ce compte est affecté au financement du compte régulé ; l'autre moitié revient à la branche SNCF « Gares et connexions ».

7.3.3 Un retour sur investissement différencié

Les pôles d'échanges multimodaux bretons sont financés à hauteur de 168,6 M€ sur la période 2007-2020. La région Bretagne participe pour 38,5 M€, les autres collectivités territoriales à hauteur de 60,6 M€ et la SNCF pour un montant de 39,7 M€. Le solde est financé par l'Etat, l'Europe et l'agence française de financement des infrastructures de transport de France (AFTIF).

Lorsque la SNCF participe aux opérations d'investissement, elle bénéficie d'une rémunération du capital investi à hauteur de 6,2 % ; ce taux de rémunération pèse sur les charges comptabilisées dans le compte de gare et alourdit de ce fait le montant de la redevance « quai » acquittée in fine par la région.

De plus, la SNCF bénéficie en propre de la moitié du montant de l'excédent du compte non régulé, celui-ci résultant de l'exploitation de services commerciaux sur des espaces immobiliers financés par l'ensemble des investisseurs.

La région, s'acquitte d'une redevance « quai » impactée à la hausse par la rémunération élevée du capital engagé par la SNCF ; plus le montant de ce capital est important, plus l'impact sur les finances de la région sera élevé. Il convient à cet égard de préciser que cet impact est compensé de façon forfaitaire à travers une part de la dotation globale de décentralisation versée par l'Etat, ainsi que cela a été vu.

En revanche, les autres collectivités territoriales, dont la contribution totale est la plus conséquente, n'ont aucun retour direct sur leurs investissements ; elles bénéficient toutefois de recettes fiscales liées notamment au développement des activités commerciales.

⁸¹ Espaces adaptés à la réalisation d'opérations de ventes de titres, locaux de service pour les personnels d'accompagnement et de conduite, par exemple. Source : *document de référence des gares de voyageurs 2017 SNCF Réseau*.

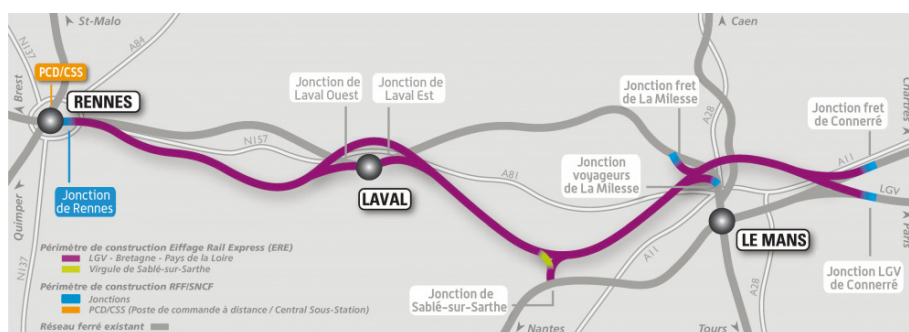
Les modalités de ce dispositif de financement et notamment le calcul du montant annuel de la redevance « quai », incitent la région à limiter la participation de la SNCF, compte-tenu du taux de rémunération de son capital ; elles amènent le coordonnateur des projets - la ville ou l'agglomération concernée - à solliciter une participation importante des autres collectivités territoriales, de l'Etat et de l'Europe.

7.4 La participation de la région à la modernisation du réseau ferré

7.4.1 Le financement de la ligne LGV et des lignes de raccordement

La ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, entrée en service au mois de juillet 2017, s'étend de Rennes (Ille-et-Vilaine), jusqu'à Connerré (Sarthe), point de jonction avec la LGV Atlantique, située à 25 km à l'Est du Mans. Son tracé, d'une longueur totale de 180 kilomètres, a été déclaré d'utilité publique le 26 octobre 2007. La ligne traverse 57 communes sur trois départements et comprend huit jonctions avec la ligne ferroviaire classique.

Tracé de la ligne LGV



Source : SNCF réseau

La région Bretagne a financé 20 % du coût total du projet établi à hauteur de 3,34 Md€, soit plus du double de la participation des autres collectivités. « SNCF Réseau » a limité sa participation, par délibération de son conseil d'administration du 3 février 2011⁸², à 43 % du projet de construction, ainsi que l'illustre ce tableau :

Tableau n° 31 : Financement de la LGV Bretagne-Pays de la Loire

en million d'euros	Région	Autres collectivités	SNCF Réseau	Etat via l'AFITF	Total
Etudes et acquisitions foncières	76,6	36,5	43,8	48,5	205,4
Investissements	578,4	264,8	1388,2 ⁸³	0	2231,4
Loyers immobiliers versés	0 €	0 €	0 €	906,7	906,7
TOTAL	655	301,3	1432	955,2	3 343,5
	20%	9%	43%	29%	100%

Source : convention de financement et de réalisation LGV - Bretagne Pays-de-la-Loire

⁸² En application de l'article L.2111-10-1 du code des transports.

⁸³ Dont 408,6 M€ au titre de la maîtrise d'ouvrage et 979,6 M€ au titre du financement du partenariat public-privé.

La région Bretagne a également participé au financement de deux liaisons ferroviaires, raccordant les communes de Sablé et Valenton au réseau TGV.

Le projet « Virgule de Sablé-sur-Sarthe », d'un coût total de 36,3 M€ correspond à la réalisation d'une liaison de 3,6 kms entre la section courante de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire et le barreau ferroviaire de Sablé-sur-Sarthe ; l'objectif est d'améliorer la desserte ferroviaire interrégionale avec des perspectives de gains de temps importants sur des relations Laval / Angers, Rennes / Angers, ou Nantes / Laval, notamment. Le financement de l'Etat - via l'AFTIF - est de 23 %. L'écart entre le niveau de participation des collectivités territoriales - 55 %⁸⁴ - et celui de la SNCF - 22 % - est relevé.

La liaison Massy-Valenton a pour objectif la fiabilisation des circulations ferroviaires - TGV et RER C - et l'amélioration de l'interconnexion des réseaux à grande vitesse atlantique, sud-est, nord et est. Les régions Bretagne et Pays de la Loire participent chacune à hauteur de 6,7 M€ au financement de cet investissement, prévu initialement au contrat de plan Etat-région Ile-de-France pour un montant total de 90,7 M€⁸⁵. Les participations financières seront revues à la hausse, le coût global étant désormais estimé à 126 M€.

7.4.2 La participation de la région à la modernisation du réseau ferré breton

Quatre lignes ont fait l'objet d'importants travaux, pour un montant total de 114,6 M€ (au 30 juin 2018), ainsi répartis :

Tableau n° 32 : Participations à la modernisation des 4 lignes bretonnes (au 30 juin 2018)

Lignes	Région	Autres collectivités	SNCF Réseau	Etat	Total
Dol Dinan	2 376 026 €	623 000 €	2 155 698 €	1 923 026 €	7 077 750 €
Brest Quimper	26 466 816 €	23 715 841 €	14 687 177 €	12 204 166 €	77 074 000 €
Guingamp-Paimpol	12 657 255 €	5 900 000 €	4 491 245 €	5 600 000 €	28 648 500 €
Rennes-Châteaubriant	540 800 €	604 200 €	295 000 €	340 000 €	1 780 000 €
Total	42 040 897 €	30 843 041 €	21 334 120 €	20 067 192 €	114 580 250 €
	37%	27%	19%	18%	100%

Source : CRC d'après les données fournies par la région

7.4.2.1 La ligne Dol – Dinan

En 2013, la section Dinan-Pleudihen a été totalement rénovée sur 10 kms, pour un montant de 7 M€. Il reste à renouveler la section Pleudihen-Dol sur 18 km, pour un montant estimé à 26 M€.

⁸⁴ Dont 25 % pour la région Pays de Loire et 10 % pour la Bretagne (Source : convention de financement).

⁸⁵ Collectivités territoriales, SNCF Réseau et Etat.

7.4.2.2 La ligne Brest – Quimper

L'objectif de l'amélioration de la desserte ferroviaire entre Brest et Quimper est double : l'augmentation des fréquences de circulation et la réduction du temps de parcours, de l'ordre de 59 minutes par train direct. Les travaux se sont terminés fin 2017, impliquant pendant toute l'année une fermeture complète de la voie avec un impact significatif sur la fréquentation de la ligne.

7.4.2.3 La ligne Guingamp – Paimpol

L'état dégradé des voies et des ouvrages d'art a nécessité la réalisation de travaux sur les 36 km de cette ligne.

7.4.2.4 La ligne Rennes – Châteaubriant

La vétusté des infrastructures ferroviaires de cette ligne nécessite des travaux de renouvellement afin de permettre la circulation des trains à 90 km/h entre Rennes et Retiers et 70 km/h entre Retiers et Châteaubriant. Ils sont engagés en 2019 sur la première section.

Les dispositions réglementaires encadrant la contribution de SNCF Réseau aux travaux de rénovation des infrastructures ferroviaires⁸⁶ imposent aux collectivités territoriales l'apport de contributions financières à des niveaux très élevés. Au final, le montant de la contribution de la région à la modernisation des quatre lignes bretonnes s'élève à 42 M€ soit 37 % du coût des opérations. La contribution de l'ensemble des collectivités territoriales atteint 64 % et celle de la SNCF 19 %.

8 LES PERSPECTIVES

Se plaçant dans la perspective du renouvellement de la convention d'exploitation du TER en 2019, la région s'est donné pour objectifs la diffusion de la grande vitesse au-delà de Rennes, sur l'ensemble du réseau breton, ainsi que l'amélioration de la complémentarité entre les liaisons TGV et TER.

SNCF « Mobilités » et la région Bretagne ont construit un projet de service « TER », complémentaire à l'offre de TGV. Ce projet « *vise une offre d'environ 8 millions de trains-kilomètres, soit un accroissement de 11 % par rapport à l'offre TER 2014* ». L'objectif de stabilisation de la contribution financière de la région ira de pair avec la mise en œuvre, par l'exploitant ferroviaire, de mesures de productivité et d'optimisation de l'offre.⁸⁷

⁸⁶ RFF en tant que maître d'ouvrage des projets d'investissement ferroviaires est soumis à un principe d'équilibre financier de ses opérations. Ainsi le décret du 5 mai 1997 relatif à ses statuts et missions prévoit dans son article 4 que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement inscrit à la demande de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un organisme public que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

⁸⁷ Protocole TGV-TER d'avril 2015.

La région entend également faire de la qualité du service un axe important de négociation pour la future convention « TER ». Dans cette perspective, l'instauration d'un dispositif renforcé de contrôle de gestion sur les conditions économiques d'exploitation du réseau devient un enjeu majeur : la priorité donnée à l'évaluation de la qualité du service ne doit pas occulter les exigences quant à son efficacité.

Ce renforcement du contrôle de gestion et la disponibilité de données fiables sur les coûts réels et les équilibres économiques des différents segments de marchés s'avèrent d'autant plus nécessaires, compte tenu des évolutions introduites par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire : ouverture à la concurrence, possible dès décembre 2019 de manière anticipée (ce que la région Bretagne ne semble pas envisager), et obligatoire en 2024.

* * *

Annexe n° 1.**Evolution du budget TER (P401) par sous-programme sur la période 2012-2017**

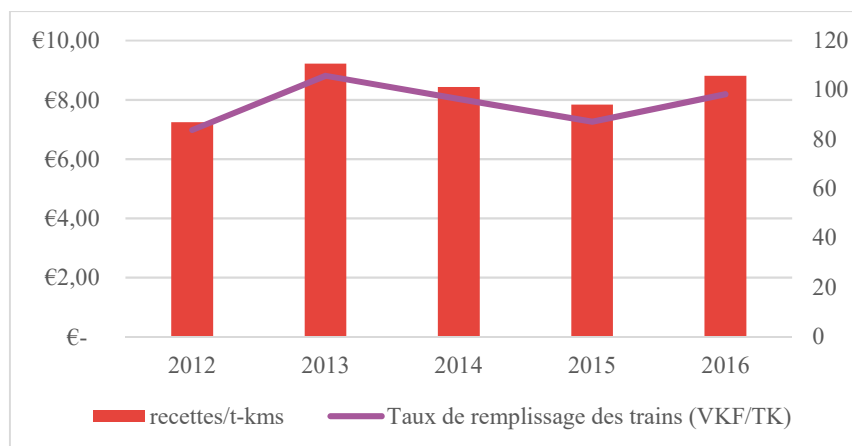
Prog 401	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ss/programme I: le TER Bretagne	103 581 931 €	128 925 813 €	137 589 898 €	153 009 932 €	138 084 585 €	156 125 927 €
Fonctionnement	89 734 951 €	90 607 335 €	97 150 493 €	99 545 966 €	99 491 591 €	103 499 750 €
Investissement	13 846 979 €	38 318 478 €	40 439 405 €	53 463 967 €	38 592 994 €	52 626 178 €
I.1 Développer le transport ferroviaire	89 558 384 €	90 581 043 €	99 499 121 €	102 014 173 €	101 505 648 €	105 854 229 €
Fonctionnement	89 558 384 €	90 581 043 €	97 132 710 €	99 486 917 €	99 491 591 €	103 498 160 €
Investissement	- €	- €	2 366 411 €	2 527 257 €	2 014 056 €	2 356 069 €
I.2 Maintenir un parc de matériel optimisé en quantité et en qualité (120)	13 846 979 €	38 318 478 €	38 072 994 €	50 936 710 €	36 578 938 €	50 270 109 €
Fonctionnement						
Investissement	13 846 979 €	38 318 478 €	38 072 994 €	50 936 710 €	36 578 983 €	50 270 109 €
I.3 Faire du train en général, et du TER en particulier, un outil appropriable par tous	176 567 €	26 291 €	17 782 €	59 049 €	- €	1 589 €
Fonctionnement	176 567 €	26 291 €	17 782 €	59 049 €	- €	1 589 €

Source : région

Annexe n° 2.**L'évolution de la fréquentation par marché****LES TRAINS INTERREGIONAUX : 15,95 % du trafic en 2016****Evolution de la fréquentation et des recettes des trains interrégionaux**

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	7,24 €	9,22 €	8,43 €	7,84 €	8,80 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	84	106	96	87	98
Nombre de T-km (TK)	763 847	659 772	699 861	739 995	876 825
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	63 984 739	69 769 760	67 387 398	64 477 829	86 199 956
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	5 527 299	6 083 969	5 900 494	5 800 873	7 718 241

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains interrégionaux

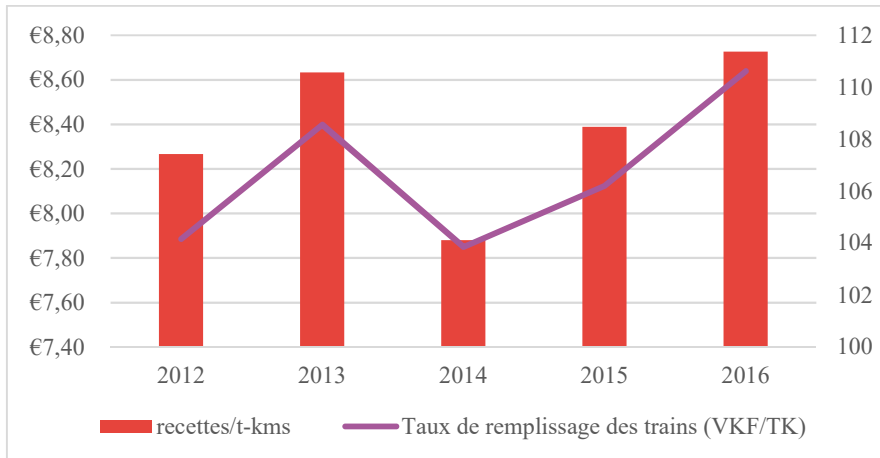
Source : SNCF compte de résultat pas destination

LES TRAINS INTERVILLES : 57,16 % du trafic en 2016**Evolution de la fréquentation et des recettes des trains intervilles**

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	8,27 €	8,63 €	7,88 €	8,39 €	8,73 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	104	109	104	106	111
Nombre de T-km (TK)	3 133 954	2 846 385	3 036 094	3 011 674	2 769 933
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	326 429 238	308 994 812	315 315 689	319 867 520	306 410 730
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	25 906 840	24 573 073	23 922 627	25 263 542	24 169 071

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains interville



Source : SNCF compte de résultat pas destination

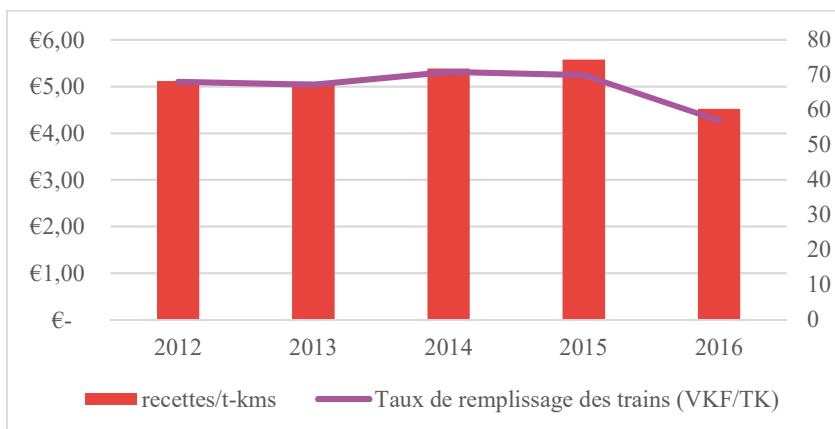
LE PERIURBAIN RENNAIS : 14,38 % du trafic en 2016

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains périurbains rennais

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	5,12 €	5,10 €	5,38 €	5,57 €	4,52 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	68	67	71	70	57
Nombre de T-km (TK)	1 090 645	1 183 069	1 158 716	1 148 328	1 422 882
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	74 224 129	79 474 278	82 078 280	80 367 590	81 040 812
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	5 582 125	6 037 828	6 239 337	6 399 030	6 428 010

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains périurbains rennais



Source : SNCF compte de résultat pas destination

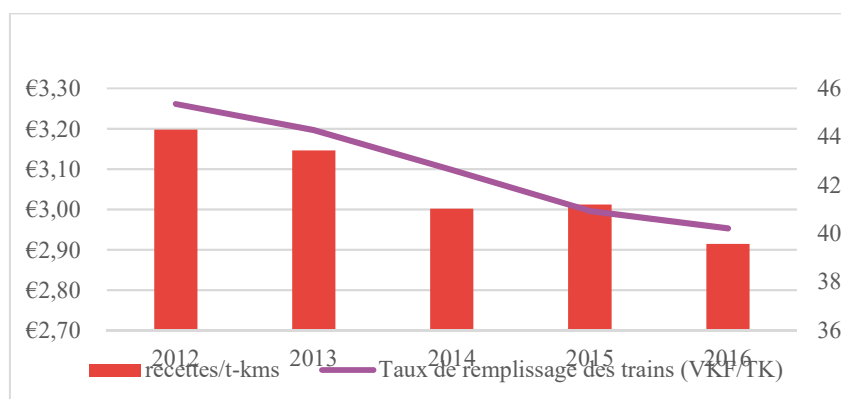
LE MARCHE DOMICILE TRAVAIL AXE SUD : 4,07 % du trafic en 2016

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains de l'axe sud

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	3,20 €	3,15 €	3,00 €	3,01 €	2,91 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	45	44	43	41	40
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	26 006 757	24 779 961	24 447 562	23 128 968	22 049 091
Nombre de T-km (TK)	573 409	559 657	573 494	564 985	548 296
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	1 833 177	1 760 522	1 721 109	1 701 391	1 597 665

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes des trains de l'axe sud



Source : SNCF compte de résultat pas destination

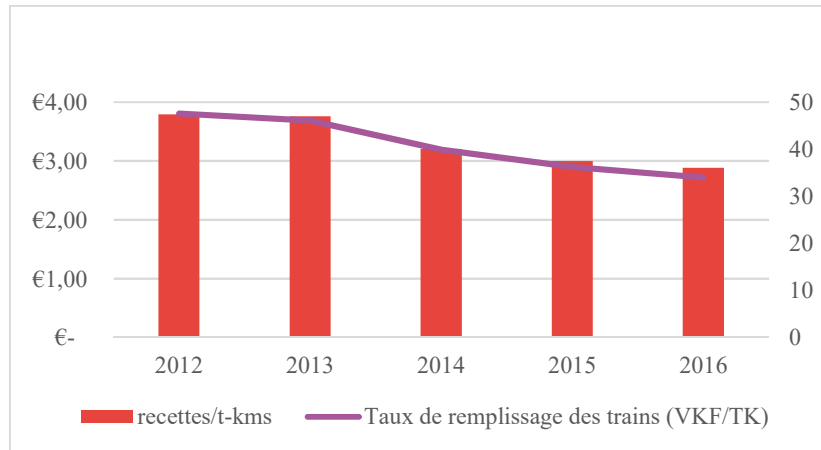
LE MARCHE FINISTERE : 3,46 % du trafic en 2016

Evolution de la fréquentation et des recettes du marché Finistère

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	3,79 €	3,76 €	3,20 €	3,00 €	2,88 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	48	46	40	36	34
Nombre de T-km (TK)	714 470	668 207	701 044	667 437	552 028
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	26 006 757	24 779 961	24 447 562	23 128 968	22 049 091
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	2 708 564	2 510 297	2 244 175	1 999 617	1 591 673

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes du marché Finistère



Source : SNCF compte de résultat pas destination

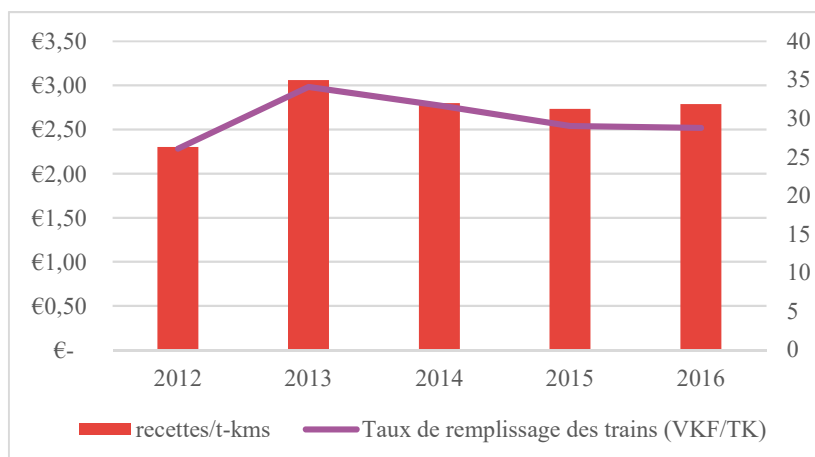
LE MARCHE DOMICILE TRAVAIL COTES D'ARMOR : 2,27 % de la fréquentation en 2016

Evolution de la fréquentation et des recettes du marché domicile-travail des Côtes d'Armor

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	2,30 €	3,06 €	2,80 €	2,73 €	2,79 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	26	34	32	29	29
Nombre de T-km (TK)	401 126	401 228	369 016	418 431	421 588
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	10 464 246	13 676 106	11 700 231	12 146 214	12 134 145
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	922 800	1 226 960	1 032 731	1 143 282	1 175 513

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes du marché domicile-travail des Côtes d'Armor



Source : SNCF compte de résultat pas destination

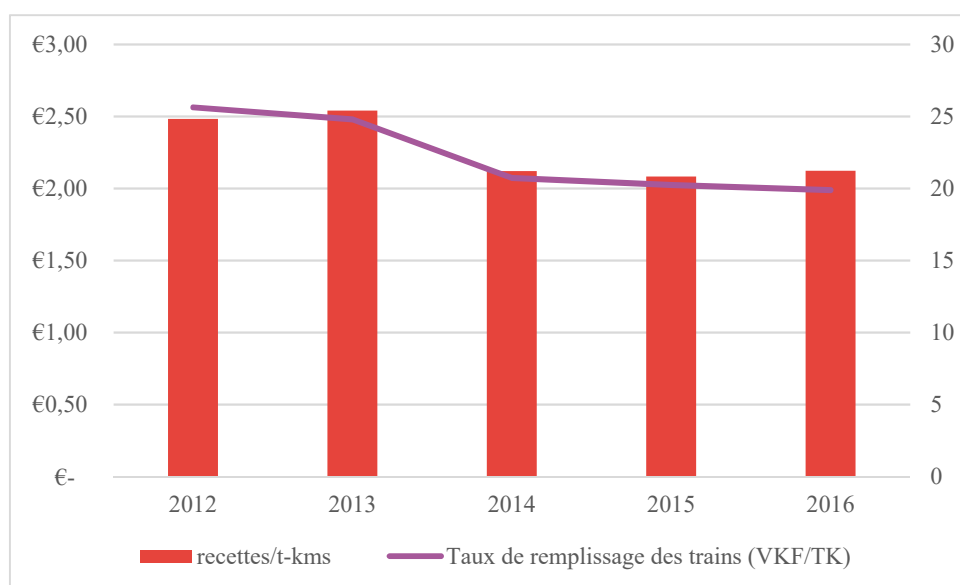
LE MAILLAGE : 1,44 % de la fréquentation en 2016

Evolution de la fréquentation et des recettes du maillage

	2012	2013	2014	2015	2016
recettes/T-km	2,48 €	2,54 €	2,12 €	2,08 €	2,12 €
Taux de remplissage des trains (VKF/TK)	26	25	21	20	20
Nombre de T-km (TK)	499 701	390 423	446 452	418 906	385 294
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	12 807 992	9 684 700	9 262 960	8 485 281	7 663 928
Recettes tarifaires (y compris compensations) Fer	1 240 057	992 075	946 843	872 753	817 562

Source : SNCF compte de résultat pas destination

Evolution de la fréquentation et des recettes du maillage



Source : SNCF compte de résultat pas destination

Annexe n° 3.

Nouvelle gamme tarifaire en 2015

Nom de gamme	Public visé	Détail des billets	tarif
Prix rond	Tous les publics	Billets aller simple valable sur TER (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	Tarif forfaitaire à 4 niveaux : - 0 à 29 km = 5 € - 30 à 69 km = 10 € - 70 à 149 km = 18 € - 150 km et + = 28 €
Prix rond x10	Porteur carte korrigo	Achat de 10 pour le prix de 9 sur un trajet fixe Valable sur TER (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	Tarif forfaitaire à 4 niveaux : - 0 à 29 km = 45 € - 30 à 69 km = 90 € - 70 à 149 km = 162 € - 150 km et + = 252 €
Prix rond 1ère classe	Tous les publics	Billets aller simple valable sur TER en 1ère classe (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	Tarif forfaitaire à 4 niveaux : - 0 à 29 km = 5 €+ 2€ - 30 à 69 km = 10 €+ 4€ - 70 à 149 km = 18 €+7 € - 150 km et+ = 28 €+10 €
Prix rond Fidélité	Porteur de carte korrigo	Billet offert pour l'achat de 9 billets TER à prix identique quel que soit le trajet sur carte korrigo (relance contact TER au 7e achat) : fidélité récompensée sur le nombre de voyage (AR =2) Valable sur TER (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	gratuit
Trains petits prix	Tous les publics	Billet aller /retour obligatoire le samedi Valable sur TER (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	Tarif ALLER/RETOUR forfaitaire à 4 niveaux : - 0 à 29 km = 5 € - 30 à 69 km = 10 € - 70 à 149 km = 18 € - 150 km et + = 28 €
Train petit prix Rennes St Malo	Tous les publics	Billet aller/retour valable le samedi toute la journée et du lundi au vendredi + dimanche sur certains TER identifiés (date de départ différente de date de retour possible sur train identifiés)	18 € l'AR pour le prix de l'AS Valable le samedi + sur certains trains identifiés les autres jours sur OD Rennes –St Malo
Train petit prix Rennes Redon	Tous les publics	Billet aller/retour valable le samedi toute la journée et du lundi au vendredi + dimanche sur certains TER identifiés (date de départ différente de date de retour possible sur train identifiés)	18 € l'AR pour le prix de l'AS Valable le samedi + sur certains trains identifiés les autres jours sur OD Rennes –Redon
Prix rond offre spéciale	Tous les publics	Valable uniquement dans le cadre d'offres promotionnelles spécifiques sur remise d'un bon d'échange ou présentation de l'entrée dans un des sites partenaires ou événements partenaires Valable sur TER (car et train) sur intercités en intra Bretagne et en correspondance avec TER sur les lignes routières du conseil régional	Tarif ALLER/RETOUR forfaitaire à 4 niveaux : - 0 à 29 km = 5 € - 30 à 69 km = 10 € - 70 à 149 km = 18 € - 150 km et + = 28 €

Source : région

Annexe n° 4.**Résultats SNCF par marché**

en M€	2012	2016
Trains interrégionaux	-5,61	-6,03
Trains Interville	-24,8	-25,28
Périurbain Rennes	-23,59	-23
Dom Travail Sud	-6,89	-7,52
Finistère	-8,76	-8,29
Cotes d'Armor	-5,2	-6,21
Maillage	-6,16	-7,11
Routes	-1,64	-1,1
Substitution (cars)	-0,59	-1,6
Résultat SNCF+ IS avant contribution de la région	-83,24	-86,14
IS	0,8	3,32
Résultat SNCF hors IS et avant contribution région	-82,44	-82,82

Evolution 2012-2016 de l'équilibre économique des lignes routières SNCF

	2012	2013	2014	2015	2016
charges directes de l'offre routière régulière	2 152 651 €	1 019 587 €	1 027 740 €	1 086 097 €	1 159 079 €
Nombre de car-km (CK)	1 081 397	524 498	491 754	493 093	783 931
Nombre de voyageur-km Route (VKR)	8 559 030	5 924 313	6 639 476	5 247 476	6 989 836
coût car-Km	1,99 €	1,94 €	2,09 €	2,20 €	1,48 €
coût voyageur-Km	0,25 €	0,17 €	0,15 €	0,21 €	0,17 €
Recettes tarifaires (y compris compensations)	848 815 €	571 610 €	659 703 €	508 746 €	682 827 €
Recettes/T-km	0,78 €	1,09 €	1,34 €	1,03 €	0,87 €
Déficit par car-km	1,21 €	0,85 €	0,75 €	1,17€	0,61€

Source : région

Données 2016 relatives aux différentes lignes routières hors SNCF gérées par la région

ligne cars	Rennes-Pontivy	ligne Nord-sud	ligne Rennes-Dol
Offre de service en Kms	604 443	1 083 532	260 370
fréquentation	98 446	154 698	72 659
recettes (HT)	651 618 €	610 556 €	781 800 €
recette/voyage	6,62 €	3,95 €	10,76 €
total charges	951 925 €	1 846 266 €	720 030 €
contribution régionale	300 307 €	1 123 226 €	- 240 084 €
coût/voyage	9,67 €	11,93 €	9,91 €
coût/car-Kms	1,57 €	1,70 €	2,77 €
contribution/voyage	3,05 €	7,26 €	- 3,30 €

Source : rapports d'activité délégués 2016

Annexe n° 5.

Contributions financières au projet 1 du CPER 2007-2013 (attractivité et accessibilité)

	État	Région Bretagne	autres collectivités	Europe	SNCF-RFF
Objectif 1: Mettre Brest et Quimper à 3h de Paris	110 700	131 500	108 230	100 000	70 910
Réalisation de la LGV Bretagne Pays de la Loire	16 700	20 100	13400		16750
Amélioration des lignes Rennes-Brest et Rennes-Quimper : phase 1	52 500	31 500	21000	77500	27500
Améliorer les lignes Rennes-Brest et Rennes-Quimper		50 000	50000		
Améliorer les lignes Rennes-Brest et Rennes-Quimper : phase 2	29 100	17 500	11330	22500	14160
Désaturation de la gare de Rennes	12 400	12 400	12500		12500
Objectif 2: Favoriser les transports alternatifs à la route par l'intermodalité et le transport modal	8 900	10 400	12 570	0	6 030
Plate-forme d'information multimodale régionale	1 000	1 000	1580		400
Pôles d'échanges ou nœuds multimodaux	4 200	4 200	4250		4250
Dessertes pour le fret	3 700	5 200	6740		1380
objectif 3 : Moderniser le réseau ferroviaire pour les déplacements de la vie quotidienne	8 400	11 200	22 660	1 000	7 870
Création d'un SIG pour l'observations des territoires Brest-Quimper	1 100	1 000		1000	
Desserte du Mont Saint Michel liaison Dinan-Dol-Pontorson (part Bretagne)	3 700	6 600	19060		5170
Liaison Rennes-Nantes (part Bretagne)	3 200	3 200	3200		2400
	400	400	400		300
Total général GP1 :	128 000	153 100	143 460	101 000	84 810

Source : région

Annexe n° 6.

Crédits CPER 2014-2020 consacrés au projet l'amélioration du réseau

En K€	FEDER	État (LOLF et opérateurs)	Région Bretagne	RFF-SNCF	autres financeurs	Total
Objectif 1: Fluidifier la porte d'entrée de la Bretagne		48 500	51 160	22 440	84 400	206 500
Accueil des voyageurs en gare de Rennes (PEM)		11 500	28 700	5 900	75 400	
Passage en vitesse en gare de Rennes		15 000	15 000	7 500	7 500	
Désaturation de la gare de Rennes		22 000	7 460	9 040	1 500	
Objectif 2: Améliorer les liaisons vers la pointe bretonne	oui	34 850	41 477	6 620	182 250	265 197
LNOBPL		7 830	9 350	5 090	5 230	
Rennes-Redon relèvement de vitesse 2nde phase		3 500	2 660		840	
Guingamp-Plouaret mise en BAL		2 850	800	700	350	
Aménagement des Pôles d'Echanges Multimodaux	oui	19 000	27 000		175 000	
Etudes générales, spécifiques ou prospectives		1 670	1 667	830	830	
Objectif 3 : Assurer une desserte fine du territoire régionale		43 575	66 542	40 630	62 550	213 297
Rennes-Châteaubriant		8 000	8 000	6 000	18 000	
Brest-Quimper		14 000	19 000	18 000	19 000	
Lamballe-Dol		12 400	24 800	9 300	15 500	
Guingamp-Paimpol		5 600	11 200	4 200	7 000	
Traitement des quais Rennes Saint-Malo		1 600	1 067	1 330		
Breizhgo 2		275	275		850	
Axe Nord (fret)		1 700	2 200	1 800	2 200	
Total général GP1 :		126 925	159 179	69 690	329 200	684 994

Source : CPER

Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>