

REGION BRETAGNE

n° 20_DFE_01

CONSEIL REGIONAL

17 et 18 décembre 2020

DELIBERATION

Communication d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bretagne relatives à la fiabilité de l'information comptable, aide à l'innovation et pilotage des politiques mises en œuvre - rapport n° 2

Le Conseil régional convoqué par son Président le 24 novembre 2020, s'est réuni le vendredi 18 décembre 2020 au siège de la Région Bretagne et en visioconférence, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

Etaient présents : Monsieur Olivier ALLAIN (à partir de 13h30), Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT (en visioconférence), Monsieur Eric BERROCHE (en visioconférence le matin), Madame Catherine BLEIN (en visioconférence), Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD (en visioconférence le matin), Monsieur Gwenegon BUI (en visioconférence), Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur Marc COATANÉA (jusqu'à 16h50), Monsieur André CROCQ, Madame Delphine DAVID (en visioconférence), Monsieur Gérard DE MELLON (en visioconférence), Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Laurence DUFFAUD, Monsieur Richard FERRAND (en visioconférence), Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL, Monsieur Karim GHACHEM, Madame Anne-Maud GOUJON (en visioconférence), Monsieur Hervé GUELOU (en visioconférence le matin), Madame Claire GUINEMER (en visioconférence), Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD (en visioconférence), Monsieur Bertrand IRAGNE (en visioconférence), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO (en visioconférence), Monsieur Roland JOURDAIN (en visioconférence), Madame Katja KRÜGER (en visioconférence), Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS (en visioconférence), Monsieur Raymond LE BRAZIDEC (en visioconférence le matin), Madame Agnès LE BRUN, Monsieur Patrick LE DIFFON, Monsieur Marc LE FUR (jusqu'à 18h20), Monsieur Patrick LE FUR (en visioconférence le matin), Madame Gaël LE MEUR (en visioconférence), Madame Nicole LE PEIH, Monsieur Alain LE QUELLEC (en visioconférence), Madame Gaël LE SAOUT (en visioconférence), Madame Christine LE STRAT (en visioconférence), Monsieur Christian LECHEVALIER (en visioconférence le matin), Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Philippe MIALHES, Monsieur Paul MOLAC (en visioconférence le matin), Madame Gaëlle NICOLAS (en visioconférence), Madame Gaëlle NIQUE (en visioconférence le matin), Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN (en visioconférence le matin), Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD (en visioconférence), Monsieur Bertrand PLOUVIER (en visioconférence), Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Pierre POULIQUEN, Monsieur Bruno QUILLIVIC, Monsieur Dominique RAMARD (en visioconférence), Madame Emmanuelle RASSENEUR (en visioconférence), Madame Agnès RICHARD (en visioconférence), Monsieur David ROBO (en visioconférence), Madame Claudia ROUAUX, Monsieur Stéphane ROUDAUT (en visioconférence), Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD, Monsieur Sébastien SEMERIL (en visioconférence), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON (en visioconférence), Madame Anne TROALEN (en visioconférence), Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI (en visioconférence).

Envoyé en préfecture le 23/12/2020

Reçu en préfecture le 23/12/2020

Affiché le

ID : 035-233500016-20201218-20_DFE_01-DE

Avaient donné pouvoir : Monsieur Olivier ALLAIN (pouvoir donné à Madame Marie-Françoise BOUTIER), Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Madame Forough SALAMI-DADKHAH), Monsieur Pierre KARLESKIND (pouvoir donné à Monsieur Marc COATANEA jusqu'à 16h50 puis à Monsieur Raymond LE BRAZIDEC).

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 7 décembre 2020 ;

Vu l'avis de la commission Finances et affaires générales en date du 14 décembre 2020 ;

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

Et après avoir délibéré ;

A PRIS ACTE de cette communication.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGION BRETAGNE

Fiabilité de l'information comptable, aide à l'innovation et pilotage des politiques mises en œuvre

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 9 juillet 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE.....	9
1.1 La qualité de l'information financière et budgétaire.....	9
1.1.1 L'information communiquée aux élus.....	9
1.1.2 La structuration et le vote du budget	12
1.1.3 L'information sur la gestion pluriannuelle	14
1.1.4 La sincérité des recettes et dépenses prévisionnelles.....	14
1.2 La fiabilité des comptes	15
1.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement et ses corollaires.....	15
1.2.2 Le suivi du patrimoine	18
1.2.3 Le suivi de l'encours de la dette	19
1.2.4 L'application du principe de prudence : les provisions	20
1.3 Les procédures de contrôle interne mises en œuvre au sein du service comptabilité de la direction des finances.	21
1.3.1 Le circuit de paiement	21
1.3.2 Les subventions	21
1.3.3 Les avances remboursables.....	22
2 LA POLITIQUE MENÉE PAR LA REGION EN MATIÈRE D'AIDE À L'INNOVATION	24
2.1 Une stratégie partenariale	24
2.2 Un financement de l'innovation en progression	26
2.2.1 La contribution régionale.....	26
2.2.2 La persistance d'une aide des départements.....	28
2.3 Un réseau foisonnant d'opérateurs d'accompagnement à l'innovation.....	30
2.3.1 L'agence « Bretagne développement innovation » (BDI)	30
2.3.2 La société d'accélération du transfert de technologie (SATT) « Ouest Valorisation ».....	31
2.3.3 Les centres d'innovation et de transfert de technologie.....	31
2.3.4 Les pôles de compétitivité	32
2.3.5 Les technopoles	32
2.3.6 Le réseau CCI Innovation.....	33
2.4 Un paysage dont la restructuration devra se poursuivre, dans un contexte institutionnel évolutif.....	33
2.4.1 Des coopérations instituées sous l'impulsion de la région	34
2.4.2 Les freins au renforcement de ces coopérations restent nombreux	36
2.4.3 Une stratification progressive de l'écosystème de l'innovation	43
2.4.4 L'évaluation de la politique d'innovation.....	44
3 LE PILOTAGE DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE	46
3.1 L'encadrement des procédures d'évaluation, de contrôle de gestion et d'audit.....	46
3.2 Le processus d'audit	47

3.2.1 Un outil fondateur : la cartographie des risques	47
3.2.2 Les audits internes réalisés	49
3.3 Le contrôle de gestion et l'analyse de la performance.....	50
3.3.1 Le contrôle de gestion interne.....	51
3.3.2 Le contrôle de gestion externe des satellites de la région,.....	52
3.4 L'évaluation	53
3.4.1 Les évaluations thématiques	53
3.4.2 L'évaluation des schémas stratégiques régionaux	53
4 LA TRANSFORMATION NUMERIQUE	56
4.1 La transparence de la commande publique	56
4.2 L'open data	56
4.3 Le répertoire des informations publiques	57
ANNEXES	58

SYNTHÈSE

LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

L'information communiquée aux élus dans le cadre des orientations budgétaires est détaillée ; elle intègre désormais les éléments relatifs à la gestion des ressources humaines prévus par la réglementation.

L'examen de la fiabilité des comptes fait apparaître des marges de progression dans les procédures de rattachement de charges et de suivi du patrimoine : les divergences entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable devront être aplanies.

Il est enfin demandé à la collectivité de mettre en place un plan de contrôle annuel, bâti à partir des risques les plus sensibles recensés.

LA POLITIQUE MENÉE PAR LA RÉGION EN MATIÈRE D'AIDE À L'INNOVATION

Les élus régionaux ont validé, au titre de la période 2014-2020, un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Leur stratégie de soutien à l'innovation se traduit dans un schéma annexe, fruit d'une demande européenne et de leur souhait de « *concentrer les ressources publiques sur les domaines d'innovation les plus porteurs pour l'emploi* ».

Le développement de l'innovation apparaît indissociable de la mise en réseau de différents acteurs aux compétences complémentaires : entreprises, centres de recherche et établissements d'enseignement supérieur. Il est cofinancé par l'État, la région et les EPCI, avec l'appui des fonds européens. L'aide financière attribuée peut être directe, par l'intermédiaire de subventions, de prêts ou de participations au capital des entreprises. Elle prend également une forme indirecte, à travers le soutien de structures « interfaces » accompagnant et développant l'innovation sur le territoire breton.

La région cofinance une trentaine de ces structures, à hauteur de 11,6 M€ en 2018 ; ce montant représente 40 % des 28,5 M€ de financements qu'elle dédie à l'innovation. L'ancrage territorial de ces structures permet d'associer étroitement les EPCI à la politique d'innovation, conformément à la stratégie de la région qui vient de signer une convention de coopération économique avec chacune des 59 intercommunalités bretonnes.

L'aide à l'innovation prend appui sur un réseau dense et complexe de structures spécialisées : l'agence régionale « Bretagne développement innovation », les centres d'innovation et de transfert de technologies, les pôles de compétitivité, le réseau des technopoles et celui de « CCI innovation ». Ce réseau maille le territoire breton à travers une approche verticale thématique et une approche horizontale, avec pour origine la recherche et le développement et pour finalité l'ingénierie de projet et la valorisation économique.

Si l'ensemble des structures de valorisation de l'innovation et de la recherche contribue à un maillage territorial équitable, une telle galaxie résulte d'une sédimentation pas toujours optimale d'outils de développement ; la superposition d'une partie de leur périmètre d'intervention contribue au manque de lisibilité de ce paysage. Cette stratification historique est porteuse d'un risque de concurrence entre dispositifs et entre territoires ; elle est susceptible d'engendrer un surcoût pour les finances publiques à travers la multiplication des aides.

Une rationalisation de cet environnement commence à se mettre en place dans un contexte budgétaire contraint et face aux nouvelles responsabilités de la collectivité en matière économique. Des réseaux se structurent, à l'image d'« Act Food » qui rassemble les centres techniques dédiés à l'agroalimentaire et de l'association des « 7 technopoles » ; des coopérations sont instaurées, à l'échelon régional et au-delà.

Les freins au renforcement de ces coopérations devront être levés, notamment dans le cadre de l'accompagnement individuel des entreprises. La région devra renforcer la complémentarité des différents dispositifs d'aide à l'innovation sur son territoire et harmoniser les modalités de son implication dans la gouvernance des différentes structures qu'elle cofinance.

L'évaluation de la politique d'innovation reste à construire, afin de mesurer la valeur ajoutée qualitative de chaque structure « interface » au regard de son coût et l'impact des actions menées sur l'économie régionale.

L'AUDIT ET LE CONTRÔLE DE GESTION

La région s'est dotée d'un plan pluriannuel d'audit au titre de la période 2019-2021, sur la base de cartographies des risques susceptibles d'affecter sa stratégie et la qualité des services rendus aux usagers.

Elle dispose d'un contrôle de gestion interne, qui permet un suivi de son action et des moyens déployés ; celui-ci gagnerait à mieux prendre en compte l'adéquation entre les moyens et les objectifs poursuivis.

Le contrôle de gestion externe est quant à lui ciblé sur les organismes bénéficiant d'une subvention régionale annuelle d'au moins 75 000 €. Il fait ressortir les fragilités de gestion de certains de ces organismes « satellites » ainsi que des disparités salariales importantes et non justifiées. Il conviendrait de le compléter par un suivi régulier de l'activité des délégués de service public.

L'ÉVALUATION

Les schémas stratégiques régionaux devront être évalués, notamment sur la base des questions que se posent les élus, relatives à leur impact sur la performance de l'économie bretonne, les nouvelles dynamiques de développement, le maintien ou le renouveau d'activité, et l'emploi.

Si la démarche évaluative commence à être intégrée à la stratégie régionale, elle devra s'étendre aux grandes politiques publiques mises en œuvre par la collectivité dans un contexte d'élargissement des compétences et d'augmentation des moyens financiers correspondants.

Enfin, l'élaboration des documents stratégiques, au premier rang desquels le SRADDET, ont fait l'objet d'une large concertation avec les acteurs institutionnels concernés et les citoyens auxquels les politiques publiques sont destinées ; leur implication dans le processus évaluatif apparaît donc essentielle.

**

*

RECOMMANDATIONS

Sur la fiabilité des comptes :

Recommandation n° 1 : Procéder au rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent ;

Sur le pilotage des politiques mises en œuvre :

Recommandation n° 2 : Intégrer dans le SRDEII les modalités de son évaluation.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion des exercices 2013 et suivants de la région Bretagne a été scindé en deux cahiers.

Un premier cahier a été consacré aux axes d'investigation retenus par la formation inter-juridictions relative aux finances publiques locales. Le rapport définitif correspondant a été rendu public le 21 juin 2019.

L'analyse de la fiabilité des comptes, l'étude de la stratégie d'innovation économique ainsi que l'examen du pilotage des politiques mises en œuvre, font l'objet de ce second cahier. La chambre, lors de sa séance du 23 juillet 2019, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport correspondant, transmis par courrier en décembre 2019, a donné lieu à une réponse enregistrée au greffe de la chambre le 17 février 2020.

Les observations définitives ont été arrêtées le 9 juillet 2020.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

1.1 La qualité de l'information financière et budgétaire

Le conseil régional a délégué une part importante de ses attributions en matière budgétaire et financière à la commission permanente. Conformément à la délibération du 22 juin 2017, cette dernière décide de l'attribution des aides régionales, quelle que soit leur forme ; elle procède à l'affectation et à la modification des autorisations de programme et autorisations d'engagement (AP/AE) ; elle fixe le montant des redevances ou tarifs applicables aux usagers.

La transparence de la communication financière constitue l'un des axes du projet de cartographie des risques majeurs que la collectivité régionale est sur le point d'adopter ; il se décline notamment à travers un objectif de respect du droit à l'information des élus et des citoyens.

1.1.1 L'information communiquée aux élus

Les procédures budgétaires prévoient la présentation d'un rapport établi par l'ordonnateur à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et d'un autre à l'occasion du vote du compte administratif.¹

1.1.1.1 Le débat d'orientations budgétaires (DOB)

L'article L. 4312-1 du CGCT précise que le vote du budget est précédé d'un débat d'orientations budgétaires : « *dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil régional présente au conseil régional un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* »

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques prévoit en outre, dans son article 13, que chaque collectivité présente ses objectifs en termes d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et de besoin de financement annuel. Le DOB pour 2019 comporte bien ces nouveaux éléments.

¹ Ces deux documents, essentiels à l'information de l'organe délibérant, relèvent d'obligations législatives respectivement définies par les articles L. 4312-1 et L. 4132-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Concernant la gestion des ressources humaines, si les informations relatives à l'évolution de la masse salariale sont détaillées et ont un caractère prospectif, les orientations budgétaires 2019 ne font pas mention des informations prévues à l'article D. 4312-10 du CGCT relatives :

1° à la structure des effectifs ;

2° aux éléments de rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires et les heures supplémentaires ;

3° au temps de travail des différentes catégories de personnel, selon les services ou établissements dont relèvent les agents.

La chambre attire l'attention de la collectivité sur les risques juridiques issus de cette carence² et relève la prise en compte de l'observation dans le document d'orientations budgétaires pour 2020.

Enfin, la lisibilité du rapport d'orientations budgétaires a été améliorée par l'ajout d'une information synthétisant les données sur l'investissement.

² Dans son jugement du 12 avril 2018 (req. n° 1703556), le Tribunal administratif de Montreuil a en effet considéré « qu'en s'abstenant ainsi de donner aux élus municipaux les informations visées par les dispositions précitées sur la structure des effectifs, les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature et le temps de travail des agents, la commune de Drancy a entaché d'irrégularité la procédure d'élaboration de la délibération approuvant le budget primitif ».

1.1.1.2 Les documents d'information financière

Un programme pluriannuel d'investissements (PPI) a été voté à hauteur de 2,6 Md€ en 2015. Son montant actualisé est fixé à 2,9 Md€ en 2018 ; il est réparti comme suit :

**Tableau n° 1 : Synthèse du PPI
2016-2021 (en M€)**

Thèmes	2016	2018
Lycées	677	685
Ferroviaire et routes	372	367
Économie	190	340
Ports	314	330
Transports collectifs	240	251
Aménagement & logement	193	186
Fonds européens	182	124
Équipement lycées	109	107
Tourisme & patrimoine	51	105
Autres	48	88
Numérique	85	84
Enseignement supérieur	71	77
Apprentissage & langues	32	68
Culture & sport	36	53
Environnement	42	37
IFSI	14	20
Aéroports	31	18
Total	2 687	2 940

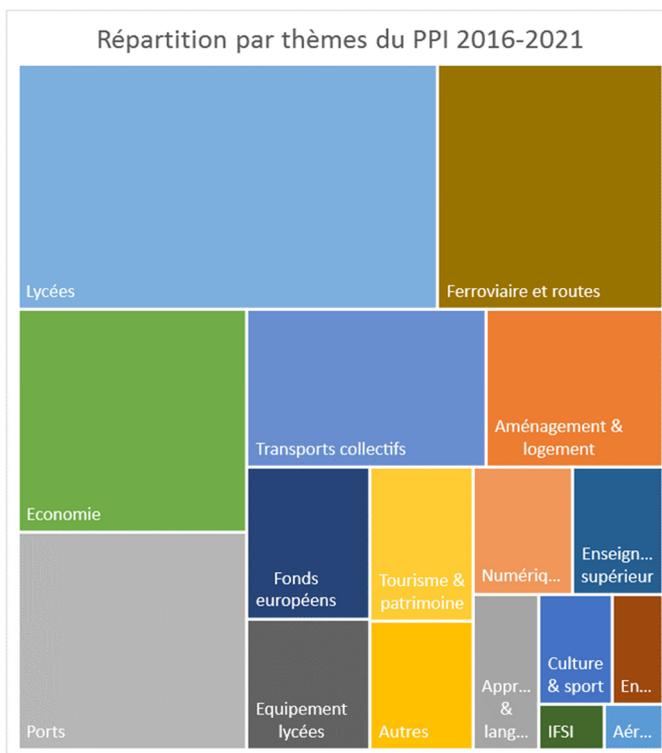
Source : DOB 2016 et 2018

Sa présentation lors du débat d'orientations budgétaires fait état de la ventilation des crédits par programme ; elle évoque notamment des éléments relatifs aux types d'investissement et à la maturité des projets.

Les informations sur les modalités de financement de ces investissements - par l'autofinancement, l'emprunt ou les subventions sont désormais mieux développées, comme en atteste le document d'orientations budgétaires pour 2020.

1.1.1.3 Le rapport annuel de développement durable

Le président rend compte de l'action publique régionale dans le rapport d'approbation du compte administratif ainsi que dans un rapport annuel de développement durable très détaillé, constitué de quatre parties :



- Le rapport d'analyse par programme ;
- Le bilan social ;
- Le bilan des émissions de gaz à effet de serre ;
- Le rapport égalité femmes hommes prévu à l'article L. 4311-1-1 du CGCT.

1.1.1.4 Les annexes aux comptes administratifs

La présence de l'ensemble des annexes prévues par la maquette budgétaire M71 a été vérifiée sur le compte administratif de l'exercice 2017. Certaines contributions en nature n'y figurent pas ; à titre d'exemple, la mise à disposition à titre gratuit du bâtiment au Fonds régional d'art contemporain (FRAC) n'y est pas inscrite

Les services conviennent du fait que *« la connaissance des contributions en nature est sans doute incomplète à ce jour. Ces données ne sont pas suivies dans le système d'information de la Région. La compilation des informations et l'exhaustivité de leur transcription au compte administratif n'est pas complètement garantie en l'état actuel des choses. S'agissant du FRAC, la mise à disposition gratuite du bâtiment sera intégrée dès le CA 2018 et les services seront mieux sensibilisés à l'importance de la correcte remontée des informations sur cette thématique. »*

Les annexes aux comptes administratifs devront être complétées par une liste exhaustive des contributions en nature.

1.1.2 La structuration et le vote du budget

La région s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier, conformément à l'article L. 4312-5 du CGCT³.

Son article 10 précise que : *« dans le cadre des crédits gérés en AP ou AE, l'engagement porte sur l'autorisation de programme ou d'engagement et doit rester dans les limites de l'affectation ; dans le cadre des crédits gérés hors AP ou AE, l'engagement porte uniquement sur les crédits de paiement inscrits sur l'exercice et doit rester dans les limites des CP affectés. »*

L'article 4 prévoit qu'en *« complément du vote réglementaire, le budget de la Région Bretagne est doté d'une nomenclature stratégique par programme (NSP) qui traduit les orientations politiques du conseil régional au travers d'une déclinaison de ses interventions par "missions", "orientations stratégiques" et "programmes" »*.

Niveaux de vote du budget, les programmes sont les unités de mise en œuvre d'une action ou d'un ensemble cohérent d'actions relevant d'une même finalité et auquel sont associés des objectifs, des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »

³ Compte tenu du changement de mandature au cours de la période sous revue, deux documents ont été adoptés en assemblée délibérante, le premier en juin 2010 et le second en février 2016.

Les élus régionaux votent donc le budget par chapitre sur la base de la nomenclature fonctionnelle de l'instruction budgétaire et comptable M71. Ils se prononcent également sur une présentation budgétaire par missions et programmes⁴ afin, selon le président, « *de traduire concrètement les objectifs régionaux et faciliter leur lecture.* »

Le tableau ci-dessous illustre l'importance des montants financiers affectés à la formation ainsi qu'aux mobilités :

Tableau n° 2 : Présentation du compte administratif par mission (en M€)

Section	Mission	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017
Fonctionnement	13 - XIII - Mouvements d'ordre	199	220	238
	I - Mission 1 - Aménagement	7	8	7
	II - Mission 2 - Economie	52	51	57
	III - Mission 3 - Formation	340	345	365
	IV - Mission 4 - Mobilités	104	103	238
	V - Mission 5 - Ecologie	10	10	10
	VI - Mission 6 - Rayonnement	41	37	38
	VII - Fonds européens	10	7	9
	VIII - Autres dépenses	183	186	228
	Total	945	966	1 190
Investissement	12 - XII - Autres dépenses	159	265	159
	13 - XIII - Mouvements d'ordre	65	86	112
	I - Mission 1 - Aménagement	34	24	55
	II - Mission 2 - Economie	70	46	137
	III - Mission 3 - Formation	131	129	132
	IV - Mission 4 - Mobilités	184	103	166
	V - Mission 5 - Ecologie	11	6	5
	VI - Mission 6 - Rayonnement	25	22	20
	VII - Fonds européens	10	14	18
	VIII - Autres dépenses	51	54	66
	Total	740	751	870
Total général	1 685	1 717	2 060	

Source : CA2013-2017 *présentation croisée*

⁴ 6 missions et 58 programmes. La région a choisi de modifier la nomenclature de ses programmes en 2016. Cet ajustement a conduit à modifier la numérotation des programmes, et pour un certain nombre d'entre eux, leur périmètre.

1.1.3 L'information sur la gestion pluriannuelle

Conformément à l'article 20 du règlement budgétaire et financier de la collectivité, le président tient informé le conseil régional de la gestion budgétaire pluriannuelle.

« Au budget primitif, le rapport général de présentation contient le détail des propositions de vote relatives aux autorisations de programme -AP- et autorisations d'engagement-AE-, classées par programmes et chapitres ; en annexe du cadre budgétaire et comptable, les propositions de vote relatives aux AP et AE sont détaillées par programme selon la nomenclature stratégique.

Pour le compte administratif, un bilan de la gestion pluriannuelle de la Région est présenté par le Président du Conseil régional à l'occasion du vote du compte administratif. Ce bilan s'appuie sur une présentation de l'annexe et du ratio de couverture des engagements pluriannuels prévus dans la maquette budgétaire M71 relative au compte administratif.⁵ »

1.1.4 La sincérité des recettes et dépenses prévisionnelles

Le caractère prévisionnel du budget régional est respecté s'agissant des opérations de fonctionnement : le taux de réalisation budgétaire est proche de 100 %.

S'agissant de l'investissement, le taux d'exécution des dépenses est, à l'exception de l'année 2016, supérieur à 80 %.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution du budget définitif

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	96,60%	96,50%	93,80%	91,10%	95,60%	96,71%
Recettes de fonctionnement	99,30%	99,30%	98,80%	100,60%	101,40%	100,57%
Dépenses d'investissement	87,60%	90,60%	82,50%	73,10%	88,00%	87,35%
Recettes d'investissement	106,50%	102,30%	93,50%	100,90%	106,90%	70,73%

Source : d'après les états de consommation des crédits (hors virements, solde d'exécution, transferts et hors chapitre 923 "dettes et autres opérations financières")

⁵ Conformément aux tableaux placés en annexe.

⁶ Il n'est pas tenu compte du chapitre 923 qui correspond aux provisions pour gestion de la trésorerie.

Le taux d'exécution du chapitre « services généraux » est toutefois plus faible :

Tableau n° 4 : Taux d'exécution des chapitres « Services généraux »

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonctionnement	94%	90%	88%	92%	96%	95%
Investissement	85%	61%	52%	37%	97%	67%

Source: état de consommation des crédits (dépenses)

Le taux plus faible en investissement, s'explique pour 2014 par la durée longue des études préalables aux travaux sur le château de Kerampuil à Carhaix et par un retard de commande d'équipement en infrastructure informatique du fait d'un appel d'offres sans suite. En 2016, cette situation résulte notamment du report de dépenses relatives à l'acquisition d'un nouvel immeuble sur le site de Beaulieu, à Rennes.

1.2 La fiabilité des comptes⁷

1.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement et ses corollaires

La comptabilité d'engagement de la région est tenue dans le logiciel Grand Angle au niveau du programme, de l'enveloppe et de la nature de compte.

L'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des collectivités territoriales dispose également qu'« au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées, après annulation des engagements devenus sans objet, qui donne lieu à un engagement provisionnel au 1^{er} janvier de l'année suivante. L'état des dépenses engagées non mandatées est joint au compte administratif de l'exercice concerné ».

⁷ Comme le rappelle l'ordonnateur, il existe par ailleurs un indicateur de pilotage comptable, produit à partir de l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL) mesuré par la Direction Générale des Finances Publiques à partir d'une cinquantaine de points de contrôle comptable et qui est valorisé sous la forme d'un score sur 20. Pour la région Bretagne, il est passé de 16,3 en 2014 à 19,2 en 2018 (Il était de 17 pour l'ensemble des régions françaises en 2018).

Toutefois, comme l'indique la DGFIP, l'analyse de l'IPC sur la qualité des comptes doit être croisée avec d'autres données ; il ne constitue pas un label de qualité des comptes, ni un critère exclusif d'appréciation de la fiabilité des comptes. Dans la mesure où il ne porte que sur des données issues des balances comptables, il ne permet pas d'apprécier la fiabilité des comptabilités auxiliaires, comme les états de l'actif et du passif, ni l'exhaustivité des enregistrements comptables. Il n'appréhende pas non plus la qualité du dispositif de contrôle interne au sein des services ordonnateurs et comptables.

1.2.1.1 Les restes à réaliser

Les comptes administratifs de la région Bretagne comprennent un état I.C2 « Détail des restes à réaliser » qui n'indique qu'un montant de 274 435 267 € pour le seul chapitre 923 « Dettes et autres opérations financières » de la section d'investissement. La quasi-totalité est imputée sur le compte 16449 « opérations de tirage sur ligne de trésorerie ». Aucune inscription ne figure en fonctionnement.

Les restes à réaliser de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Leur absence s'explique par les conditions de mise en œuvre des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).

La région a fait le choix d'une gestion pluriannuelle de ses investissements. Dans ce contexte, les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées ; les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. Comme le prévoit la maquette budgétaire applicable, la région tient à jour l'état de suivi des AP/CP ; une synthèse en est présentée en annexe au présent rapport.

Son règlement budgétaire et financier indique à cet égard que « *compte tenu des règles particulières d'engagement qui y sont associées, les crédits de paiement gérés dans le cadre d'AP ou d'AE ne peuvent donner lieu à établissement de restes à réaliser.* » Il apparaît conforme aux dispositions de l'article L. 4312-5 du CGCT et à celles développées dans l'instruction M71 applicable.

Les restes à réaliser de la section de fonctionnement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Compte tenu de leur absence, on pourrait s'attendre à des mouvements financiers sur les comptes de rattachement : or, ce n'est pas le cas.

1.2.1.2 Les rattachements de charges

Les dépenses engagées mais non mandatées au 31 décembre de l'exercice, alors que le service a été réalisé, doivent faire l'objet d'un rattachement de charges à ce même exercice. Or, les comptes correspondants⁸ ne sont pas ouverts dans la comptabilité de la région ou présentent un solde proche de zéro.⁹ Ces comptes fonctionnent tous selon le modèle du compte 408, pour lequel l'instruction M71 précise qu'à « *la clôture de la période comptable, [...] le compte 408 est crédité par le débit des comptes concernés de la classe 6 du montant des factures non encore parvenues mais correspondant à des dépenses engagées et dont le service a été fait au cours de l'exercice qui se termine* ».

⁸ Hors comptes de rattachement des intérêts courus non échus.

⁹ 850 € au compte 408 en 2017, 10 266 € au compte 448 en 2018. *Source : balance des comptes.*

Une vérification du rattachement a été entreprise pour les factures¹⁰. Au sein de cet ensemble de 75,4 M€, 21 %¹¹ des dépenses de fonctionnement mandatées en 2016 auraient dû être rattachées en 2015, compte tenu de la date du service fait¹².

Certaines de ces dépenses peuvent être récurrentes d'une année sur l'autre, tel l'achat de fournitures d'eau ou d'énergie. Cependant, figurent au compte 611 « contrats de prestations de services » d'importants paiements dans le cadre de marchés de formation parmi lesquels : trois mandats pour l'AFPA (n° 2594 de 419 539 € ; n° 2595 de 284 795 € et n° 5303 de 542 523 €) et un mandat payé à un GRETA (n° 4155 de 401 752 €).

Leur impact sur le résultat de fonctionnement rendait indispensable le rattachement de ces factures à l'exercice. L'image fidèle du résultat de la gestion des administrations publiques inscrite à l'article 47-2 de la Constitution doit être garantie par le respect des principes comptables. Le principe de rattachement à l'exercice est notamment rappelé au 4° de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dit « GBCP » selon lequel les comptes « *doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent* ».

La collectivité précise à cet égard que « *dans un triple objectif de simplification, de dématérialisation et de fiabilisation de la gestion des commandes, la Région a lancé en 2019 un ambitieux projet d'intégration de la commande dans son logiciel de gestion financière «Grand-Angle* ». *A l'issue de ce projet, la connaissance du service fait sera améliorée et anticipée par rapport à la réception des factures. Le rattachement des charges pourra alors être étendu.* »

Il appartiendra, le cas échéant, à l'assemblée délibérante de fixer un seuil en deçà duquel le rattachement des charges ne serait pas effectué, en tenant compte du critère d'absence d'incidence significative sur le résultat.

Recommandation n° 1 Procéder au rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent.

¹⁰ Sur la base d'un fichier comprenant le numéro de mandat, l'objet, les dates d'engagement, du service fait, de réception de la facture et de mandatement. Les subventions, aides et autres ne figurent pas dans ce fichier.

¹¹ Soit 16 M€.

¹² « *Le rattachement porte sur les dépenses engagées pour lesquelles le service fait a été constaté sans que la facture ne soit parvenue* » (instruction M71, Tome 2, Titre 4, § 2.3.2.5).

1.2.2 Le suivi du patrimoine

1.2.2.1 La mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif

Sur la base d'un périmètre comparable, le rapprochement de ces deux documents permet la comparaison de 4 490 lignes représentant un total de 4,396 Md€.

Il apparaît qu'un petit nombre d'immobilisations ne dispose pas de la même imputation comptable, comme en atteste le tableau figurant en annexe ; un même bien peut avoir un numéro d'inventaire différent selon la source ; certains biens figurent dans l'un des états mais pas dans l'autre. L'exemple des terrains illustre ces deux derniers cas de figure (cf. annexe).

La chambre relève l'existence d'un rapport interne sur le processus d'inventaire et invite la région à mettre en œuvre sans tarder les préconisations de son service d'audit, qui paraissent de nature à améliorer le suivi :

1. *« Engager une réflexion transversale sur les enjeux et objectifs du recensement dans le cadre de la stratégie immobilière de la région, en identifiant l'ensemble des processus aval impactés par le recensement ;*
2. *Identifier les besoins et le format des données à recenser en fonction des enjeux et objectifs déterminés ;*
3. *Définir les responsabilités en matière de recensement (initial et mise à jour) et les modalités de mise en œuvre (outils, procédures, etc.) en veillant à garantir l'exhaustivité de suivi du patrimoine, à formaliser les pratiques et à capitaliser les informations ;*
4. *Définir les responsabilités, circuits d'information et modalités (outils, procédures, etc) d'inventaire physique, d'inventaire comptable et de rapprochement des deux en veillant à formaliser les pratiques. »*

1.2.2.2 Les immobilisations affectées ou mises à disposition

L'instruction comptable M71 rappelle que *« toutes les immobilisations appartenant à une collectivité mais affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences ou encore affermées ou concédées sont comptabilisées au compte 24 dans la comptabilité de l'affectant »*. Or, le tableau ci-dessous illustre le caractère incomplet de cette comptabilisation par la région : ainsi, les infrastructures aéroportuaires de Brest et de Quimper n'y figurent pas.

Tableau n° 5 : Liste des biens figurant au chapitre 24 de la région au 31 décembre 2017 (en €)

<u>Désignation</u>	<u>Valeur Brute</u>
Aéroport Dinard Pleurtuit Bâti	1 982 050
Aéroport Dinard Pleurtuit Foncier	5 482 113
Aéroport Rennes St Jacques Bâti	11 273 450
Aéroport Rennes St Jacques Foncier	11 042 296
Total	29 779 909

Source : comptes

La chambre avait relevé dans son rapport d'observations relatif à la gestion aéroportuaire que : « *la région Bretagne a mis les quatre équipements aéroportuaires à disposition de ses délégataires. L'état de l'actif, qui transcrit la valorisation du patrimoine de la région, [...] ne fait pas état des immobilisations concédées au titre des aéroports de Quimper et de Brest* ». La chambre avait demandé que les services de la région « *fassent preuve de plus de rigueur dans la détermination de la nature et de la valeur de l'actif aéroportuaire pour se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71.* »

Consciente de ces lacunes, la région a mené en début d'année 2018 un audit interne sur le processus de recensement de son patrimoine immobilier ; il a confirmé la nécessité d'améliorer la tenue de l'inventaire comptable. La collectivité précise à cet égard avoir établi un plan d'action s'appuyant sur une vision exhaustive du patrimoine régional et assorti d'indicateurs de suivi.

1.2.2.3 Les titres de participation

Tableau n° 6 : Détail des titres de participation figurant au compte 261 au 31 décembre 2017 (en €)

Organisme	Prise de participation
SEMAEB	4 675 606
CEVA	225 130
PARTICIPATION ENERCOOP	20 000
SABEMEN	28 784 103
BRETAGNE JEUNES ENTREPRISES	2 373 854
	36 078 693

Source : état de l'actif

La chambre relève que le montant de la participation dans la SABEMEN tel qu'il se déduit de l'état de l'actif¹³ ne correspond pas à celui indiqué par la société qui est de 28 380 015 €.

1.2.3 Le suivi de l'encours de la dette

Il ressort du tableau ci-dessous que l'encours de dette inscrit au compte administratif est inférieur à celui qui figure au compte de gestion à partir de 2016. Dans le premier, ne sont en effet pas prises en compte les sommes portées aux comptes « 16873 Autres dettes – départements » et « 16874 – Autres dettes – communes ».

¹³ Sous la désignation « Titres de participations SEM ».

Tableau n° 7 : Capital restant dû en M€

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Compte administratif : état B1.2	434,5	653,3	835,4	894,9	993,4	1 107,6
Compte de gestion : balance des comptes	434,5	653,3	835,4	897,6	997,4	1 113,2
Écart	0,0	0,0	0,0	2,7	4,0	5,6

Source : chambre régionale des comptes de Bretagne

La région, qui comptabilise au compte 1687 ses engagements à rembourser d'autres organismes publics, ne les inclut pas dans son capital restant dû, considérant que « *cela perturbe l'analyse de la dette bancaire et obligataire* ». Il s'agit notamment d'avances remboursables « multi-collectivités ».

Elle est invitée à intégrer les sommes qu'elle comptabilise au compte 1687 dans les annexes au compte administratif relatives à l'encours de dette, afin de se conformer à l'état B1.2 de la maquette budgétaire de l'instruction M71.

1.2.4 L'application du principe de prudence : les provisions

La région Bretagne n'a inscrit dans ses comptes aucune provision pour risques et charges (compte 15), n'ayant, selon elle, aucun litige en cours susceptible de nécessiter une telle opération. Elle a en revanche constitué une provision pour dépréciation de ses comptes de tiers de plus de 7 M€, à hauteur du montant des créances détenues sur des entreprises faisant l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire¹⁴.

Tableau n° 8 : Provisions pour risques et charges (2017 en €)

Région	15 risques et charges	29 dépréciation des immobilisations	49 dépréciation des compte de tiers	Total
BRETAGNE			7 058 079	7 058 079

Source : balances des comptes (15,29,39,49 et 59)

Le niveau de provisionnement est élevé (1/3 des créances hors État). 60 % de la dotation concerne la créance sur la société Tilly Sabco (4,2 M€), le solde étant réparti sur moins de 50 débiteurs.

¹⁴ Source : annexe IV – B3 compte administratif.

1.3 Les procédures de contrôle interne mises en œuvre au sein du service comptabilité de la direction des finances.

Le contrôle interne est défini par l'institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) « *comme un ensemble permanent de dispositifs ou processus organisés et formalisés par lequel une collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elles, à supprimer les risques d'erreurs ou de manipulation des données ou des résultats et plus généralement à s'assurer de la fiabilité ou de la qualité des services.* »

Appliquée à la gestion financière et comptable, cette notion implique la vérification de l'efficacité des moyens déployés pour s'assurer de la fiabilisation et de la sécurisation de l'ensemble des opérations effectuées.

La collectivité a identifié la maîtrise des finances régionales, la fiabilité des comptes et la transparence de la communication financière comme étant des facteurs de risques majeurs qui, s'ils survenaient, seraient « *de nature à remettre en cause directement la mission de service public.* » Elle a élaboré une cartographie des risques qui sert d'assise au contrôle interne, encadré par le titre II de son règlement budgétaire et financier.

1.3.1 Le circuit de paiement

Le chef du service de la comptabilité suit quotidiennement les délais de paiement, le volume des liquidations en cours de visa et la typologie des rejets prononcés par le payeur régional. En 2018, selon les services, le délai de mandatement était de 20,2 jours, le délai global de paiement de 22,3 jours et le taux de rejet de 0,2 %.

Les agents chargés d'enregistrer les opérations comptables et budgétaires s'appuient sur une trentaine de fiches de procédure, élaborées sous la responsabilité de la direction des finances et de l'évaluation. Ils assurent ainsi un contrôle interne « chemin faisant » des procédures les plus complexes parmi lesquelles le suivi des subventions d'investissement et la gestion des avances remboursables.

1.3.2 Les subventions

Une analyse du processus de paiement des subventions d'équipement a été réalisée à partir d'une sélection de mandats 2016 initiés par la direction de l'économie et par celle en charge des lycées.

S'agissant des mandats émis par la direction de l'économie, tous étaient accompagnés d'une convention visant explicitement une délibération de la commission permanente du conseil régional accordant la subvention. Les paiements étaient accompagnés des pièces justificatives prévues par la convention et notamment :

- L'attestation d'un expert-comptable justifiant la réalisation des investissements prévus dans la convention avant le paiement du solde de la subvention ;
- Le cas échéant, des comptes rendus de visites sur place pour s'assurer de l'effectivité des actions subventionnées.

S'agissant des mandats de paiement des subventions attribuées aux lycées privés, il ressort de l'examen de six dossiers¹⁵ que les certificats ou attestations exigés pour tous les paiements ont été produits.¹⁶

1.3.3 Les avances remboursables

La région avait octroyé, fin 2017, 484 avances remboursables pour un montant total de 50,7 M€. Près de la moitié de celles-ci concernent une dizaine de tiers (cf. tableau figurant en annexe au présent rapport). La plus importante, octroyée au Groupe « d'Aucy Holding », a été convertie fin 2018 en une prise de participation de la région Bretagne dans le groupe¹⁷ ; cette conversion s'est faite dans le cadre du dispositif d'optimisation des outils d'ingénierie financière prévu par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

La quasi-totalité d'entre elles ont moins de six ans ; cela correspond à la politique de la région exposée dans une délibération du 29 janvier 2015 qui évoque une durée de sept ans pour l'octroi de telles avances, avec un éventuel différé d'un ou deux ans.

Les modalités de gestion de ces avances ne figurent pas dans le règlement budgétaire et financier de la collectivité mais dans plusieurs délibérations.

Quatre dispositifs offrent la possibilité d'octroyer de telles avances sur les programmes 201 et 204 :

- « *Inno R&D* » et « *Inno Market'up* », adoptés par la commission permanente (CP) de janvier 2015 ;
- « *Expérimentations d'innovations numériques* » adopté par la CP de septembre 2018 ;
- « *Pass Investissement* » adopté par la CP de janvier 2015, modifié en février 2017.

Il est opportun que les délibérations soient regroupées et fassent l'objet d'une synthèse figurant dans le règlement budgétaire et financier de la collectivité.

¹⁵ Lycées privés ND Kerbertrand, Saint Joseph, Kresker, Croix-rouge, Saint Michel et MFR Kerozar.

¹⁶ Certificats de paiement, récapitulatifs des factures et attestations d'un expert-comptable.

¹⁷ Délibération n° 18-0204-13 du 3 décembre 2018, prise sur la base des articles L. 4211-1 8 bis et R. 4211-1 du CGCT.

La gestion des avances n'appelle pas d'observations à l'exception de celle accordée à la Société laitière de Vitré ; la région a octroyé par convention du 27 février 2015 une avance remboursable de 350 000 € à cette société. L'article 2 de la convention indique que « *le montant du prêt ne pourra en aucun cas être revu à la hausse* ». Le même jour, un avenant n° 1 à cette convention octroie un montant de 1,4 M€. Les services justifient ainsi les constats faits : « *la convention initiale et son avenant n°1 correspondent à deux décisions de la Commission permanente du Conseil Régional : la décision initiale du 27/06/2014 pour 350 K€, puis celle du 29/01/2015 pour 1 050 K€ supplémentaires.* »

Si cette procédure d'octroi apparaît complexe et manque de transparence, son occurrence reste toutefois unique.

L'un des axes de la cartographie des risques majeurs en cours de définition par la région consiste pour les services à « *s'assurer de la fiabilité des comptes régionaux* » : respect des règles budgétaires et comptables, formalisation des pratiques relatives à la comptabilité d'engagement, dispositif de contrôle, renforcement de la coopération du comptable et de l'ordonnateur, notamment. La collectivité devra mettre en place sans tarder un plan de contrôle annuel bâti à partir des risques les plus sensibles recensés dans cette cartographie et des problèmes de fiabilité des comptes que la chambre a relevés.

2 LA POLITIQUE MENÉE PAR LA REGION EN MATIÈRE D'AIDE À L'INNOVATION

Pour les auteurs du rapport « *Quinze ans de politique d'innovation en France*, » publié par la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation en janvier 2016, « *il est possible de dégager 4 grands objectifs des politiques d'innovation* » :

- Augmenter les capacités privées en recherche et développement (R&D), notamment à travers les subventions, les dispositifs fiscaux et les aides d'État à l'embauche de jeunes chercheurs ;
- Accroître les retombées économiques de la recherche publique par l'intermédiaire de dispositifs de transferts technologiques, de recherche partenariale et de valorisation ;
- Développer les projets de coopération entre acteurs publics et privés pour éviter la duplication inutile de certains efforts de R&D et susciter des synergies ;
- Promouvoir l'entrepreneuriat innovant et soutenir le développement des entreprises grâce à des instruments financiers tels que prêts à taux zéro, avances remboursables garanties et participations en fonds propres.

2.1 Une stratégie partenariale

Les élus régionaux ont validé, au titre de la période 2014-2020, un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui est l'expression de leur politique en la matière. La stratégie de soutien à l'innovation se traduit dans un schéma annexe, la « smart specialisation strategy » (S3), fruit d'une demande européenne et du souhait de « *concentrer les ressources publiques sur les domaines d'innovation les plus porteurs pour l'emploi* ». Ce schéma définit 7 domaines d'innovation stratégique prioritaires :

- Les innovations sociales et citoyennes pour une société ouverte et créative,
- La chaîne alimentaire durable pour des aliments de qualité,
- Les activités maritimes pour une croissance bleue,
- La santé et le bien-être pour une meilleure qualité de vie,
- L'ingénierie écologique et énergétique au service de l'environnement,
- Les technologies pour la société numérique,
- Les technologies de pointe pour les applications industrielles.

Ce schéma a été adapté aux lois MAPTAM et NOTRÉ¹⁸ par délibération du 1^{er} juillet 2016. Un volet sur la contractualisation avec tous les EPCI de Bretagne y a notamment été intégré. 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* ».

¹⁸ Loi du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « loi MAPAM » et loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ.

La collectivité acte dans ce document stratégique le fait que l'innovation relève de la recherche et de l'industrie, avec une finalité économique et d'accroissement de l'emploi ; les actions mises en œuvre sont recensées dans le volet « *développement économique* » de la stratégie régionale, ce qui n'est pas neutre.

Le schéma prend par ailleurs acte de l'attente de la part des entrepreneurs « *d'un effort de simplification qui doit rendre lisible les services proposés mais aussi mettre en cohérence les acteurs entre eux et améliorer leur réactivité* ». Il définit comme règle fondamentale le partage d'informations au sein du système régional d'innovation, ainsi que la mutualisation d'outils communs et partagés.

Le contrat de plan État-Région signé pour les années 2015 à 2020 prévoit quant à lui un soutien financier public à des projets innovants répondant à trois objectifs : l'animation des plateformes technologiques, le transfert ainsi que la diffusion de la recherche technologique et les investissements de recherche et développement dans les centres technologiques.

Le développement de l'innovation apparaît indissociable de la mise en réseau de différents acteurs aux compétences complémentaires ; il fédère des centres de recherche publics et privés, des établissements d'enseignement supérieur et des entreprises, regroupés ou non au sein de « clusters¹⁹ ». La diversité des acteurs en présence rend complexe le rôle de coordination de la stratégie d'innovation que la région entend jouer.

Ce développement est cofinancé par l'État, la région et les établissements de coopération intercommunale, avec l'appui des fonds européens. L'aide financière attribuée peut être directe, par l'intermédiaire de subventions, de prêts ou de participations au capital des entreprises. Elle prend également une forme indirecte, à travers le soutien d'une trentaine de structures « interfaces » accompagnant et développant l'innovation sur le territoire breton.

L'ancrage territorial²⁰ constitue un élément important pour la région, pour qui « *ces structures [interfaces] sont souvent nées d'une conjonction d'intérêts entre acteurs et activités économiques sur un même territoire* », à l'image d'Adria à Quimper, IDMER à Lorient ou Vegenov à Saint-Pol de Léon.

¹⁹ Les clusters sont des réseaux d'entreprises constitués majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production et souvent à une même filière. *Source : France cluster.*

²⁰ Les structures d'aide à l'innovation cofinancées en 2017 par la région Bretagne se répartissent ainsi :
En Ille-et-Vilaine : Le Pool, ID 4car, Atlanpôle biothérapies, Valorial, EMC2, ID2 sante, Capbiotek, Actalia et l'Institut Maupertuis ;

Dans le Finistère : Adria, Vegenov et Vegepolys dans le domaine agroalimentaire, le Pôle Mer Bretagne atlantique ainsi que les technopoles de Brest Iroise, Quimper Cornouailles, et le CRT de Morlaix ;

Dans les Côtes-d'Armor : le pôle cristal et le pôle de compétitivité « Image et réseaux », Photonics, Zoopôle, le Ceva et la technopôle « Anticipa » ;

Dans le Morbihan : VIPE Vannes et Audelor à Lorient.

A titre d'exemple, la région²¹ considère que « *les technopoles bretonnes, nées de volontés locales, se sont développées en premier lieu grâce aux agglomérations. La région est venue renforcer ces outils en leur confiant une mission homogène et régionalisée d'appui à la création innovante* ». Quant aux centres techniques dédiés à l'agroalimentaire, ils sont tous portés et financés par un EPCI²².

2.2 Un financement de l'innovation en progression

Avec une trentaine de millions d'euros consacrés à l'innovation, la Bretagne se situait en 2015 au neuvième rang des régions françaises.²³ Elle se situe au septième rang si l'on rapporte cette dépense au nombre d'habitants.

2.2.1 La contribution régionale

Conformément au I de l'article L. 1511-2 du CGCT, « *le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention [...] les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché. Le conseil régional [...] peut déléguer la gestion de tout ou partie des aides à des établissements publics ou à la société mentionnée à l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.* »

Les modalités du soutien régional à l'innovation sont retracées au sein de la mission 2 intitulée « *Pour une économie dynamique au service de filières fortes et créatrice d'un emploi durable* », très majoritairement dans les programmes suivants :

Programme 201 : stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance : ce programme retrace le soutien accordé par la collectivité à la promotion de l'innovation en Bretagne ainsi qu'à l'animation et à la coordination du système régional d'innovation. Sont financées dans ce cadre les structures interfaces d'appui à l'innovation, à l'exception des pôles de compétitivité. Les montants financiers dédiés augmentent de 35 % entre 2013 et 2018.

Programme 202 : accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne : il s'agit du soutien apporté à l'animation des pôles de compétitivité et aux projets collaboratifs labellisés par ces pôles. Ce soutien est en légère diminution au cours de la période sous revue :

²¹ Annexe technique et financière aux conventions passées avec les technopoles.

²² Lorient agglomération pour IDMER, Saint-Brieuc Armor agglomération pour le CEVA et Zoopôle développement, Haut-Léon communauté pour Vegenov et Quimper Communauté pour Adria.

²³ Source : enquête CNEPI 2015 citée par France Stratégie / Insee.

Tableau n° 9 : Évolution de l'aide à l'innovation (en M€)²⁴

Programme	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
Programme 201	13,69	14,01	14,79	13,95	24,65	18,3	34%
Programme 202	10,85	12,43	12,94	12,4	10,85	10,3	-5%
Total 201 et 202	24,55	26,44	27,73	26,34	35,49	28,6	16%
Total mission 2	86,88	92,91	122,58	97,16	194,57	189,12	118%

Source : Fichier comptabilité croisée + RADD 2018

On peut relever la part majoritaire des subventions de fonctionnement. Quant aux aides à l'investissement, elles contribuent au financement d'équipements d'intérêt collectif en matière de recherche et de développement, à l'image de la plate-forme d'excellence industrielle du pôle de compétitivité « ID4car » ou d'équipements acquis par les centres techniques « Vegenov » et « Maupertuis ».

Tableau n° 10 : Crédits de paiements 2018 sur dépenses engagées à partir de 2014

Prog. 201 et 202 en €	2018	Répartition
Investissement	5 800 307	20%
Subventions	2 968 529	10%
Prêts	2 831 778	10%
Fonctionnement	22 722 930	80%
Subventions	22 661 967	79%
Autres	60 964	0%
Total général	28 523 237	100%

Source : Région « Mission 2-Versements 2018.xls »

La région finance une trentaine de structures « interfaces » pour un montant de 11,6 M€ en 2018 (*montants mandatés sur engagements 2014-2018*) ; ce montant représente 41 % de ses financements dédiés à l'innovation, ainsi que l'illustre le tableau ci-après²⁵ :

²⁴ Ces sommes correspondent aux crédits de paiement d'investissement et de fonctionnement mandatés sur les programmes 201 et 202 quelle que soit l'année d'engagement, qui peut être antérieure à 2013, avec une reconstitution du périmètre sur les exercices 2013 et 2014. Elles sont différentes de celles qui figurent dans les tableaux infra qui ne comprennent que les mandatements sur engagements à partir de 2013.

²⁵ Un tableau détaillé pour l'année 2017 figure en annexe.

Tableau n° 11 : Répartition des financements dédiés à l'innovation ²⁶

Investissement et fonctionnement, en €	2017 ²⁷	2018	Poids 2018
Structures interfaces	10 792 301	11 628 099	41%
Banque publique d'investissement –BPI FRANCE-	9 035 602	2 320 000	8%
Établissements d'enseignement supérieur	2 535 863	2 915 255	10%
Rennes métropole	1 800 000	120 000	1 %
Autres (entreprises et associations essentiellement)	8 906 704	11 539 883	40%
Total programmes 201-202	33 070 469	28 523 237	100%

Source : fichier mission 2 (programmes 201-202) ; montants mandatés en 2017 sur des engagements 2013-2017 ; montants mandatés en 2018 sur des engagements 2014-2018.

Par ailleurs, le financement européen de l'aide à l'innovation, qui ne figure pas dans le tableau ci-dessus, s'élève à 1,44 M€ en 2017 et 2 M€ en 2018²⁸.

2.2.2 La persistance d'une aide des départements

Selon le président de la collectivité, « la principale conséquence de la loi NOTRé pour la région Bretagne en matière de développement économique ne touche pas tant à sa stratégie qu'à son périmètre d'intervention, les départements n'ayant plus à intervenir dans ce domaine. »

La loi NOTRé a fait évoluer les missions dévolues aux régions, qui sont désormais responsables, sur leur territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. Son article 2, codifié aux articles L. 4251-12 et suivants du CGCT précise les points suivants :

« Le SRDEII définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. [...] Il organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

²⁶ A travers BPI France, la région abonde un fonds d'intervention en direction des entreprises ; il s'agit d'aides directes attribuées sous forme de subventions ou d'avances remboursables. Ce dispositif est intégré dans le programme national des investissements d'avenir, partagé entre l'État et la région.

S'agissant de l'aide apportée à Rennes Métropole, elle se rattache à deux opérations spécifiques : une expérimentation (1^{ère} tranche) sur une ligne de bus électrique financée à hauteur de 1M€ dans le cadre du pacte métropolitain d'innovation et la réfection d'un bâtiment abritant des start-ups à hauteur de 800 000 € (chiffres 2017).

²⁷ Un tableau détaillé figure en annexe.

²⁸ Selon les mêmes modalités de calcul.

[...] *La mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation peut faire l'objet de conventions entre la région et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents* ».

Il prévoit enfin un régime transitoire permettant aux conseils départementaux « *de maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire, jusqu'au 31 décembre 2016* ».

Deux conseils départementaux continuent toutefois de contribuer financièrement au développement de l'innovation.

Le département du Finistère participe au financement d'ADRIA au titre de son plan d'investissement 2017-2020 et contribue financièrement à la mission d'accompagnement et de conseil à l'innovation (ACI) de cette dernière. Il finance également des projets de recherche et des investissements au profit de VEGENOV.

Tableau n° 12 : Subventions attribuées par le Finistère aux structures d'aide à l'innovation

<i>en €, investissement et fonctionnement cumulés</i>	2017	2018
ADRIA DEVELOPPEMENT	112 238	80 000
VEGENOV BRETAGNE BIOTECHNOLOGIE VEGETALE	52 000	114 724
CENTRE ETUDE VALORISATION ALGUES	3 056	1 880

Source : Annexe aux comptes administratifs CD 29

Le conseil départemental des Côtes-d'Armor contribue au financement des centres techniques. Il est toujours actionnaire majoritaire du CEVA, dont il préside le conseil d'administration.

Tableau n° 13 : Subventions attribuées par les Côtes-d'Armor aux structures d'aide à l'innovation

<i>en €, investissement et fonctionnement cumulés</i>	2017
PHOTONICS BRETAGNE	145 000
POLE CRISTAL	130 000
ACT FOOD BRETAGNE	18 667
CEVA	244 765

Source : annexe au compte administratif 2017 CD 22 et RIOD CEVA

2.3 Un réseau foisonnant d'opérateurs d'accompagnement à l'innovation²⁹

L'aide à l'innovation prend appui sur un réseau dense et complexe de structures spécialisées couvrant un champ d'action allant de la recherche jusqu'à la mise sur le marché des produits et services conçus. Le président de la collectivité précise à cet égard³⁰ que « *le système breton de l'innovation repose sur une diversité d'acteurs de terrain ce qui permet aux PME d'avoir accès à des intervenants pertinents, apportant connaissances et expertises régionales, facilitant ainsi l'accès aux financements. Cet écosystème complexe favorise aussi l'échange, la valorisation des connaissances, l'optimisation des transferts de compétences et les collaborations entre les différents acteurs du développement régional.* »

Ces structures ont le qualificatif « d'interface »³¹ dans le cadre du présent rapport.

2.3.1 L'agence « Bretagne développement innovation » (BDI)

BDI est une agence de développement économique et d'innovation créée à l'initiative de la région Bretagne et dont l'intervention s'articule autour de trois axes : le marketing territorial et la diffusion de bonnes pratiques en lien avec la créativité, la connaissance du territoire et de ses acteurs ainsi que la veille technologique et financière et le management de grands programmes structurants thématiques.³²

Le président de la collectivité estime que « *la valeur ajoutée amenée par BDI à la Région est l'ancrage profond de l'association dans le monde de l'entreprise grâce à un directoire essentiellement composé de chefs d'entreprise.* »³³ Elle a été financée par la région, au titre du seul volet « innovation » à hauteur de 1,6 M€ en 2017.

Cette agence a joué un rôle actif dans la préparation du SRDEII. Si elle dispose depuis 2018 d'une feuille de route pour chacun de ses grands projets structurants ainsi que d'une lettre annuelle de cadrage budgétaire, les modalités d'évaluation des objectifs qui lui sont assignés par la région devront être précisées.

²⁹ Un panorama détaillé de cette galaxie figure en annexe.

³⁰ Réponse au rapport d'observations provisoires de la CRC sur IDMER.

³¹ Interface entre les collectivités territoriales, les entreprises, les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, le cas échéant.

³² L'essor de la voile de compétition ; la structuration d'une filière industrielle bretonne dans le domaine des énergies marines ; l'accès aux marchés de la cyber-sécurité pour les PME bretonnes ; l'amélioration de la compétitivité des entreprises agricoles et agroalimentaires par l'intégration de technologies numériques ; le développement des réseaux électriques intelligents.

³³ Source : rapport d'observations définitives de la CRC sur BDI.

2.3.2 La société d'accélération du transfert de technologie (SATT) « Ouest Valorisation »

Créée en 2012 dans le cadre du programme d'investissement d'avenir impulsé par l'État, elle est l'opérateur principal de valorisation de la recherche publique pour 26 établissements en Bretagne et en Pays de Loire.³⁴ Elle regroupe, en 2017, près de 700 chercheurs et 160 laboratoires, dans les domaines de la santé, de la « chimie verte », de l'éducation, de l'environnement et de l'industrie.

Son capital social d'un million d'euros est détenu principalement par la communauté des universités et des établissements d'enseignement supérieur de Bretagne-Loire, par le CNRS, l'Institut de recherche pour le développement et la Caisse des dépôts. Elle a bénéficié de financements régionaux à hauteur de 64 000 € en 2017.

2.3.3 Les centres d'innovation et de transfert de technologie

Ces structures, cofinancées notamment par l'État et la région dans le cadre d'appels à projets, jouent un rôle d'interface entre les entreprises et les centres de recherche adossés à différents organismes, publics ou privés. Équipées de laboratoires, elles font elles-mêmes de la recherche et du développement. Créées pour le transfert de technologie, elles sont également devenues des cellules de diffusion de l'innovation.

Sont regroupés sous cette rubrique³⁵ :

- Les centres régionaux d'innovation et de transfert technologique (CRITT) labellisés cellules de diffusion technologique : la MEITO jusqu'en 2016, CBB développement CapBiotek et ID2Santé ; la région les a financés à hauteur de 1 M€ en 2017 ;
- Les centres techniques CT³⁶, qui bénéficient de 3 M€ de subventions régionales en 2017 :
 - o Non labellisés par l'État : Actalia, Adria, Ceva, CRT Morlaix, ID mer ;
 - o Labellisés en tant que centres de ressources technologiques par l'État : Maupertuis, Pole cristal, Photonics / perfos, Vegenov, et Zoopole.

Les centres techniques sont définis par la région comme « *s'attachant à la résolution des questions scientifiques et techniques posées par les entreprises et contribuant à la valorisation de la recherche publique.* »³⁷

La région cofinance notamment ces structures dans le cadre d'un programme spécifique « *d'actions d'animation et de conseil en innovation* » (ACI). Elle leur attribue également des financements au titre de projets de recherche et d'investissements matériels.

³⁴ Parmi lesquels le CNRS, le CHU de Rennes, les universités et grandes écoles...

³⁵ Sont également assimilées à ces structures les plateformes d'innovation technologiques (PFT), sans personnalité juridique et rattachées aux universités.

³⁶ Actalia intervient dans le domaine de la production laitière, Adria, Vegenov, Zoopôle et IDMer dans le domaine de l'agroalimentaire et des biotechnologies, Pole cristal dans l'ingénierie du froid, le CEVA dans la valorisation des algues, Photonics dans le traitement et la transmission de l'information, Maupertuis dans la technologie des matériaux et le CRT Morlaix dans le domaine de la métrologie.

³⁷ Source : annexe technique et financière de la convention annuelle signée avec la région en 2017.

2.3.4 Les pôles de compétitivité

Il s'agit d'un dispositif impulsé par l'État sur la base d'appels à projets nationaux. Ces pôles regroupent sur un territoire identifié des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation autour d'une même thématique de recherche : EMC2 à Nantes pour les matériaux (avec une antenne à Rennes), ID4Car à Rennes pour les transports, Images et Réseaux à Lannion pour les technologies de l'information et de la communication (TIC), Mer Bretagne Atlantique à Brest pour les énergies marines, les TIC et les transports, Valorial à Rennes pour l'agroalimentaire, Atlanpole Biothérapies à Rennes dans le domaine de la santé et Végépolys à Angers pour l'agroalimentaire (avec une antenne dans le Finistère).

La collectivité finance des projets d'animation dans le cadre de conventions annuelles ; elle apporte également son soutien financier aux projets collaboratifs innovants labellisés par les pôles et portés par au moins deux entreprises et un organisme de recherche. Ces pôles ont ainsi bénéficié de 3,5 M€ de subventions en 2017.

2.3.5 Les technopoles

Les technopoles, label créé à l'initiative de l'État dans les années 70, assurent des prestations de conseil auprès des PME innovantes et accompagnent ces dernières au cours de leurs premières années de vie. Elles constituent également l'une des portes d'accès de ces PME aux pôles de compétitivité et aux projets européens.

La convention passée par la collectivité avec chacune des sept technopoles leur assigne comme objectifs « *la détection de porteurs de projets de création d'entreprises innovantes, l'accompagnement de ces porteurs de projets et des entreprises innovantes en développement, ainsi que la réorientation vers d'autres interlocuteurs des entreprises « traditionnelles » souhaitant s'engager dans une dynamique d'innovation.* » Couvrant l'ensemble du territoire, la région les considère comme les interlocuteurs privilégiés des jeunes entreprises innovantes. Elle les a financées à hauteur d'1,5 M € en 2017.

L'environnement des technopoles apparaît hétérogène : deux d'entre elles, basées sur Vannes agglomération et Lannion Trégor Communauté exercent également une activité d'agence de développement économique, celle portée par Saint Briec Armor Agglomération est adossée à un centre technique et la technopole de Lorient Agglomération est couplée à une agence d'urbanisme.

2.3.6 Le réseau CCI Innovation

Mobilisant 27 conseillers à temps plein sur tout le territoire régional, il a pour objectif de venir en aide aux entreprises opérant dans des secteurs économiques traditionnels, lorsqu'elles ont des projets de développement. Porté par la CCI Bretagne, il regroupe l'espace « innovation » de chacune des quatre CCI, ainsi que trois centres de ressources :

- Le CRT de Morlaix (pôle interne à la CCI métropolitaine de Bretagne Ouest) pour ses actions d'animation et de conseil en innovation ;
- L'association CREATIV (créée par la CCI 35) pour ses actions d'appui à l'innovation et à la diversification et sa gestion du programme « Crisalide ³⁸» ;
- L'ARIST, service de la CCI régionale, au titre de son action de veille économique.

Son budget annuel s'élève à 2,7 M€, dont 250 000 € de subvention régionale. La région a en effet pris acte de l'existence de ce réseau consulaire et a souhaité harmoniser son action auprès des entreprises avec celle des technopoles.

2.4 Un paysage dont la restructuration devra se poursuivre, dans un contexte institutionnel évolutif

Ce réseau de structures d'aide à l'innovation maille le territoire breton à travers une double approche :

- Une approche verticale : thématique, pour les centres techniques ou les pôles de compétitivité, ou transversale, à l'image des technopoles ou du réseau « CCI Innovation ».
- Une approche horizontale, avec pour origine la recherche et le développement et pour finalité l'ingénierie de projet et la valorisation économique.

Certaines de ces structures regroupent les deux approches : c'est le cas de BDI.

Une rationalisation de ce paysage commence à se mettre en place dans un contexte budgétaire contraint et face aux nouvelles responsabilités de la collectivité en matière économique. Cette dernière évoque « *un processus de densification, de lisibilité, de visibilité et d'efficience de ces opérateurs* ». Ce processus se heurte toutefois à des difficultés (voir *infra*, 2.4.2) dont la résolution devra s'appuyer sur une évaluation des structures interfaces et notamment la mesure de leur impact réel sur l'économie régionale.

³⁸ Détection et valorisation des projets innovants puis mise en relation des entreprises avec les partenaires financiers et scientifiques.

2.4.1 Des coopérations instituées sous l'impulsion de la région

2.4.1.1 Au niveau régional, plusieurs réseaux commencent à se structurer

Les technopoles se sont regroupées en 2014 au sein de *l'association des sept technopoles de Bretagne - « 7 TB »* - afin de rendre plus visible et plus cohérente leur activité. Selon la collectivité, « *la fédération des 7TB a pour objectif de structurer une homogénéisation régionale et un renforcement des collaborations des technopoles entre elles et avec le reste de l'écosystème* ».

Une convention annuelle passée avec la région précise les missions dévolues à cette association ainsi que les financements correspondants ; au titre de l'année 2018 une subvention de 80 000 € lui a été attribuée pour financer l'harmonisation des procédures d'accompagnement des porteurs de projets (20 000 €) ainsi que des opérations de communication et d'organisation d'évènements régionaux³⁹ (60 000 €).

Cette association assure également la gestion juridique et financière du projet « Emergys Bretagne », cofinancé par la région et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il s'agit d'un incubateur régional spécialisé dans l'accompagnement de projets de création d'entreprises innovantes, en prolongement des travaux de laboratoires de recherche tant publics que privés.

Associant les 7 technopoles, 22 établissements de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que 7 organismes publics⁴⁰, il intervient dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication, des sciences de la vie, des sciences de l'ingénieur et des sciences humaines et sociales. Il a permis, chaque année depuis 2015, le cofinancement d'une soixantaine de projets.

Dans le secteur agro-alimentaire, les centres techniques concernés - ADRIA, CEVA, IDMER, VEGENOV et ZOOPOLE - se sont regroupés au sein de l'association « **ACTFOOD Bretagne** » créée en octobre 2015. Pour la région, il s'agit « *de renforcer la cohérence de l'action des structures qui contribuent au développement de l'innovation dans les domaines agricole et agroalimentaire* ». L'existence de cette structure a permis à ses membres d'obtenir en juillet 2016 la labellisation de « tremplin Carnot »⁴¹, assortie notamment d'un apport financier de l'ANR⁴² d'un million d'euros par an sur trois ans. Ce dispositif a pour objectif de valoriser les structures qui s'engagent dans la recherche partenariale avec les entreprises.

La région est également à l'initiative de la constitution de plusieurs réseaux à caractère thématique.

³⁹ Salon régional des start-up à Saint Brieu et rencontre entre jeunes entreprises innovantes et investisseurs.

⁴⁰ INRIA, CNRS, CEMAGREF, INRA, INRA transfert, IRD et IFREMER.

⁴¹ Sous l'appellation d'Agrifood transition *Association de centre de recherche publics : ANSES, INSERM, Agrocampus ouest et INRA* ».

⁴² Agence nationale de la recherche.

Ainsi, **le réseau NOE Bretagne** rassemble des opérateurs œuvrant dans le champ du développement et de l'accompagnement de projets européens de recherche et d'innovation. En font partie le réseau « CCI innovation », l'agence BDI, les technopoles, les pôles de compétitivité, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche. Piloté par la région Bretagne et animé par BDI, il s'est vu fixer trois objectifs :

- Améliorer la lisibilité, la visibilité et la capacité d'accompagnement, mutualiser les moyens et partager les bonnes pratiques ;
- Consolider l'observatoire régional des projets européens de recherche et d'innovation ;
- Renforcer le positionnement de la Bretagne dans l'espace européen de recherche et d'innovation.

Il en va de même pour le réseau **Bretagne Ocean Power** animé lui aussi par BDI. Sous l'impulsion du conseil régional, les acteurs positionnés sur le développement des énergies marines en Bretagne commencent à travailler ensemble afin de faciliter la montée en compétences des entreprises bretonnes et d'attirer en Bretagne les acteurs nationaux et internationaux désirant se développer dans ce secteur.

La constitution de ces deux derniers réseaux thématiques permet aujourd'hui aux acteurs concernés de dialoguer et de mutualiser leur présence dans les salons professionnels. Le caractère récent de leur constitution ne permet pas encore d'en évaluer l'efficacité.

2.4.1.2 Le développement de collaborations interrégionales

Dans le cadre de la stratégie régionale de soutien des synergies entre recherche publique et entreprises, l'un des leviers d'action principaux que la collectivité souhaite mettre en œuvre consiste à « *renforcer les collaborations entre organismes cofinancés sur des missions complémentaires* »⁴³.

Des outils de travail collaboratif en matière de recherche et de développement, financés par l'État et soutenus par la région, ont été créés au service des pôles de compétitivité :

- L'institut national de recherche « France Énergies Marines » en cours de labellisation par l'État en tant qu'institut de transition énergétique (ITE), dont le siège est à Brest ; il associe les régions Bretagne, Pays de Loire, Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- L'IRT⁴⁴ B<>Com labellisé en octobre 2012 par l'État dans le cadre du programme d'investissement pour l'avenir (PIA) et dédié aux technologies du numérique ; il travaille en collaboration avec le pôle breton « Images et réseaux ».

⁴³ Source SRDEII/ stratégie de soutien à l'innovation/p 65.

⁴⁴ Institut de recherche technologique.

Les sept pôles de compétitivité intervenant en Bretagne sont tous interrégionaux, en partenariat avec les Pays de la Loire et la Normandie pour deux d'entre eux. Pour la région « *la plus-value de la dimension inter-régionale des pôles se situe à plusieurs niveaux : pour les acteurs économiques et de recherche d'abord, puisque ce cadre leur permet d'étendre leurs collaborations, pour les régions et l'État ensuite qui voient des acteurs d'une taille critique plus importante à l'échelle internationale se structurer, tout en restants ancrés sur une région principale cheffe de file.* »

Quant à la SATT Ouest valorisation, elle est portée par six pôles universitaires bretons et ligériens.

Des projets interrégionaux se développent également à l'échelle européenne, tel « Cyber-Interreg », mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec sept autres régions européennes et coordonné par BDI.

2.4.2 Les freins au renforcement de ces coopérations restent nombreux

Ce constat est partagé par les auteurs du rapport « Quinze ans de politique d'innovation en France » précité, selon lesquels « *l'ensemble manque de visibilité pour les acteurs entreprises ou chercheurs ; il peut conduire à une dispersion des efforts et pose en tout cas des problèmes de duplication ou de chevauchement entre les dispositifs.* »

2.4.2.1 Des superpositions de compétences à caractère thématique

C'est dans le domaine des énergies marines et de la recherche sur les algues que ces superpositions sont les plus visibles.

La région Bretagne a en effet confié à BDI l'animation et la promotion de la filière « énergies marines renouvelables » en Bretagne. Ce domaine de compétence présente des similitudes avec l'une des activités du pôle de compétitivité « Mer Bretagne Atlantique ». La région soutient également la création de France énergies marines, institut de recherche entièrement dédié aux énergies marines renouvelables, sur tout le territoire national.

Dans le domaine des algues, les activités de l'antenne du CNRS de Roscoff, essentiellement orientées vers la recherche fondamentale, s'étendent parfois à la recherche appliquée et au transfert de technologie, induisant un risque de doublon par rapport aux travaux menés par le CEVA.⁴⁵

Une plus grande coopération entre ces structures s'avère donc indispensable.

⁴⁵ Ce constat a été fait dans le cadre du rapport d'observations définitives de la CRC sur le CEVA.

2.4.2.2 Un accompagnement individuel des entreprises qui gagnerait à être rationalisé

Le réseau des technopoles et celui de « CCI Innovation » se partagent tous les deux la diffusion des savoir-faire en matière d'innovation et l'accompagnement des entreprises dans ce domaine. La région précise à cet égard que les entreprises dont le cœur de métier et la stratégie reposent sur l'innovation constituent la cible des technopoles alors que la promotion de l'innovation faite par le réseau des CCI « s'adresse *aux entreprises traditionnelles qui innovent pour se différencier et rester compétitives.* »

Une complémentarité de projets commence à se dessiner à l'instar de l'édition annuelle d'une rencontre thématique « *tourisme et numérique* » à Lannion ; dans ce cadre la technopole apporte ses compétences techniques et le réseau « CCI innovation » sa connaissance des entreprises du secteur. Ces structures collaborent également à l'occasion d'actions de communication et de salons.

C'est notamment le cas des manifestations « Grand-Ouest innovation » ou « Morlaix Innov », cette dernière étant co-organisée par la technopole territorialisée, l'EPCI, la CCIMBO⁴⁶ et la Région.

Par ailleurs, un projet d'observatoire dédié aux entreprises innovantes est en cours d'élaboration, en partenariat avec le réseau des technopoles, celui de « CCI innovation » et l'agence de développement économique BDI pour ses compétences de gestion de bases de données dynamiques (outil « CRAFT »).

Il n'en reste pas moins que le risque de doublon est réel sur cette thématique transversale et que la frontière entre le champ d'action de chacun de ces deux réseaux reste floue. L'occurrence d'un tel risque est renforcée par le fait qu'ils ont tous deux pour mission de faciliter l'accès des entreprises aux aides financières européennes.

Si, selon la région, « *le niveau de collaboration entre le réseau CCI Innovation et les technopoles s'est nettement accru depuis cinq ans* », le risque de chevauchements du périmètre d'action du réseau « CCI innovation », issu du monde des entreprises, et celui des technopoles, adossé à des EPCI, est réel.

La chambre insiste donc sur la nécessité d'une plus grande complémentarité d'action entre ces deux réseaux.

⁴⁶ Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne ouest.

2.4.2.3 Un financement pluriel de la valorisation de la recherche

Pour Agnès Robin, maître de conférence en droit de la recherche, « *dans la sphère de la recherche scientifique cette notion [de valorisation] recouvre les instruments utilisés pour mettre en valeur l'innovation, c'est-à-dire les résultats de la recherche scientifique, quelle qu'en soit la forme et quelle qu'en soit la discipline* ».

Le transfert de technologie à un acteur économique existant, la création d'entreprises innovantes et la gestion des droits de propriété font partie de ces instruments.

Conformément aux accords-cadres passés avec ses partenaires, la SATT Ouest Valorisation « *pilote l'évaluation, la maturation et les transferts des résultats de recherches académiques détectés dans les laboratoires des établissements qui lui ont confié un mandat de gestion des droits de propriété intellectuelle et de leur valorisation.* »

L'accord passé entre la SATT Ouest-Valorisation et les centres techniques ainsi que celui conclu entre la SATT et le pôle de compétitivité « Mer Bretagne », à titre d'exemple, précisent, dans leur article 2, que « *la présente convention concerne l'intégralité des étapes du processus d'accompagnement des projets de valorisation issus ou en lien avec les résultats de recherche des laboratoires des établissements et organismes engagés dans Ouest-Valorisation en vue de la création d'activités économiques sur le territoire.* »

Cette convention n'exclut pas la possibilité de « *faire appel à d'autres compétences existantes sur le territoire, notamment les technopoles et incubateurs dans le cas particulier de valorisation de la recherche via la création d'entreprises sur le territoire.* ». L'article 3 de la convention de partenariat passée entre la SATT et les technopoles précise également que « *dans le cas particulier d'une valorisation de la recherche via la création d'une entreprise sur le territoire, la SATT, les incubateurs et les technopoles seront les structures d'appui de référence.* »

La valorisation de la recherche publique en Bretagne est donc le fruit d'un travail partagé entre la SATT et d'autres acteurs, au premier rang desquels les technopoles.

La région précise toutefois qu'elle ne finance pas d'opérations de valorisation de la recherche publique conduites par ces dernières, mais qu'elle leur reconnaît la possibilité de faire de la valorisation sur des projets simples ne nécessitant pas les compétences plus pointues dont dispose la SATT.

Pour les auteurs du rapport « *Quinze ans de politique d'innovation en France, précité, les SATT devaient notamment mettre fin au morcellement des structures de valorisation de la recherche publique* ». La SATT a permis l'unification de toutes les cellules de valorisation des universités. Les grands organismes nationaux de recherche publique qui disposent d'une antenne en Bretagne assurent également la valorisation de leurs travaux. Ces organismes sont par ailleurs dans le périmètre de subventionnement de la région⁴⁷, conformément au tableau ci-dessous :

⁴⁷ Frais d'études, subventions d'investissement et de fonctionnement.

Tableau n° 14 : Subventions attribuées par la région en 2017 (en €)

Structures de recherche et de valorisation	Mt TTC ligne
CNRS BRETAGNE PAYS LOIRE	1 309 045
IFREMER	3 540 809
INRA	1 391 324
INRIA et fondation INRIA	963 037
INSERM	250 817
Total général	7 455 032

Source : ORC

2.4.2.4 Une diversité des modes de gouvernance

Les modalités de gouvernance de ces structures d'appui à l'innovation ajoutent à la complexité du paysage : l'implication des élus régionaux est très variable et résulte pour partie de configurations historiques. Le tableau figurant en annexe fait état de la présence de la région dans la gouvernance des structures recensées, telle qu'elle figure dans leurs différents statuts.

La collectivité confirme cette diversité en ces termes⁴⁸ « *concernant les associations, la représentation régionale est plus contrastée et varie selon les statuts de l'organisme. Elle n'est pas systématique, ce qui assure une certaine indépendance de la structure et permet de limiter le risque d'association transparente. Lorsque la région est représentée, elle peut l'être au sein du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou du comité d'orientation stratégique. Le conseil de surveillance a seulement pour mission de contrôler les organes de direction de la société, tandis que le conseil d'administration peut s'immiscer dans la gestion des dirigeants sociaux.* »

Lorsqu'elle participe à la gouvernance des centres techniques, la collectivité souhaite que ce soit dans le cadre d'un conseil de surveillance afin de prendre part à la définition de la stratégie, et de « *porter un regard sur la gestion de la structure* » en évitant toute immixtion dans sa gestion directe. Pour elle, la notion de directoire et de conseil de surveillance n'a donc pas la même signification dans le monde associatif que dans le code de commerce⁴⁹ et il s'agit plutôt de structures *ad hoc* permettant d'écartier tout risque de gestion de fait.

Son engagement dans les conseils d'administration de Vegenov et de Zoopôle tient à des raisons historiques, le premier étant à l'origine un groupement d'intérêt public et le second un syndicat mixte, structures dont elle était membre à l'origine.

⁴⁸ Analyse des organismes extérieurs DFE SEGEP mars 2018.

⁴⁹ Articles L. 225-64 et L. 225-68 du code de commerce sur les rôles respectifs du directoire et du conseil de surveillance.

L'absence de toute représentation des financeurs publics dans la gouvernance des pôles de compétitivité est un principe lié à la configuration de ces structures, acté lors de leur création par l'État.

Concernant les technopoles, la collectivité est membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la majorité d'entre elles, mais elle ne participe pas formellement à leur gouvernance. Selon la région « *le vice-président à l'économie est disponible une fois par an pour un échange avec les administrateurs. Dans les faits il est invité à l'assemblée générale annuelle.* » L'implication de la région dans la gouvernance des technopoles n'apparaît donc pas conforme à leurs statuts ; cette situation devra être régularisée.

Ce constat est conforté par les observations faites par la chambre à l'occasion des contrôles de l'agence BDI, d'ADRIA et d'IDMER : elle avait alors constaté que le conseil de surveillance ne jouait pas son rôle et que, de ce fait, la région s'excluait de leur pilotage. La chambre invite donc la région à mener une réflexion sur les conditions de sa participation à la gouvernance de ces structures.

2.4.2.5 Des mutualisations difficiles à mettre en place

Le SRDEII prend acte de l'attente de la part des entrepreneurs « *d'un effort de simplification qui doit rendre lisible les services proposés mais aussi mettre en cohérence les acteurs entre eux et améliorer leur réactivité* ». Il définit comme règle fondamentale le partage d'informations au sein du système régional d'innovation, la mutualisation d'outils communs et partagés « *notamment en termes d'approche stratégique de l'entreprise mais aussi d'accompagnement de sa démarche d'innovation.* »

Concernant le partage de bonnes pratiques et à titre d'exemple, le pôle Cristal a souhaité se rapprocher des CIT Maupertuis, Photonics et CRT Morlaix qui partagent avec lui de nombreuses similitudes dans leur mode de fonctionnement ; « *ce rapprochement se concrétise par des rencontres qui ont pour vocation le partage de bonnes pratiques ; gestion financière, fiscalité, systèmes d'information, qualité, relations avec les financeurs publics* »⁵⁰. Un partage de bonnes pratiques en matière de gestion a effectivement été mis en place avec l'élaboration commune d'une procédure de comptabilité analytique et de tableaux de suivi de la réalisation des projets et des dépôts de brevets.

Des mutualisations de moyens commencent à voir le jour, mais elles concernent surtout des actions de communication.

Concernant les centres techniques, selon la région, « *l'enjeu de rationaliser, de mutualiser est partagé par tous dans un contexte de situation individuelle fragile pour chaque centre.* » Pour autant, cet enjeu reste difficile à mettre en œuvre ; si l'on prend l'exemple d'Act Food, sont aujourd'hui mutualisées des actions de communication : site internet commun, information mutualisée sur les salons, plates-formes de données partagées (dans le domaine des algues notamment). La mutualisation de fonctions « support »⁵¹ reste par contre complexe, compte tenu de la diversité des sujets traités mais également de problèmes liés aux ressources humaines.

⁵⁰ Extrait du rapport d'activité 2017 du pôle.

⁵¹ Gestion administrative et financière, ressources humaines.

La mutualisation de la prospection commerciale n'est pas à l'ordre du jour, compte tenu de l'expertise des centres techniques qui évoluent chacun dans un domaine scientifique spécifique : IDMER valorise les produits de la mer, VEGENOV travaille en appui à la filière légumière, par exemple. La région s'inscrit donc en faux contre une logique de guichet unique en ces termes : « *ACT Food n'est pas et ne sera pas le point d'entrée unique parce que chaque centre technique a sa propre expertise et sa propre organisation avec des conseillers technologiques pour recevoir les demandes des industriels de sa filière.* »

Si l'on prend en compte l'ensemble des structures « interfaces », les mutualisations sur des fonctions « supports » supposent que leur périmètre soit bien délimité et que la gestion des ressources humaines fasse l'objet d'une harmonisation ; cette dernière concerne les conventions collectives applicables mais également les modalités de rémunération qui, nous le verrons pour les personnels d'encadrement, sont très hétérogènes sans que cette situation soit toujours justifiée.

Concernant les fonctions commerciales, cette mutualisation ne semble pouvoir être mise en place que dans le cas des structures transversales, notamment pour les technopoles.

Deux facteurs rendent également complexes de telles mutualisations : la plupart des structures « interfaces » sont, pour reprendre les termes de la région, des « *émanations des territoires* », cofinancées à ce titre par des intercommunalités qui tiennent à leur ancrage territorial : c'est par exemple le cas du pôle de compétitivité « image et réseaux » à Lannion ou d'IDMER à Lorient. C'est également celui des technopoles cofinancées par les métropoles de Rennes et Brest, ainsi que par les intercommunalités Vannes agglomération, Lannion-Trégor, Lorient agglomération, Saint-Brieuc Armor agglomération et Quimper Cornouaille.

La mise en place de synergies et de mutualisations de moyens entre structures d'appui à l'innovation reste donc à approfondir. Une analyse du coût des fonctions « supports » et de leur part dans le budget total de chacune des structures cofinancées par la région pourrait notamment permettre à cette dernière de s'interroger sur l'intérêt d'une plus grande mutualisation dans ce domaine.

2.4.2.6 Un mouvement de fusions à poursuivre

Trois fusions entre ces structures « interfaces » ont été réalisées sous l'égide de la région :

- La fusion entre MEITO⁵² et BDI en 2016 puis avec Eurolarge Innovation en 2017 ;
- La dissolution du « Pôle Agronomique de l'Ouest » scindé entre les Pôles « Valorial » et « Végépolys » en 2018 ;
- La fusion de la French Tech portée par Saint-Malo Agglomération avec l'association « Rennes Atalante » soutenue par Rennes Métropole, en juin 2018 ; l'objectif de cette fusion est, pour la région, de « *partager les enjeux et augmenter les outils mutualisés d'innovation* ».

⁵² Maison de l'Électronique, de l'Informatique et de la Télématicque de l'Ouest.

Si ces opérations ont été réalisées sans difficultés majeures, ce n'est pas le cas de celle engagée entre les CRITT « CBB CAPBIOTEK » et « ID2SANTÉ », impulsée en 2019 par la région pour des raisons financières. Il s'agit d'associations juridiquement autonomes, avec des organisations, des conventions collectives et des situations fiscales différentes ; s'ajoutent à cela des problèmes de gouvernance entre les différents acteurs.

2.4.2.7 Une marge de manœuvre réelle de la région

Le financement de la région Bretagne⁵³ est majoritaire dans le budget des structures d'aide à l'innovation ci-dessous évoquées. Concernant BDI, la participation de la région à son travail d'aide à l'innovation n'est que de 25 % du total des produits en 2017 mais l'association est globalement financée par la collectivité à hauteur de 76 %⁵⁴.

Tableau n° 15 : Part majoritaire du financement régional dans les structures « interfaces »

Prog. 201 et 202	Mandaté en €	Produits d'exploit°	Mandaté /Produits
BDI	1 608 000	6 500 000	25 %
CBB CAPBIOTEK	600 000	1 002 564	60%
ID2SANTE	455 000	867 294	52%
ACT FOOD	415 955	494 750	84%
7 TECHNOPOLES	398 000	670 897	59%

Source : Région ; montants mandatés par la Région en 2017 sur engagements 2013-2017/ comptes de résultats 2017 des structures concernées

Au-delà de son implication financière, la région dispose d'une influence réelle sur le fonctionnement et la stratégie de ces structures.

Concernant les CRITT CBB CAPBIOTEK et ID2SANTE, elle dispose de suffisamment de poids pour organiser la fusion des deux structures. Son vice-président à l'économie a en effet annoncé mi-2019 que, faute de l'acceptation de cette procédure par les deux structures, les subventions régionales ne seraient plus versées.

Pour les deux têtes de réseaux « Act Food » et « 7 TB », le souhait de la collectivité, tel qu'exposé par son président, est de s'appuyer sur elles afin de disposer « d'un avis éclairé » sur les financements attribués à leurs membres. Il convient du fait que « les mutualisations initiées sur les réseaux « ACT FOOD » et « 7TB » pourraient aller plus loin », ce dont la chambre prend acte.

⁵³ Au titre des programmes 201 et 202.

⁵⁴ 4,97 M€ de subventions rapportés aux 6,50 M€ de produits d'exploitation de l'année 2017.

2.4.3 Une stratification progressive de l'écosystème de l'innovation

Une analyse réalisée par la région sur l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation relevait déjà en 2013⁵⁵ « un manque de lisibilité du système de soutien, exprimé par les entreprises ».

On peut en effet observer une stratification de ces structures « interfaces » créées pour accompagner le développement de filières économiques, à partir d'un ancrage territorial intercommunal. Nombre de ces structures ont été créées au fil des années, à partir d'une impulsion de l'État et sous forme d'appel à projets, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 16 : Processus de création des structures d'aide à l'innovation

Structure	Création	Impulsion
Centres de ressources technologiques	1996	Label État, impulsion locale
Pôles de compétitivité	2005	État
Technopôles	70's	État
CCI Innovation	2018	Réseau consulaire
BDI	2011	Région
SATT	2010	État « Programme d'investissement pour l'avenir » (PIA)
B<>Com et France Energies marines	2012	État « Programme d'investissement pour l'avenir »

Source : CRC

Selon la région, « le mode de sélection du PIA a un effet de mise en concurrence entre territoires » ; elle reconnaît toutefois « son impact sur les structurations de site ».

La collectivité se retrouve en position de mettre en cohérence et de coordonner des outils de développement économique qu'elle n'a pas toujours conçus - à l'exception notable de BDI - et dont les organisations territoriales sont hétérogènes.

Dans ce contexte, même si les cibles économiques sont définies par la région, le problème de la pérennité de ces structures se pose dans la mesure où elles vont se tourner vers la collectivité pour leur cofinancement.

Si l'ensemble des structures de valorisation de l'innovation et de la recherche contribue à un maillage territorial équitable, il en résulte d'une sédimentation pas toujours optimale d'outils de développement ; la superposition d'une partie de leur périmètre d'intervention contribue ainsi au manque de lisibilité de ce paysage.

Cette stratification historique est porteuse d'un risque de concurrence entre dispositifs et entre territoires ; elle est susceptible d'engendrer un surcoût pour les finances publiques à travers la multiplication des aides qu'une évaluation devra s'attacher à mesurer.

⁵⁵ [- p 102 du SRDEII stratégie de soutien à l'innovation-].

Les récentes évolutions dans le domaine de l'économie de l'innovation n'apparaissent pas de nature à inverser cette tendance, même si la Bretagne bénéficie de la possibilité de mener des expérimentations. La signature du contrat d'action publique pour la Bretagne en février 2019 entérine en effet la notion de « *différentiation bretonne* », qui permettra notamment à la collectivité régionale de « *mettre en place un processus de sélection pour adapter la carte des territoires d'industrie aux enjeux et aux spécificités industrielles de son territoire* ». La région s'appuiera sur les structures d'aide à l'innovation existantes. Ce contrat a fait l'objet d'une première déclinaison à travers la signature, le 2 juillet 2019 d'un protocole entre l'État et la Région ; cette dernière y affirme son souhait de rendre les aides directes aux entreprises mobilisables sur tout le territoire breton, en lien avec les 59 EPCI ; dont les deux métropoles de Rennes et de Brest.

En conclusion, compte tenu de la sédimentation observée et au vu du renforcement de sa compétence en matière économique, la région doit se donner les moyens de renforcer la complémentarité des différents dispositifs d'aide à l'innovation sur son territoire. Il est essentiel qu'elle appuie sa stratégie d'harmonisation et de coordination de cette aide sur une évaluation plus qualitative de l'action des différentes structures « interfaces » au financement desquelles elle contribue. La mise en place de dispositifs nouveaux ainsi que le désengagement annoncé de l'État sur les pôles de compétitivité doivent inciter les élus à engager une réflexion sur une possible restructuration des aides en faveur de l'innovation et sur une rationalisation des outils développés.

En réponse aux observations provisoires, la région Bretagne a indiqué s'employer à ce que ces structures collaborent entre elles et ne se concurrencent pas.

2.4.4 L'évaluation de la politique d'innovation

« *Le renforcement de l'impact économique des projets d'innovation soutenus afin de mieux valoriser économiquement et socialement la connaissance produite en Bretagne* » est présenté dans les schémas stratégiques précédemment évoqués, comme un enjeu prioritaire pour les élus.

Pour les auteurs du rapport « *Quinze ans de politique d'innovation en France* » précité, « *la question est d'abord celle du pilotage : la succession rapide des réformes et des recalibrages ne permet pas de procéder à une évaluation fiable des dispositifs et de sélectionner ceux qui sont les mieux adaptés. L'évolution des dispositifs d'aide à la recherche partenariale illustre cette tendance. [...]*

Il est toutefois difficile d'isoler les effets de chaque dispositif lorsqu'une multiplicité d'autres dispositifs ciblent les mêmes acteurs économiques et poursuivent des finalités identiques. »

Une question centrale d'une telle évaluation paraît être la mesure de l'effet de levier des financements régionaux.

Toutes les structures « interfaces » font l'objet d'une évaluation quantitative annuelle des actions qu'elles mettent en place.

Pour les technopôles, par exemple, sont pris en compte les moyens humains et financiers consacrés à l'accompagnement, le nombre de projets cofinancés, le nombre d'entreprises accompagnées et leur taux de survie ; ces structures ont accompagné 600 projets d'entreprises en 2017 et 800 en 2018, en lien avec une quarantaine d'EPCI bretons.

Concernant les pôles de compétitivité, l'État⁵⁶ et le commissariat général à l'égalité des territoires ont en outre commandité une évaluation nationale. Le rapport rendu en septembre 2016 pour chacun d'entre eux évoque leurs caractéristiques, analyse des indicateurs d'activités quantitatifs et porte une appréciation générale sur leur modèle économique ainsi que sur leurs modalités d'inscription dans l'écosystème régional, national et international.

La région reconnaît la fragilité de beaucoup de ces structures « interfaces » et estime qu'à leur création, les opérateurs privés en ont beaucoup trop attendu. La valeur ajoutée qualitative de chacune d'entre elles et l'impact de leurs actions sur l'économie régionale restent encore peu évaluées.

Les données manquent pour apporter une réponse à certaines questions : qu'apporte chacune de ces structures au territoire breton qui soit suffisamment significatif pour justifier leur financement public ? Comment évolue le chiffre d'affaires et le niveau d'emploi des entreprises soutenues par ces structures, comparativement à des entreprises du même secteur d'activité mais qui n'auraient pas bénéficié d'un tel accompagnement ?

Par ailleurs, compte-tenu du manque de lisibilité de l'écosystème de l'innovation précédemment évoqué, il est souhaitable que la région s'assure de la fluidité du parcours des entreprises et de leur satisfaction quant aux résultats attendus et obtenus.

L'évaluation qualitative et la mesure de l'impact socioéconomique du financement des structures bretonnes d'appui à l'innovation restent donc à mettre en place.

La collectivité a lancé, à la fin du premier semestre 2019, une évaluation de son action en matière d'aide à l'innovation afin de préparer sa nouvelle stratégie à compter de 2021. Le cahier des charges assigne comme objectifs au futur prestataire de « *dresser un bilan consolidé de la mise en œuvre de la S3, d'évaluer la qualité de la dynamique déployée, d'établir son impact sur les territoires et d'être force de proposition pour les années à venir.* »

L'ambition de la région est de mettre en concordance, sur la période 2021-2027, ses trois documents stratégiques ayant un impact sur l'économie de l'innovation : la programmation européenne, le contrat de plan État-Région et la stratégie régionale d'innovation, actuellement définie en annexe (S3) au SRDEII précédemment évoqué.

⁵⁶ Direction générale des entreprises.

3 LE PILOTAGE DES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE

Les débats d'orientation budgétaire pour 2017 et 2018 évoquent la maîtrise des dépenses et l'orientation du budget sur les priorités nouvelles en ces termes : « *cette orientation s'appuiera notamment sur le renforcement du contrôle de gestion et par le développement de l'évaluation des politiques publiques, qu'elles soient conduites directement par la Région ou que leur mise en œuvre soit confiée à des partenaires* ».

3.1 L'encadrement des procédures d'évaluation, de contrôle de gestion et d'audit

Placé sous l'autorité du directeur des finances, le service de l'évaluation, du contrôle de gestion et de la performance (SEGEP) « *a pour missions d'accompagner l'analyse de la performance par les responsables de programmes et les directeurs, de conduire les évaluations de politiques publiques, ainsi que de coproduire les documents annuels de performance.* »

Quant à la direction de l'audit, placée sous l'autorité du DGS, elle gère deux services :

- Un service d'audit externe qui intervient sur la gestion des fonds européens ; le fonctionnement de ce service a été examiné par la Cour des comptes en 2018.

- Un service d'audit interne (SAI) en charge du pilotage de la cartographie des risques ainsi que de la surveillance des dispositifs de contrôle interne mis en place au sein de chaque direction. Les procédures sont mises en œuvre par quatre équivalents temps plein (ETP) d'agents, qui ont suivi chacun une formation d'une quarantaine de jours. Elles s'appuient sur les normes internationales de l'audit interne diffusées par l'IFACI.⁵⁷ La charte d'audit adoptée par les élus en octobre 2017 définit ainsi les deux principales activités du SAI :

- Des activités de conseil contribuant à « *l'amélioration des processus et de l'organisation de la collectivité* » ;
- Des activités d'assurance, au sens de l'IFACI, « *fournissant à la collectivité une évaluation indépendante des processus de gouvernance, de management des risques et de contrôle.* »

Concrètement le SAI apporte son appui méthodologique aux directions pour les aider à établir une cartographie des risques auxquels pourrait être soumise la collectivité et mène des audits sur le fonctionnement des services régionaux. Ces procédures aboutissent à des recommandations et à la définition partenariale de plans d'actions.

⁵⁷ Normes de qualification des organisations et des auditeurs, normes de fonctionnement qui doivent permettre de mesurer la performance des services fournis, normes de mises en œuvre ; s'y ajoute un code de déontologie.

Un comité d'audit, créé par arrêté du président le 4 avril 2017, approuve le plan pluriannuel d'audit et suit la mise en œuvre des plans d'actions issus des cartographies des risques ainsi que celle des observations formulées par la CRC. Présidé par le directeur général des services, il comprend notamment le directeur des finances et de l'évaluation ainsi que deux personnalités qualifiées.⁵⁸

Ces dispositions pourraient être davantage en accord avec l'interprétation que fait l'IFACI des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne⁵⁹: en termes d'organisation, l'indépendance est effectivement atteinte lorsque le responsable de l'audit interne est fonctionnellement rattaché au Conseil. La région entend « *asseoir l'indépendance de l'audit interne* » en confiant dès 2020 la présidence du comité d'audit à un élu ; une telle mesure apparaît de nature à renforcer l'objectivité de cette instance.

Les moyens humains devront être calibrés par rapport aux enjeux définis dans le plan pluriannuel d'audit et le calendrier des audits précisément déterminé au regard des priorités stratégiques définies par les élus. La région a indiqué avoir passé, le 1^{er} janvier 2020, un accord cadre pluriannuel avec trois prestataires afin « *d'externaliser, en tant que de besoin, certains travaux, en particulier dans l'hypothèse où le service audit interne ne disposerait pas des moyens suffisants lui permettant de réaliser les missions inscrites au plan d'audit et de gestion des risques.* »

3.2 Le processus d'audit

3.2.1 Un outil fondateur : la cartographie des risques ⁶⁰

Pour la collectivité, il s'agit « *d'un instrument de pilotage et d'aide à la décision qui donne à voir quels sont les risques susceptibles de compromettre la mise en œuvre du projet de la collectivité et le respect de ses obligations.* Sa construction repose sur une appréciation des niveaux de risques potentiels auxquels la collectivité peut être exposée et sur l'évaluation de la pertinence du contrôle interne mis en place pour éviter leur survenue.

Cette cartographie est le socle sur la base duquel sont élaborés des plans pluriannuels d'audit et de gestion des risques. Mise en œuvre par les directions opérationnelles, selon les modalités précisées dans deux guides opérationnels, elle s'est développée selon deux axes.

⁵⁸ Un inspecteur général des finances honoraire ainsi que la directrice de l'IPAG.

⁵⁹ Paragraphe 1110 des normes éditées en mai 2017

⁶⁰ Les cartographies relatives à la gestion des fonds européens ne sont étudiées dans le cadre de ce rapport, pour les raisons précédemment exposées.

3.2.1.1 La cartographie des risques majeurs susceptibles de porter atteinte aux objectifs stratégiques

Il s'agit ici, selon les services, « *d'identifier les objectifs stratégiques définis par les élus et de recenser les risques compromettant leur atteinte.* »

Sur les 47 risques majeurs potentiels identifiés par la direction de l'audit, neuf ont été considérés comme étant particulièrement sensibles⁶¹ : on peut notamment relever l'importance, pour la collectivité, des risques de dégradation de son image et de ceux liés à la gestion de ses « satellites » ; l'opacité de gestion et la perte de contrôle de la collectivité sur ces derniers est ainsi identifiée comme un risque majeur prioritaire.

L'identification des risques « bruts », a fait, dans le courant du premier semestre 2019, l'objet d'un recensement des mesures déjà prises par les différentes directions pour aboutir à la définition de risques « nets » nécessitant la mise en place d'un plan d'actions.

Les axes autour desquels s'articule ce plan sont en cohérence avec les observations faites par la chambre, notamment sur les DSP liées à la gestion des infrastructures de transport dont la collectivité est propriétaire. A ce titre, le plan d'actions en cours d'élaboration recense huit rubriques : la définition d'un inventaire des opérateurs et l'analyse de leur fiabilité, les acteurs mettant en œuvre les services ainsi que la mesure de l'impact de ces derniers, la mise en œuvre de dispositifs de sécurité et de continuité du service, et la gestion et le suivi des contrats de délégation.

3.2.1.2 La cartographie des risques opérationnels susceptibles d'affecter les services aux usagers

Les récents transferts de compétences ont accru, pour la région, le volume des services rendus aux usagers. Selon la collectivité, « *une connaissance fine de cette production de service est devenue un enjeu et termes de qualité des prestations fournies et de survenue potentielle de crises en cas de dysfonctionnement.* » L'élaboration de ce type de cartographie prend en compte le cadre de référence institutionnel dans lequel s'exercent les missions de la collectivité, la stratégie, le pilotage, ainsi que les modalités d'évaluation de ces missions. Il s'agit ici d'une approche par les risques susceptibles de compromettre les objectifs stratégiques et opérationnels définis par les élus.

A ce jour huit cartographies ont été élaborées, par les directions en charge de l'éducation (1), des voies navigables (1), des systèmes d'information (2), de l'immobilier (2), des transports et des mobilités (1), des ports, des aéroports et du fret (1).

⁶¹ Risque de réputation, stratégiques et de gouvernance, liés à l'environnement externe, juridiques, financiers, liés à la gestion des ressources humaines, risques relatifs au système d'information, et liés aux satellites régionaux.

Une centaine de risques ont été identifiés, dont 70 % présentant une criticité importante ; les plans correctifs correspondants comportent une cinquantaine d'actions à mettre en œuvre par les services concernés. Une matrice des risques relatifs au RGPD⁶² vient également d'être élaborée.

A titre d'exemple, la cartographie concernant la direction des ports, des aéroports et du fret comporte 11 zones de risques liées à la circulation, au respect de la réglementation, à la pollution et à la gestion des marchés.

L'objectif devrait être, à moyen terme, de couvrir tout le champ des services aux usagers par une telle cartographie et par des plans d'action pluriannuels destinés à éviter les risques identifiés. Une hiérarchisation des priorités permettrait de mettre l'accent sur les politiques à fort enjeu financier, au premier rang desquelles la formation. Selon la collectivité, « *l'approche par les risques devra effectivement embrasser le champ de la formation professionnelle, dont l'enjeu financier est très important pour la région. Ces travaux seront initiés en 2021.* »

3.2.2 Les audits internes réalisés

L'IFACI définit l'audit interne comme « *une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.* »⁶³

L'enjeu consiste, pour la collectivité, à examiner « *l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques* ». Deux audits ont été conduits à ce jour.

3.2.2.1 L'audit du processus des délégations de signature

L'objectif de cet audit, remis au président en juin 2017, était de renforcer la sécurité juridique de ce processus. Il a abouti à l'énoncé de 16 recommandations, parmi lesquelles le renforcement du dispositif permettant de sécuriser et de fluidifier le suivi des délégations de signature (en partenariat avec les directions opérationnelles, la direction des affaires juridiques et celle des ressources humaines), l'uniformisation de la rédaction des arrêtés de délégation, ainsi que le développement de la signature électronique dans le cadre de la dématérialisation des procédures.

⁶² Le règlement européen n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données constitue le texte de référence en matière de protection des données à caractère personnel. Il renforce et unifie la protection des données pour les individus au sein de l'Union européenne.

⁶³ Définition approuvée le 21 mars 2000 par le Conseil d'Administration de l'IFACI (Institut Français de l'Audit et du Contrôle Internes).

3.2.2.2 L'audit des processus de recensement et d'inventaire

La chambre avait, à l'occasion du contrôle des délégations de service public aéroportuaires et de celui du FRAC, relevé le caractère incomplet de l'inventaire de la collectivité. La présente instruction a permis de faire le constat d'une insuffisante concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

L'audit conduit par la région, qui s'est déroulé au deuxième trimestre 2017, a abouti à la formulation de quatre recommandations à mettre en œuvre par la direction de l'immobilier et de la logistique, en partenariat avec la direction des finances et de l'évaluation, la direction des systèmes d'information et les directions sectorielles concernées :

- « Définir un cadre global et transversal en matière de gestion du patrimoine à travers la mise en place d'une stratégie immobilière par typologie de biens et d'un pilotage adapté ;
- Définir les modalités de mise en œuvre d'un recensement du patrimoine ;
- Définir un cadre d'organisation de l'inventaire du patrimoine ;
- Informer et sensibiliser les agents sur les enjeux, les objectifs et les pratiques définies. »

Dans une lettre de mission datée du 20 juillet 2018, le DGS a demandé au service fonctionnel de l'immobilier et de la logistique, en collaboration avec la direction des ports, des aéroports et du fret, de proposer une méthodologie d'élaboration de la stratégie immobilière.

Tous les audits font l'objet d'un suivi partenarial jusqu'à la mise en œuvre complète des plans d'actions, modifiés le cas échéant. Au vu des documents transmis, les préconisations du premier ne semblaient pas toutes être mises en œuvre début 2018. Les conclusions du second sont attendues dans le courant du dernier trimestre 2019.

Le service d'audit, de création récente, devra prendre la mesure du travail restant à accomplir et adapter en conséquence les compétences internes et externes dont il a besoin pour mettre en œuvre l'ensemble du plan pluriannuel d'audit et de gestion des risques pour la période 2019-2021.

Sa feuille de route prévoit notamment l'élaboration d'une cartographie des risques de fraude et plusieurs missions d'audit ; quatre d'entre elles prennent appui sur les recommandations ou les observations faites par la chambre, concernant les relations de la collectivité avec ses délégataires et ses « satellites »⁶⁴ ainsi que la gestion des infrastructures⁶⁵.

3.3 Le contrôle de gestion et l'analyse de la performance

La mise en place d'un contrôle de gestion permet d'optimiser la mise en œuvre de la stratégie des politiques publiques, de vérifier l'adéquation entre les moyens déployés et les objectifs poursuivis, en matière de performance notamment. Le contrôle de gestion améliore ainsi le pilotage opérationnel des services, en facilitant la déclinaison de la stratégie des programmes dans les services centraux et déconcentrés.⁶⁶

⁶⁴ Référence aux ROD relatifs à BDI, BCI ainsi qu'aux SEM récemment contrôlées par la chambre.

⁶⁵ Référence aux ROD concernant la gestion des infrastructures aéroportuaires, notamment.

⁶⁶ Source : Ministère de l'action et des comptes publics, direction du budget, forum de la performance.

Transposé à la gestion de l'ensemble des collectivités publiques, il implique une définition de la stratégie, des objectifs, et du niveau de la performance attendue ; la définition de plans d'action et la mobilisation des ressources correspondantes ; le suivi de la réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, leur réajustement.

3.3.1 Le contrôle de gestion interne

Pour la collectivité, le contrôle de gestion interne « *vise à analyser l'efficacité et l'efficience de la dépense publique en renforçant les outils de suivi / contrôle de gestion infra-annuels internes, i.e. en complément du cycle budgétaire annuel [...]. L'objectif est d'optimiser la mobilisation des ressources régionales au regard des différentes politiques ou dispositifs régionaux. Le service en charge du contrôle de gestion intervient en soutien aux directions / services pour :*

- *La formalisation du processus budgétaire d'un programme aboutissant au rapport annuel d'Activité par Programme,*
- *La mise en place des procédures de suivi budgétaire par programme, infra-annuel. »*

Ce contrôle s'appuie sur le logiciel budgétaire et comptable « Grand angle » et prend la forme de tableaux financiers suivis par chacun des directeurs. Ces données font l'objet d'une synthèse mensuelle quantitative et qualitative, récapitulant l'évolution des actions menées par la région ; ils sont communiqués au président de la collectivité ainsi qu'aux membres du comité de direction.

Un rapport d'activité et de développement durable (RADD) est présenté chaque année aux élus. Il comprend un rapport d'analyse par programme, un bilan social, un bilan des émissions de gaz à effets de serre qui développe les enjeux climatiques, et un rapport sur l'égalité femmes-hommes ».

La mise en place de tableaux de bords stratégiques mensuels⁶⁷, la planification des autorisations de programmes (AP) et d'engagements (AE) ainsi que le suivi du plan pluriannuel d'investissement constituent un préalable à l'élaboration du rapport annuel d'analyse par programmes (RAP), qui présente pour chaque mission la stratégie de la région et le contexte territorial et humain dans lequel elle s'inscrit.

Ce document reprend, pour chacun des programmes, les réalisations de l'année antérieure, la stratégie régionale, le contexte juridique et les objectifs associés; il détaille les projets réalisés, les moyens humains affectés ainsi que les financements mobilisés. L'exigence d'information des élus édictée dans l'article L. 4132-19 du CGCT⁶⁸ est donc respectée.

⁶⁷ Suivi de l'évolution des charges, de la dette et de la trésorerie, notamment.

⁶⁸ Article L. 4132-19 : Chaque année le président rend compte au conseil régional, par un rapport spécial, de la situation de la région, de l'état d'exécution du plan régional, ainsi que de l'activité et du financement des différents services de la région et des organismes qui dépendent de celle-ci. Le rapport précise l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et de la situation financière de la région.

Le contrôle de gestion s'avère cependant perfectible ; il gagnerait à mieux prendre en compte l'adéquation entre les moyens déployés et les objectifs poursuivis, afin d'éclairer les élus sur l'intérêt de réévaluer ces moyens ou de réorienter leur stratégie.

3.3.2 Le contrôle de gestion externe des satellites de la région,

Mis en place lors du CODIR⁶⁹ du 4 octobre 2016, ce contrôle s'exerce sur les organismes extérieurs bénéficiant d'une subvention régionale de plus de 75 000 € au titre de leur fonctionnement ; il concerne également les structures dont la région est actionnaire. 557 organismes ont été concernés en 2017, pour un montant global de 277 M€⁷⁰. Les résultats de ces contrôles font l'objet d'un rapport annuel sur « *les organismes extérieurs partenaires de la Région Bretagne* » et de rapports thématiques ponctuels. Leur analyse fait ressortir des fragilités de gestion impliquant le nécessaire approfondissement de ce contrôle.

Les services ont focalisé leur analyse sur 28 organismes parmi les plus subventionnés et présentant le plus important degré de dépendance par rapport au financement régional. En 2017, neuf d'entre eux présentent un résultat net déficitaire, onze disposent d'une trésorerie nette inférieure à trois mois de fonctionnement⁷¹ et quatre ont un ratio fonds propres / bilan inférieur à 30 %. Un suivi renforcé va être mis en place pour neuf d'entre eux.

La majorité de ces organismes a fait l'objet d'un contrôle de la CRC : le CEVA, la SABEMEN, la SEM BREIZH, BDI, BCI, le comité régional du tourisme et « Mégalis Bretagne ».

Il en découle que le travail de suivi effectué par la région gagnerait à être plus approfondi et régulier. En effet, les récents rapports de la chambre ont notamment mis en lumière des lacunes dans le suivi de la collectivité sur la gestion financière et patrimoniale des satellites, affectant ses propres dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, ainsi que des dysfonctionnements ou des insuffisances en matière de gouvernance de pilotage, de pertinence du modèle de financement, et de gestion administrative et des ressources humaines, notamment de rémunération.

Ainsi, sur la base d'une étude réalisée par la collectivité⁷² (cf. annexe), la chambre a relevé que la moyenne des rémunérations annuelles brutes était de 72 700 € pour les cadres dirigeants de la région et de 88 700 € pour ceux des organismes associés ; sept dirigeants de ces organismes figurent parmi les huit rémunérations moyennes brutes supérieures à 100 000 €. Les salaires annuels nets correspondants vont de 57 800 à 103 800 € (60 900 € pour les cadres de la collectivité). Ces données sont à mettre en perspective avec celles fournies par l'INSEE pour les salaires moyens annuels nets des cadres dirigeants des entreprises françaises en 2015 : 102 700 €, la fourchette allant de 48 857 € pour les entreprises de moins de 20 salariés à 117 964 € pour celles de 50 salariés et plus.

⁶⁹ Comité de direction régional regroupant l'ensemble des directeurs.

⁷⁰ Dont 40% d'associations et 30 % de lycées.

⁷¹ C'est notamment le cas de la fondation B Com, de BCI et de BDI.

⁷² L'analyse est issue du « Rapport provisoire sur la cartographie et l'analyses des rémunérations des dirigeants de la région et des principaux organismes associés » élaboré par les services de la collectivité.

Selon l'étude menée par le service de l'évaluation, il n'existe aucune corrélation entre le niveau de salaire et les responsabilités exercées, mesurées par les effectifs et le budget gérés, les risques encourus et l'expérience. Il est important que la collectivité tire les conséquences des conclusions de son étude.

3.4 L'évaluation

Selon les normes professionnelles adoptées par les juridictions financières « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'utilité de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes* ».

Pour la collectivité, il s'agit « *d'un outil important d'aide à la décision et au pilotage des politiques publiques, complémentaire aux outils de suivi et d'analyse de la performance mis en œuvre. Elle vise à apprécier l'atteinte des objectifs ainsi que l'efficience des actions mises en œuvre. [...] Elle doit contribuer à des réorientations ou des redéploiements de moyens dès lors que sont mis en évidence des résultats insuffisants.* »

3.4.1 Les évaluations thématiques

La région a mené des évaluations sur des actions très ciblées : le dispositif NACRE, la rémunération des stagiaires « Bretagne-qualité-apprentissage », les emplois associatifs et le « chèque-sport ». Ces rapports, confiés à des cabinets d'audit, ne concernent toutefois que des dispositifs précis et non les politiques publiques mises en œuvre par la collectivité.

La collectivité n'a pas encore réalisé d'évaluation de politiques publiques, au regard de la définition qu'elle en donne, ci-dessus reproduite ; l'engagement d'un processus d'évaluation sur les structures d'aide à l'innovation est toutefois relevé.

3.4.2 L'évaluation des schémas stratégiques régionaux

Une délibération du 1^{er} juillet 2016 fait état du fait que : « *le schéma stratégique (SRDEII) et ses composantes n'ont pas d'objectifs chiffrés et clairement définis et le suivi de leur mise en œuvre reste difficile, faute d'avoir nettement défini les cibles [...] l'évaluation pourra porter notamment sur l'avancement des projets, l'atteinte des objectifs et les modalités d'association des acteurs.* »

Les différents volets de ce schéma prévoient des indicateurs quantitatifs⁷³ mais ne font pas à ce jour l'objet d'indicateurs d'efficience et d'efficacité clairement définis ; il n'est donc pas possible pour la collectivité de procéder sur cette base à une évaluation qualitative à mi-parcours de la stratégie définie afin de la faire évoluer, le cas échéant.

⁷³ Nombre de projets de recherche et d'innovation collaboratifs et s'inscrivant dans une stratégie de filière, nombre d'entreprises et de chercheurs impliqués, nombre d'étudiants diplômés et évolution des cursus de formation, notamment.

L'association BDI, chargée d'assurer le suivi de ce schéma jusqu'en 2015, avait préparé un point d'étape à cette date ; elle avait arrêté une liste d'indicateurs et élaboré des tableaux de bords relatifs aux domaines d'innovation stratégique. Une dizaine de ces tableaux ont été produits à la chambre. Certains reprennent des listes d'objectifs détaillés mais peu chiffrés, rendant difficile l'évaluation d'ensemble (Energie marine renouvelable et défense par exemple). D'autres ressemblent davantage à des plans d'actions, sans suivi effectif (mobilité et naval par exemple).

L'évaluation de ce schéma reste donc à construire, notamment sur la base des questions que se posent les élus dans la délibération précitée :

- « Comment, sur les 5 ou 6 années de sa mise en œuvre, la Glaz économie aura-t-elle permis de faire progresser la performance de l'économie bretonne ?
- Comment aura-t-elle contribué à son renouvellement, à de nouvelles dynamiques de développement ?
- Comment aura-t-elle participé au maintien ou au renouveau d'activité, quel impact aura-t-elle eu sur l'emploi en Bretagne ? »

Recommandation n° 2 : Intégrer dans le SRDEII les modalités de son évaluation.

S'agissant du SRADETT, la chambre relève la mise en place d'outils d'évaluation : de nombreux indicateurs sectoriels sont définis, un rythme annuel de suivi est institué et des points de situation triennaux sont prévus. L'objectif est, selon les propos de l'ordonnateur, « *de réajuster les plans d'action et les dispositifs dédiés afin de tirer toutes les conséquences du suivi-évaluation effectué.* »

Si la démarche évaluative commence ainsi à être intégrée à la stratégie régionale, elle devra s'étendre aux grandes politiques publiques mises en œuvre par la collectivité dans le contexte d'élargissement de ses compétences et d'augmentation des moyens financiers correspondants.⁷⁴

Les plans d'actions stratégiques de la collectivité définis par les élus, planifiés dans le temps, devront être assortis de plans pluriannuels d'évaluation de leur impact socioéconomique. Ce processus, dont le pilotage reste à déterminer, devra lui permettre de procéder à une évaluation régulière de ses stratégies sectorielles, afin de les faire évoluer sur la base des enseignements tirés des premières phases de mise en œuvre.

Par ailleurs, cette démarche évaluative devrait, par essence, être partenariale. L'élaboration des documents stratégiques, au premier rang desquels le SRADDET, a en effet fait l'objet d'une large concertation avec les acteurs institutionnels concernés et les citoyens au profit desquels les politiques publiques sont mises en œuvre ; leur implication dans le processus évaluatif apparaît essentielle.

⁷⁴ Les dépenses affectées à la mission 2 « économie » et au programme 401 « développer mes modes de transports collectifs régionaux et favoriser la mobilité durable » ont doublé entre 2016 et 2017.

Il apparaît enfin primordial d'assurer une large diffusion des rapports d'évaluation et d'organiser une communication adaptée aux différents publics concernés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région Bretagne, tout en admettant le caractère insuffisant de ses travaux d'évaluation, a souligné la démarche engagée ces dernières années pour y remédier et la contrainte de devoir prioriser les travaux d'évaluation. Elle a également fait part des difficultés à évaluer les politiques publiques dans leur dimension stratégique mais également les stratégies elles-mêmes. Enfin, la Région, tout en relevant la nécessité de rendre compte de son action auprès des citoyens, a indiqué qu'il peut être difficile de rendre intelligibles des rapports d'analyses souvent très techniques.

4 LA TRANSFORMATION NUMERIQUE

La région a choisi de se doter d'un plan de transformation numérique articulé autour :

- D'un axe « administration 100 % numérique » pour proposer une offre de services essentiels aux usagers ;
- D'un axe « gouvernance des données » pour organiser le management des données et piloter les dispositifs de production, de collecte, de diffusion et d'usage de celles-ci.

4.1 La transparence de la commande publique

La région Bretagne s'est impliquée dans l'engagement n° 2 « *accroître la transparence de la commande publique* » du plan national intitulé « *Pour une action publique transparente et collaborative* ». L'ambition est de publier en « open data » les données essentielles relatives à la commande publique en respectant l'*Open Contracting Data Standard*.

Bénéficiant d'un financement au titre du programme d'investissement d'avenir pour préfigurer le protocole d'échange standard « marchés/concessions »,⁷⁵ elle a pu récemment transmettre avec succès le premier flux de données permettant d'alimenter l'observatoire économique de la commande publique, les fiches « marchés » d'Helios ainsi que le site internet data.gouv.fr.

4.2 L'open data

Les actes pris par les autorités régionales que la collectivité a choisi de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement, conformément aux dispositions de l'article R. 4141-2 du CGCT.

⁷⁵ Source : regions-France.org (page 8)

4.3 Le répertoire des informations publiques

La Région a récemment ouvert le portail « data.bretagne.bzh » dans lequel elle publie des jeux de données ouverts. Elle satisfait ainsi à son obligation de publier un répertoire des informations publiques⁷⁶ regroupant les documents administratifs communicables. C'est également dans ce cadre que la région respecte ses obligations⁷⁷ de publier la liste des subventions de plus de 23 000 € sous forme de « données tabulaires ».

A travers la plateforme de services numériques <https://cms.geobretagne.fr/> la région publie également les données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation. Elle satisfait ainsi les dispositions de l'article L. 4211-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi NOTRÉ.

⁷⁶ Constitué en application de l'article L. 322-6 du code des relations entre le public et l'administration.

⁸¹ Résultant de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et précisées par arrêté du 17 novembre 2017.

ANNEXES

Tableau n° 17 : Répartition des crédits par programme et par chapitre

Mission 2 en M €	AE			AP		
	938	939	Total AE	908	909	Total AP
Chapitre						
<i>Faire émerger l'activité et soutenir l'innovation</i>						
P.0201 Stimuler l'innovation et développer l'économie de la connaissance		14,0	14,0		9,5	9,5
P.0202 Accompagner la structuration des secteurs clés de l'économie bretonne		11,9	11,9		0,5	0,5
<i>Développer la compétitivité des entreprises pour assurer le développement durable de l'emploi</i>						
P.0203 Favoriser la création, le développement et la transmission d'entreprises		2,6	2,6		4,5	4,5
P.0204 Accompagner le développement des emplois durables et de qualité par la compétitivité des entreprises		3,0	3,0		17,1	17,1
P.0205 Développer l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale et l'égalité		4,2	4,2		0,5	0,5
P.0206 Soutenir les acteurs de la structuration de l'économie bretonne et des filières stratégiques		7,0	7,0			
<i>Favoriser le développement durable de l'agriculture et de la production alimentaire</i>						
P.0207 Améliorer la performance des exploitations agricoles et des filières de production alimentaire		7,7	7,7		15,2	15,2
<i>Valoriser les atouts maritimes de la Bretagne et favoriser le développement durable des activités liées à la mer</i>						
P.0208 Développer le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture, contribuer au développement maritime	0,0	2,6	2,6		6,2	6,2
P.0209 Développer le système portuaire	2,1	0,0	2,1	12,6	0,3	12,9
Total mission 2	2,1	53,0	55,1	12,6	53,8	66,4

Source : budget 2018

Tableau n° 18 : Suivi des autorisations de programme

M €	Stock AP disponibles à l'affectation	AP votées	Stock AP non couvertes par des CP réalisés	Flux AP affectées	AP affectées annulées	Stock d'AP restant à financer	CP mandatés	AP affectées non couvertes par CP mandatés	Ratio de couverture
			-1	-2	-3	(4)=(1)+(2)+(3)	-5	(6)=(4)-(5)	(6)/(5)
2013	150	403	1 399	383	-25	1 757	473	1 283	2,71
2014	156	566	1 283	371	-47	1 607	527	1 080	2,05
2015	229	793	1 080	402	-30	1 451	467	984	2,1
2016	551	387	984	490	-38	1 436	347	1 088	3,13
2017	422	608	1 088	635	-50	1 673	549	1 124	2,05
2018	417	404	1 124	487	-24	1 587	507	1 080	2,13

Source : annexes comptes administratifs

Tableau n° 19 : Imputation comptable des immobilisations : inventaire et actif en €

Compte actif	Montant actif	Compte inventaire
203	7 318 139	203
	1 320	213
204	3 034 842 093	204
205	9 657 196	205
211	23 479 371	211
212	496 617	212
	3 999	213
213	120 590 468	213
	216	215
214	1 452 252	214
215	6 208	213
	27 448 861	215
	4 763	-
216	4 311	216
217	873 837 691	217
	76 484 925	-
218	127 546 379	218
231	35 849	213
	12 966	217
236	27 286	217
241	16 524 409	241
261	3 221 262	271
271	15 303 029	271
274	31 677 092	274
275	26 438 176	275
Total général	4 396 414 881	

Source : CRC

Tableau n° 20 : Comparaison de l'état de l'actif et de l'inventaire (montants en €)

Désignation des terrains	Actif	Inventaire	Montant actif	Montant inventaire
TERRAIN RUE MARTENOT	2115001	1993-REP-F00001	79 968	79 968
PARKING COURCY	2115002	1993-REP-F00002	208 533	208 533
LP LAENNEC ROBIDOU	2115003	2000-REP-F00003	228 434	228 434
RUE P VARIN ZAC PATT	2115004	2003-REP-F00004	278 344	278 344
TERRAIN ST BRIEUC - FUTUR IFSI		2018F00004		105 000
PORT DE LORIENT	211520090001		724 133	
TERRAIN - LYCEE BERTRAND	OP16NXIM2115	OP16NXIM2115	341 974	346 829

Source : état de l'actif et inventaire

Tableau n° 21 : Montant des principales avances remboursables octroyées par la région (stock en €)

DÉSIGNATION DU BIEN	ID	Années	2016	2017
AR16002635 (<i>D'Aucy</i>)	AR1600263515/09/2016	2016	5 000 000	5 000 000
AR17005352 (<i>Cooperl</i>)	AR1700535210/08/2017	2017	-	3 900 000
SOMABRET	27452015000402/02/2015	2015	2 000 000	1 713 877
SOMABRET	27452015008706/11/2015	2015	2 000 000	1 525 493
CCI METROPOLITAINE BRETAGNE OUEST	AR1700838618/12/2017	2017	-	2 700 000
AR14004700 (<i>Laiterie de Retiers</i>)	AR1400470006/12/2017	2017	-	1 950 000
BIOMASSE ENERGIE DU LEON	AR1600633219/07/2017	2017	-	1 550 000
ESC FORCE OUEST	AR1600590312/12/2016	2016	1 000 000	1 000 000
ESC FORCE OUEST	AR1600186812/12/2016	2016	500 000	443 750
LAITIERE DE VITRE	27452015011115/12/2015	2015	1 400 000	1 400 000
BRETAGNE ATELIERS	27452014002823/05/2014	2014	475 000	475 000
BRETAGNE ATELIERS	27452013005209/08/2013	2013	475 000	475 000
SOCIETE FINANCIERE DES ROSAIRES	27452015004415/06/2015	2015	600 000	570 000
ALGAIA	AR1600750920/03/2017	2017	-	500 000
Total				23 203 120

Source : états de l'actif 2016 et 2017

Tableau n° 22 : Détail du financement des structures dédiées à l'innovation

Investissement et fonctionnement, en € ⁷⁸		2017	Poids
Structures interface		10 792 301	33%
<i>Dont</i>	<i>BDI</i>	1 608 008	5%
	<i>Centres techniques</i>	3 027 100	9%
	<i>CRITT</i>	1 055 000	3%
	<i>Pôles de compétitivité</i>	3 449 193	10%
	<i>SATT</i>	64 000	0%
	<i>Technopoles</i>	1 507 000	5%
	<i>Autres</i>	82 000	0%
BPIFRANCE		9 035 602	27%
Établissements d'enseignement supérieur		2 535 863	8%
Rennes métropole		1 800 000	5%
Autres (Entreprises et associations essentiellement)		8 906 704	27%
Total programmes 201-202		33 070 469	100%

Source : fichier mission 2 (programmes 201-202) ; montants mandatés en 2017 sur des engagements 2013-2017; les projets collaboratifs BCOM et IDMER sont classés dans les pôles de compétitivité pour un montant de 1 711 000 €

⁷⁸ Montants bruts, y compris les avances faites pour le compte d'autres collectivités.

Tableau n° 23 : Gouvernance des structures d'aide à l'innovation

Structure	Gouvernance
BDI -	Conseil de surveillance -CS- présidé par la Région
Centres techniques et CRITT	
ACT FOOD BRETAGNE	CS, composé des financeurs, présidé par la Région en 2018
<i>ACTALIA</i>	<i>Siège social en Normandie, pas de présence de la Région Bretagne</i>
ADRIA DEVELOPPEMENT	Conseil de surveillance présidé par la Région
ASSOCIATION POLE CRISTAL	Région membre du CA
<i>CRT MORLAIX</i>	<i>Service de la CCIMBO, pas de présence de la Région</i>
CEVA	Région Actionnaire et membre de la SEM, 3 sièges du Conseil régional au Conseil d'administration
IDMER	Conseil de surveillance présidé par la Région
INSTITUT MAUPERTUIS	CS, présidence tournante, Rennes Métropole en 2018
PHOTONICS BRETAGNE	Région non membre du CA
VEGENOV BBV	Région membre du CA
ZOPOLE ⁷⁹	Région membre du CA
<i>CBB CAPBIOTEK</i>	<i>Région non membre du CA</i>
<i>ID2SANTE</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
Pôles de compétitivité	
<i>ASSO POLE IMAGES ET RESEAUX</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
<i>IDFORCAR ASSOCIATION</i>	<i>Région non membre du CA</i>
<i>POLE EMC2</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
<i>POLE MER BRETAGNE ATLANTIQUE</i>	<i>Région non membre du CA</i>
<i>VALORIAL</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
<i>VEGEPOLYS</i>	<i>Région non membre du CA</i>
<i>ATLANPOLE BIOTHERAPIE</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
Technopoles	
<i>7 TECHNOPOLES BRETAGNE</i>	<i>Région non membre du CA (invitée)</i>
<i>AUDELOR</i>	<i>Région membre du CA, au titre de l'agence d'urbanisme</i>
ANTICIPA ADIT	Région membre du CA (selon statuts)
LE POOL	Région membre du Conseil de Surveillance (selon statuts)
TECHNOPOLE BREST IROISE	Région membre du CA (selon les statuts)
TECHNOPOLE QUIMPER	Région membre du CA (selon statuts)
<i>VIPE VANNES</i>	<i>Région non membre du CA</i>
ZOPOLE DEVELOPPEMENT	Région membre du CA (selon statuts)

Source CRC, complétée par la région Bretagne

⁷⁹ Zoopôle est un centre technique des productions animales et agro-alimentaires ; il fonctionne en tant que technopôle pour l'appui à l'innovation, la coordination de programmes de recherche et la documentation.

Tableau n° 24 : Moyenne de salaire annuel « chargé » des dirigeants, par structure ⁸⁰

<i>Par an, en 2017</i>	Moyenne salaire net des dirigeants	Moyenne salaire + charges des dirigeants	Nombre total de salariés en 2017
Satellite	103 800	156 700	40
Satellite	80 100	168 000	46
Satellite	67 400	139 300	47
Satellite	67 900	119 200	8
Satellite	68 300	141 000	42
Satellite	58 260	111 400	10 (en 2016)
<i>Collectivité régionale</i>	60 900	100 300	3 600
Satellite	57 800	100 300	30

Source : Région Bretagne

Tableau n° 25 : Rémunération des cadres dirigeants salariés

<i>En €</i>	Moyenne salaire net annuel en EQTP
- de 20 salariés	48 857
De 20 à 49	81 996
50 et +	117 964
<i>Moyenne</i>	102 700

Source : INSEE données 2015

⁸⁰ Les données concernent tous les agents dirigeants de chacune des structures.



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

Affaire suivie par :
Den a bled gant an afer :

Direction générale adjointe
Ressources, transformation et service aux usagers
Gildas LEBRET, Directeur général adjoint
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

Rennes, le **29 SEP 2020**

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 29 mars 2018 vous m'avez informé de l'ouverture d'un contrôle des comptes et de la gestion de la Région Bretagne pour les exercices 2013 à 2017.

Ce contrôle a fait l'objet d'un premier rapport, débattu en juin 2019 en assemblée régionale. Le premier volume traitait de la situation financière de la Région, de sa responsabilité en matière de développement économique, de la mise en œuvre de la compétence transports interurbains et scolaires, ainsi que de l'évolution de l'organisation de la collectivité.

Vous y souligniez notamment la bonne situation financière générale de la collectivité ainsi qu'une gestion saine de sa dette et de sa trésorerie.

Par lettre en date du 3 septembre dernier, vous m'avez transmis le second rapport d'observations définitives relatif à la fiabilité de l'information comptable, l'aide à l'innovation et le pilotage des politiques mises en œuvre. Dans votre rapport, vous mettez notamment en avant les bonnes performances de la Région en termes d'audit, de contrôle de gestion et la qualité de la présentation des documents budgétaires.

Vous formulez également deux recommandations. La première vise à renforcer encore la qualité comptable de la gestion de notre collectivité, en développement le rattachement des charges à l'exercice auxquelles elles se rapportent. La Région souscrit bien évidemment à cet objectif. Elle rappelle à cet effet que la Direction générale des finances publiques (*DGFIP*) lui a attribué une note de qualité comptable de 19,2 sur 20 en 2018 (*dernière année notée*) et en constante progression depuis 2014.

La seconde recommandation est relative à l'intégration des modalités d'évaluation de la Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (*SRDEII*) dans sa rédaction. La Région y veillera lors de la prochaine actualisation de cette stratégie.

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

Loïc CHESNAIS-GIRARD

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

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

Adresser toute correspondance sous forme impersonnelle à Monsieur le Président du Conseil régional de Bretagne.
SIRET : 233 500 015 000 40 - TVA intracommunautaire : FR10 233 500 016

Envoyé en préfecture le 23/12/2020

Reçu en préfecture le 23/12/2020

Affiché le

ID : 035-233500016-20201218-20_DFE_01-DE



Envoyé en préfecture le 23/12/2020

Reçu en préfecture le 23/12/2020

Affiché le

ID : 035-233500016-20201218-20_DFE_01-DE

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex
www.ccomptes.fr