

n° 21\_DFE\_SBUD\_10

CONSEIL REGIONAL  
16 et 17 décembre 2021  
DELIBERATION

**Orientations budgétaires pour 2022**

Le Conseil régional convoqué par son Président le 23 novembre 2021, s'est réuni le 17 décembre 2021 à l'Hôtel de Courcy à Rennes, sous la présidence de Monsieur Michaël QUERNEZ, Vice-Président du Conseil régional.

**Etaient présents** : Madame Delphine ALEXANDRE, Monsieur Olivier ALLAIN, Monsieur Nicolas BELLOIR (en visioconférence), Monsieur Tristan BRÉHIER (jusqu'à 11h30), Monsieur Gaël BRIAND, Madame Gaby CADIOU (en visioconférence), Monsieur Nil CAOUISSIN (en visioconférence), Madame Fanny CHAPPÉ, Monsieur André CROCQ (en visioconférence), Monsieur Daniel CUEFF, Madame Forough DADKHAH, Monsieur Olivier DAVID, Monsieur Florent DE KERSAUSON, Monsieur Gérard DE MELLON (en visioconférence), Monsieur Stéphane DE SALLIER-DUPIN, Madame Claire DESMARES, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Julie DUPUY, Monsieur Benjamin FLOHIC, Madame Laurence FORTIN, Monsieur Maxime GALLIER (en visioconférence), Madame Anne GALLO, Madame Aziliz GOUEZ, Madame Gladys GRELAUD, Madame Alexandra GUILLORÉ, Monsieur Christian GUYONVARCH (jusqu'à 11h25), Monsieur Loïc HENAFF, Monsieur Philippe HERCOUËT (en visioconférence), Madame Kaourintine HULAUD, Madame Elisabeth JOUNEAUX-PÉDRONO, Madame Émilie KUCHEL (en visioconférence), Madame Carole LE BECHEC (en visioconférence), Monsieur Olivier LE BRAS (en visioconférence), Madame Agnès LE BRUN, Madame Isabelle LE CALLENNEC, Monsieur Marc LE FUR (jusqu'à 11h30), Monsieur Patrick LE FUR, Madame Aurélie LE GOFF (en visioconférence), Monsieur Fabien LE GUERNEVÉ, Madame Anne LE HÉNANFF (en visioconférence jusqu'à 10h30), Monsieur Loïc LE HIR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Gaëlle LE STRADIC, Monsieur Arnaud LÉCUYER, Madame Béatrice MACÉ (en visioconférence jusqu'à 10h), Monsieur Bernard MARBOEUF, Madame Aurélie MARTORELL (en visioconférence), Madame Véronique MÉHEUST, Monsieur Paul MOLAC (en visioconférence), Monsieur Yvan MOULLEC (en visioconférence), Madame Gaëlle NICOLAS, Madame Gaëlle NIQUE (en visioconférence), Monsieur Goulven OILLIC, Monsieur Denis PALLUEL (jusqu'à 11h30), Madame Mélina PARMENTIER (en visioconférence), Madame Anne PATAULT (en visioconférence), Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Fortuné PELLICANO (en visioconférence), Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Ronan PICHON (en visioconférence), Monsieur Pierre POULIQUEN, Madame Christine PRIGENT, Madame Astrid PRUNIER (en visioconférence), Monsieur Michaël QUERNEZ, Monsieur Guillaume ROBIC (en visioconférence), Madame Claudia ROUAUX (en visioconférence), Monsieur Stéphane ROUDAUT (jusqu'à 11h), Madame Régine ROUÉ (en visioconférence), Madame Ana SOHIER, Madame Stéphanie STOLL, Madame Valérie TABART, Madame Renée THOMAÏDIS (en visioconférence), Monsieur Arnaud TOUDIC, Monsieur Jérôme TRÉ-HARDY (en visioconférence), Monsieur Christian TROADEC, Monsieur Simon UZENAT, Madame Marie-Pierre VEDRENNE (en visioconférence), Madame Adeline YON-BERTHELOT (en visioconférence).

**Avaient donné pouvoir** : Monsieur Yves BLEUNVEN (pouvoir d'administration de la commune de HENANFF), Monsieur Tristan BRÉHIER (pouvoir donné à Monsieur Bertrand BRÉHIER à partir de 11h30), Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD (pouvoir donné à Monsieur Nicolas CHESNAIS-GIRARD à partir de 11h30), Madame Katja KRÜGER (pouvoir donné à Madame Delphine ALEXANDRE), Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN (pouvoir donné à Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN à partir de 11h30), Madame Béatrice MACE (pouvoir donné à Monsieur Pierre POULIQUEN à partir de 10h), Monsieur Stéphane ROUDAUT (pouvoir donné à Madame Agnès LE BRUN à partir de 11h).

Envoyé en préfecture le 21/12/2021 à 11h30 par Monsieur Bertrand BRÉHIER  
Reçu en préfecture le 21/12/2021 à 11h30 par Monsieur Bertrand BRÉHIER  
Affiché le 21/12/2021 à 11h30 par Monsieur Bertrand BRÉHIER  
ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE

**Excusés** : Monsieur Patrick LE DIFFON.

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 6 décembre 2021 ;

Vu l'avis de la Commission finances, ressources humaines en date du 13 décembre 2021 ;

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

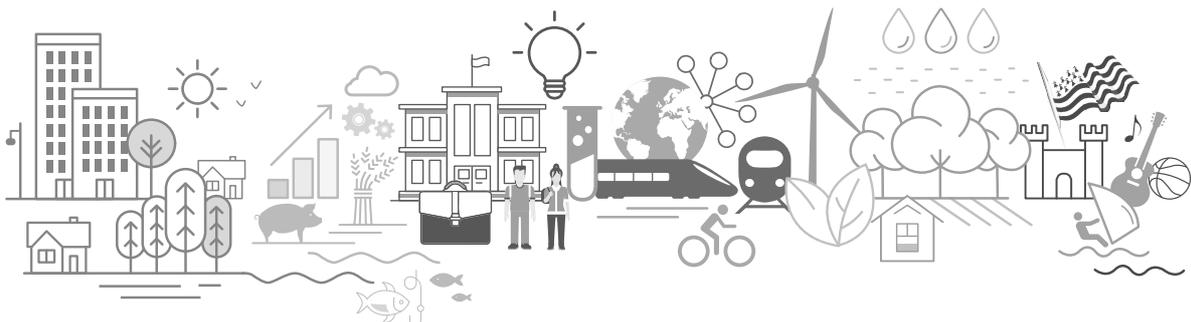
Et après avoir délibéré ;

**PREND ACTE** de la tenue du débat des orientations budgétaires en vue du vote du budget primitif pour 2022

# ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

# 2022

Conseil régional de Bretagne - Décembre 2021



Envoyé en préfecture le 21/12/2021

Reçu en préfecture le 21/12/2021

Affiché le

ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE

## SOMMAIRE

<b>PREAMBULE .....</b>	<b>1</b>
<b>1/ UNE STRATEGIE POUR LE MANDAT .....</b>	<b>3</b>
1.1 – Ce budget pour 2022 se construit dans un contexte très particulier que ces orientations entendent expliciter .....	3
1.1.1 - <i>Un mandat de 7 ans</i> .....	3
1.1.2 - <i>Une conjoncture inédite</i> .....	3
1.1.3 - <i>Les grands défis sont confirmés mais des enseignements nouveaux doivent être tirés des crises</i> .....	5
1.2 - Mettre en œuvre le projet de mandat. ....	6
1.2.1 - <i>Un projet de mandat autour de trois grandes orientations</i> .....	6
1.2.2 - <i>Il repose aussi sur des principes de méthode</i> .....	7
1.2.3 - <i>Placer cinq objectifs prioritaires au cœur de toutes nos politiques régionales et mobiliser à cette fin des outils nouveaux</i> .....	7
1.3 – Des engagements matérialisés dès 2022.....	9
1.4 – Une ambition permise par une stratégie financière constante, confirmée, mais adaptées et rendue plus agile.....	11
<b>2/ ADAPTER LA TRAJECTOIRE FINANCIERE AUX NOUVEAUX ENJEUX .....</b>	<b>12</b>
2.1 – Des finances publiques durablement fragilisées par la crise.....	12
2.1.1 – <i>Des séquelles à long terme sur les finances publiques</i> .....	12
2.1.2 – <i>Une stratégie de sortie de crise qui impacte les collectivités locales</i> .....	13
2.2- De faibles perspectives d'évolution des ressources régionales .....	15
2.2.1 – <i>Un panier de ressources fiscales en perpétuelle évolution</i> .....	16
2.2.2. – <i>Les fractions régionales de TVA</i> .....	17
2.2.3 - <i>La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques</i> .....	18
2.2.4 - <i>La taxe sur les cartes grises</i> .....	18
2.2.5 - <i>L'impact de l'allègement des impôts de production sur les frais de gestion de la fiscalité locale</i> .....	19
2.2.6 – <i>La réforme de la péréquation régionale</i> .....	19
2.2.7 – <i>La poursuite du Pacte breton d'investissement dans les compétences</i> .....	19
2.2.8 – <i>La synthèse des perspectives d'évolution des ressources régionales</i> .....	20
2.3 – Ajuster la stratégie financière pour préserver l'avenir .....	20
2.3.1 – <i>Une maîtrise des dépenses de fonctionnement toujours nécessaire pour maintenir un niveau d'épargne suffisant</i> .....	20
2.3.2 – <i>Un calibrage du programme pluriannuel d'investissement à 2,8 milliards d'euros pour la période 2022-2027</i> .....	21
2.3.3 – <i>La préservation d'un cadre financier soutenable</i> .....	22
2.3.4 - <i>Des conditions de financement toujours satisfaisantes</i> .....	22
2.3.5 - <i>La synthèse de la prospective financière</i> .....	24
2.4 - Identifier les priorités politiques pour construire « le monde d'après » .....	24
2.4.1 – <i>Piloter la transition écologique à travers une démarche de budgétisation environnementale</i> .....	24

Envoyé en préfecture le 21/12/2021

Reçu en préfecture le 21/12/2021

Affiché le

ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE

Ce débat d'orientations budgétaires pour 2022 est le premier d'une nouvelle mandature. Il porte naturellement sur l'année à venir mais il s'inscrit aussi dans une perspective pluriannuelle qui est celle d'un mandat de plus de 6 ans.

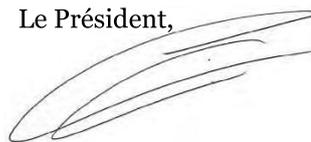
Ce débat a ses spécificités : il est le premier acte des étapes budgétaires annuelles de la collectivité, avant le vote du budget primitif, les délibérations modificatives, puis la présentation des documents portant sur l'exécution du budget (Compte administratif, compte de gestion et rapport d'activité).

Le débat sur les orientations budgétaires se différencie notamment du budget primitif en portant sur des orientations et non sur de la programmation budgétaire détaillée. Il n'est pas suivi d'un vote et doit essentiellement éclairer les élus quant aux perspectives ouvertes et la stratégie suivie, avant leur traduction opérationnelle dans les programmes budgétaires. Son principal objet est l'alignement de la stratégie financière et budgétaire pluriannuelle avec le projet politique de la collectivité. Vouloir y lire une préfiguration du budget primitif serait une erreur de lecture.

Les orientations budgétaires sont donc essentiellement un exercice de cohérence et d'expression d'une vision stratégique.

**Je vous demande de bien vouloir me donner acte de ces orientations budgétaires pour l'année 2022.**

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD

Envoyé en préfecture le 21/12/2021

Reçu en préfecture le 21/12/2021

Affiché le

ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE

## **1.1 – Ce budget pour 2022 se construit dans un contexte très particulier que ces orientations entendent expliciter**

---

### **1.1.1 - Un mandat de 7 ans.**

2022 est d'abord la première année d'un mandat nouveau qui a la particularité de porter sur 7 ans et verra donc la construction, la présentation et l'exécution de 7 budgets primitifs. Ceci ouvre une perspective pluriannuelle exceptionnelle, permettant de voir loin, de s'inscrire dans une vision de moyen terme et dans des orientations structurantes pour l'avenir de la Bretagne, dans un moment où les mois écoulés ont démontré encore une fois l'accélération du temps. C'est ainsi dans ce calendrier nouveau que seront tenus l'ensemble des engagements pris devant les bretonnes et les bretons et que sera mis en œuvre le projet de mandat pour la Bretagne. Il articule le temps long, qui est celui des transitions, avec les impératifs de l'immédiateté, des urgences en cours, et de la nécessité de rendre visible concrètement et sans attendre les effets de l'action publique.

### **1.1.2 - Une conjoncture inédite.**

#### **Une vigoureuse reprise.**

L'année 2022 se présente sous un jour inédit qui est celui de la poursuite annoncée d'une relance engagée dès 2021, qui a surpris l'ensemble des observateurs et des conjoncturistes par sa vigueur et son apparente robustesse. De même qu'au printemps 2020, avec le premier confinement, les instituts de conjoncture étaient toujours en retard dans les prévisions de la récession, devant, de semaine en semaine revoir leurs chiffres à la baisse, ils sont désormais conduits, depuis plusieurs mois, à réviser de jour en jour leurs anticipations à la hausse...

La croissance au troisième trimestre de 2021 a ainsi atteint le chiffre record de 3 %, jamais constaté depuis les années de la reconstruction d'après-guerre. Les consolidations annuelles devraient approcher des 7 %, performance, certes expliquée par un effet de rattrapage, mais que les analystes les plus optimistes n'osaient formuler. En tout état de cause, le niveau d'activité d'avant la crise aura été rejoint plusieurs mois plus tôt que ce qui était imaginé.

Un très grand nombre d'indicateurs sont ainsi passés au vert et surprennent : les anticipations d'investissement, de recrutement et d'activité sont toutes bien orientées, les mesures du moral des entrepreneurs et de leur degré de confiance vont dans le même sens. Les carnets de commande sont remplis, la consommation est au rendez-vous et le niveau des réserves d'épargne des français en particulier permettent d'envisager la poursuite de la tendance.

A cela s'ajoute que le prisme géographique est favorable à la Bretagne qui obtient de meilleurs résultats que la France, qui elle-même se classe parmi les meilleurs élèves de l'Europe. Ces éléments révèlent pour notre Région une résilience aux crises qui avait déjà été perçue au moment de la récession et qui se confirme au moment de la reprise. Une étude de la Banque de France démontre que la Bretagne est, des Régions françaises, celle qui aura connu la moins forte récession en 2020 et le meilleur effet de rebond en 2021. Cette forte aptitude à la résistance à la crise comme à la dynamique de rebond de la Bretagne est un atout formidable qu'elle doit sans doute à la structure de son économie, à la place des IAA, comme de l'ESS, à la solidité de ses services publics, mais également à la réalité d'une cohésion sociale préservée et d'un dialogue social vigoureux.

Les évolutions du marché du travail sont elles aussi inattendues et favorables. La France a ainsi retrouvé plus tôt que prévu le niveau de l'avant crise et montre sa capacité à poursuivre une réelle dynamique de baisse. Sur ce plan également, la Bretagne fait mieux que la moyenne en ayant retrouvé plus tôt que les autres Régions le niveau d'avant crise et s'approchant désormais de la barre des 6 % de demandeurs d'emploi, niveau il y a encore peu de temps considéré comme proche du plein emploi pour un pays comme la France. Les fondamentaux sont bons et la période est donc propice à engager ou accélérer les nécessaires dynamiques de transformation de l'économie bretonne, avec l'objectif de produire « moins de carbone et plus d'emplois », sans quoi cette croissance n'a aucun sens.

## Des incertitudes majeures.

Pour autant, ce qui est juste au moment où s'écrit ce rapport le sera-t-il encore au moment où il sera débattu ?

Si la conjonction de tous ces indicateurs permet à l'instant « t » de tracer le tableau d'une situation économique dynamique et favorable, un contexte de très grandes incertitudes n'autorise pas à l'inscrire dans une perspective structurante et de moyen terme. De fait, ces incertitudes sont sans doute plus fortes encore qu'avant le déclenchement de la pandémie.

La première d'entre elles est d'ailleurs directement liée à la question sanitaire. Le risque de résurgence du virus et d'apparition de nouvelles vagues, qui auraient pour conséquences de nouveaux épisodes de confinement et d'arrêt de l'économie, sont une épée de Damoclès permanente qui menace la croissance. Elle rend hasardeuse toute prévision allant au-delà du très court terme. Elle freine l'optimisme et la confiance. Il semble qu'il faille apprendre à vivre avec cette menace, elle, inscrite dans le temps long.

Bien d'autres facteurs aggravent encore ces incertitudes, on peut ici les citer sans souci d'exhaustivité.

La planète est d'abord soumise à des tensions géopolitiques inconnues depuis longtemps avec des risques de conflits locaux pouvant avoir des répercussions générales, mais aussi des rivalités entre grands blocs et la résurgence de guerres économiques plus ou moins froides.

Le système économique est également soumis au risque d'effets de bulles, notamment financières, qui apparaissent comme le contrecoup des politiques monétaires très accommodantes qui auront certes permis de sauver le système et de maintenir coûte que coûte l'activité économique, mais montrent aussi leurs potentiels effets pervers. Les records atteints par les bourses mondiales, déconnectés des chiffres de l'économie réelle, en sont une illustration qui, par ailleurs, suscite l'incompréhension, sinon la colère, des opinions publiques.

Pour les états et les nations, les conséquences de l'explosion des niveaux d'endettement apparaissent comme un défi majeur dont la prise en compte ne sera pas sans conséquence sur l'action publique.

Le monde économique est par ailleurs soumis à des pressions inédites sur les matières premières : énergie d'abord, mais également bien d'autres ressources surexploitées dans un moment de forte reprise de la croissance. Il en résulte des crises des approvisionnements qui fragilisent l'ensemble des chaînes de production, font peser le spectre de pénuries de tout type et alimentent un risque inflationniste. La question alimentaire n'étant pas la moindre dans les grands défis stratégiques se posant aux nations.

Les tensions sont aussi perceptibles sur le marché du travail et sur le plan social. De fait, le frein majeur à la reprise et à la croissance semble dorénavant celui du recrutement alors même que le nombre de demandeurs d'emploi demeure important, que la part des demandeurs d'emploi de longue durée n'est pas en diminution, que la pauvreté demeure une réalité inacceptable.

Ces tensions et la légitime demande du monde du travail de bénéficier, après les efforts consentis, de la dynamique retrouvée, alimentent, elles aussi, les risques de spirale inflationniste. Dans un contexte de forte reprise, les inégalités pourraient aussi s'accroître entre tous ceux qui sauront saisir les opportunités du moment, profiter de la dynamique et tous ceux qui, au contraire, dans cette période de très fortes mutations, pourraient se sentir toujours plus relégués et exclus.

La sortie de crise sera aussi le moment de la fin du « quoi qu'il en coûte » et sans doute de la réduction d'un grand nombre d'aides financières aux entreprises ou aux individus qui auront des répercussions très directes sur l'activité, comme sur le pouvoir d'achat.

La préparation du budget et l'engagement d'un projet de mandat se font enfin dans un contexte institutionnel qui demeure peu favorable aux collectivités en général et aux Régions en particulier. Il est celui d'un gouvernement qui, pour répondre à la crise a fait le choix légitime d'un très fort niveau d'intervention mais aussi, plus contestable, d'une organisation centralisée. Ce choix ne faisant que confirmer un niveau de confiance limitée dans l'action et le rôle des collectivités locales. On doit souligner, depuis plusieurs années, la multiplication des politiques nationales pilotées depuis Paris sans concertation ni prise en compte des réalités locales, le développement de logiques d'appel à projet et de mise en concurrence des territoires, un choix fait pour l'échelle départementale dans le déploiement des politiques nationales. Enfin, force est de constater que les Régions sont le niveau de collectivités qui aura subi les plus fortes conséquences de la crise pandémique et vu ses ressources les plus durablement restreintes.

On ne serait pas complet dans le tableau du contexte sans évoquer le calendrier électoral qui ne sera pas sans influence, dans les mois à venir, sur les relations entre Etat et collectivités, ainsi que sur les dynamiques de l'action publique.

L'ensemble de ces éléments de contexte rend plus difficile que jamais l'exercice de la prospective pluriannuelle alors même qu'elle est essentielle dans une période de fortes mutations structurelles. Ceci impose aux collectivités l'obligation de concilier dans leurs plans d'action vision de moyen terme, stratégie pluriannuelle et capacité d'adaptation immédiate à l'urgence et aux situations inattendues.

C'est ce que la Région a fait depuis mars 2020, elle doit encore accroître cette propension.

### 1.1.3 - Les grands défis sont confirmés mais des enseignements nouveaux doivent être tirés des crises.

Le projet régional s'inscrit dans la cohérence des orientations de la Breizh COP et des trois grands défis qui avaient été collectivement identifiés :

**Le défi du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité**, dont la mesure est de mois en mois confirmée et affinée par les scientifiques, démontrant son aggravation continue, et dont les effets sont dorénavant perceptibles par le plus grand nombre, sur nos paysages, les phénomènes météorologiques, nos modes de vie.

**Le défi de la cohésion sociale**, dont on perçoit à la fois l'importance vitale en période de crise, dont on souligne l'avantage qu'il représente dans une Région comme la Bretagne, forte de son identité et de son sentiment d'appartenance partagé, mais dont on doit aussi reconnaître les fragilités dans une période où les réflexes individualistes ou communautaristes tendent à s'imposer, voire à se généraliser, portant atteinte à la performance de nos organisations sociales. Générateurs d'angoisses, de crispations sociales et générationnelles, la crise du COVID, le défi climatique et plus largement la prise de conscience de la nécessité de changer de modèle de développement et de s'engager dans des transitions appellent une action publique résolue pour accompagner ces changements profonds et maintenir la cohésion d'une société sous tension.

**Le défi de l'équilibre territorial** enfin, si particulier en Bretagne compte tenu de sa géographie mais aussi de son armature spécifique, faite d'un tissu de villes moyennes, mais dont on ne doit pas cacher les fragilités face à des tendances générales privilégiant la polarisation des activités et la concentration des richesses, dans un contexte de croissance démographique qui accentue la pression sur les ressources naturelles, à commencer par le foncier.

Ces trois défis, comme priorités à prendre en compte, sont largement confirmés par les crises vécues ces derniers mois, celle des gilets jaunes comme celle de la pandémie et du confinement.

Plus encore, l'ensemble de ces phénomènes ont souligné la fragilité de nos équilibres, la nécessité d'engager de réelles ruptures avec les modèles dominants pour préserver nos modes de vie. Ils ont également rendu évidente la dimension systémique des problèmes et la nécessité d'y apporter des réponses globales et transversales. C'est à un changement d'approche que nous avons été invités, avec l'obligation désormais d'établir un lien entre les enjeux climatiques et ceux de la cohésion sociale, entre les questions sociales et la géographie territoriale. Est apparue comme plus évidente l'interdépendance de ces problématiques. S'est imposée l'idée que s'attaquer au défi climatique sans tenir compte des risques sur la cohésion sociale et territoriale serait une impasse.

Les crises n'ont pas fondamentalement modifié le diagnostic qui avait été fait, mais elles ont accéléré certaines mutations déjà engagées, dans les comportements de consommation, les modes de vie, la réalité du travail. Elles ont modifié les aspirations profondes de nos concitoyens dans leur rapport à la nature, à la ville, à la ruralité, à la vie, au travail, aux déplacements, aux « autres »... Ceci s'est exprimé au début du confinement par un soudain désir de construire un « monde nouveau », le « monde d'après », suscitant des rêves, et parfois de l'espérance.

Mais le risque est grand, quelques mois plus tard, les prosaïques réalités s'étant imposées, de ne déboucher sur un « monde d'après » qui ne serait que celui d'avant en pire. Une Europe qui n'arriverait pas à se positionner comme une clé de réussite des mutations en cours, et comme puissant outil de protection et d'assurance de nos citoyens. Une France qui aurait renié sa devise républicaine de Liberté Egalité Fraternité. Une société qui aurait encore aggravé les inégalités, qui aurait laissé sur le bord du chemin une part toujours plus importante de la population, qui aurait privilégié le court terme sur le temps long, qui aurait laissé l'individualisme triompher des solidarités, qui aurait sacrifié l'humain aux vertiges de la technologie, qui aurait sacrifié des pans de nos libertés individuelles sur l'autel de la sécurité sanitaire... Pour éviter ce triste atterrissage, trois enseignements complémentaires doivent être pris en compte.

**Le premier** est l'importance de la santé, prise dans une acception large, celle du bien vivre, dans un environnement préservé, en bénéficiant d'un cadre favorable à l'épanouissement personnel et collectif, à l'équilibre psychologique et aux relations humaines. C'est à l'aune de cette vision globale de la santé de chacun que doivent dorénavant être analysées nos politiques publiques, qui doivent viser l'efficacité sur leur propre champ d'intervention, mais plus largement prendre en compte la dimension humaine des individus.

**Le second** est la priorité à donner à la préoccupation sociale, comme une condition absolue de la réussite des transitions, comme de la performance économique. Ces transitions, comme les crises que nous avons vécues, se sont révélées des vecteurs d'aggravation des injustices en frappant plus fortement les personnes pourtant les moins directement responsables des phénomènes en cause. La sortie de crise pourrait être l'occasion d'une nouvelle aggravation de ces inégalités, creusant l'écart entre les gagnants du système et ses victimes, et notamment les plus précaires et les jeunes. Ce serait en soi inacceptable, mais ce serait, par surcroît, contreproductif car de nature à bloquer assez rapidement toute possibilité d'accélérer les évolutions nécessaires. Ces dernières seront justes ou ne seront pas, comme la crise des gilets jaunes l'avait déjà démontré sur la question de la taxe carbone. Il convient en effet de ne pas minimiser les menaces qui pèsent sur la cohésion sociale, y compris en Bretagne, où elle a toujours été un avantage comparatif majeur.

Le troisième enseignement, au sortir des dernières élections régionales, d'après la tendance à confirmer celle que nous constatons de scrutin en scrutin, est l'urgence démocratique. L'enjeu de la participation, de l'intéressement de nos concitoyens à leur propre avenir et à la chose publique, devient dès lors un défi majeur et essentiel. Il devra être au cœur du projet de mandat et irriguer toute prise de décision.

## **1.2 - Mettre en œuvre le projet de mandat.**

### **1.2.1 - Un projet de mandat autour de trois grandes orientations.**

Il s'inscrit dans le prolongement et l'approfondissement d'engagements pris par le Conseil régional lors du précédent mandat. Les grandes orientations de la Breizh Cop sont ainsi confirmées. Elles le sont d'abord parce qu'il s'agit d'un projet de territoire qui est désormais plus que celui du seul Conseil régional. Elles le sont aussi parce que les diagnostics réalisés et les orientations retenues sont le résultat d'un intense travail de concertation et de co-élaboration avec un très grand nombre de partenaires. Elles le sont enfin, comme évoqué plus haut, parce que, loin de les infirmer, les enseignements à tirer des crises vécues viennent en renforcer la pertinence, voir l'urgence.

Pour autant, confirmation des orientations passées ne signifie pas immobilisme dès lors que sont tirés tous les enseignements des périodes vécues ces derniers mois, notamment autour des trois enjeux cités ci-dessus : santé globale, justice sociale et défi démocratique. Les inflexions viennent aussi et surtout du rythme accéléré de mise en œuvre des engagements propres du Conseil régional en déclinaison de cette feuille de route stratégique du territoire.

Le projet de mandat retient ainsi trois grandes orientations stratégiques qui portent une vision de la Bretagne à construire ensemble.

- **Bien vivre partout en Bretagne**, c'est la possibilité donnée à chacun de vivre, de travailler, de construire ses projets là où il le souhaite en Bretagne, c'est une vision large de la qualité de vie qui articule emploi, épanouissement individuel, vie sociale et santé globale. Dans l'esprit de la Breizh Cop et des objectifs du SRADDET cette vision exige proximité, solidarité et différenciation des réponses à apporter selon le territoire et la problématique posée. Bien vivre partout en Bretagne c'est bien manger et préserver sa santé, c'est mieux se déplacer en se déplaçant moins, c'est construire pour soi et ses enfants des parcours d'orientation et de formation vers la compétence et l'emploi, c'est bénéficier de services de proximité, accessibles, permettant épanouissement personnel, notamment grâce aux pratiques culturelles et sportives. Bien vivre c'est aussi apporter des éléments de réponse aux enjeux majeurs du logement, notamment pour les plus fragiles. Bien vivre c'est contribuer à préserver l'avenir des générations montantes par la protection de l'environnement, le renforcement de notre action d'atténuation et d'adaptation du changement climatique. Bien vivre c'est aussi assumer un nouveau modèle de développement, se projeter dans de nouveaux projets, indispensable pour offrir les emplois de demain, indispensable pour assumer notre place dans l'appareil de production des biens et services.
- **Plus d'emploi et moins de carbone**, c'est la conciliation de la création de richesse, d'un développement durable avec les impératifs climatiques et écologiques. C'est même l'intégration totale des enjeux des transitions dans les modèles de développement pour les rendre plus performants. Cela passe par la révision de nos objectifs de développement, de la manière de les quantifier et d'en suivre la réalisation. Cela passe par l'accompagnement dans les transitions nécessaires de nos modèles économiques, à commencer par nos systèmes agricoles. Plus d'emploi et moins de carbone c'est enfin la capacité à ne pas subir les mutations et au contraire à les anticiper pour en faire des opportunités. C'est la capacité pour la Bretagne à se positionner en leader français et européen dans des créneaux porteurs d'avenir, enjeux de souveraineté pour lesquels elle ne serait plus demandeuse, mais offreuse de solutions et attractive. Le renforcement de nos excellences sur le bien manger pour tous, la cybersécurité, ou l'économie maritime figurent parmi les défis à relever pour demain.
- **Plus de Bretagne**, c'est enfin une Région pleinement maîtresse de son avenir, une Région qui porte une vision, un destin collectif et qui sait mobiliser l'ensemble des forces vives dans une direction commune. Qui revendique le fait que dans la période actuelle, le territoire est une partie de la solution. C'est une Région qui sait faire de son identité, de ses langues et de son caractère propre un atout de différenciation dans un monde en proie à la banalisation des modèles, c'est une Région qui sait faire de ses valeurs de solidarité une force pour la performance collective, qui donne confiance et agit contre le fatalisme et la désespérance. C'est donc une Région de la participation qui saura relever le défi

démocratique. Mais c'est aussi une Région qui saura se faire entendre et reconnaître à Paris et Bruxelles, qui aura noué des alliances lui permettant de peser et de compter demain. C'est enfin une Région qui, par l'innovation organisationnelle et institutionnelle, saura proposer des modèles nouveaux, plus performants et plus efficaces. La décentralisation demeure pour la Bretagne une frontière à repousser.

### **1.2.2 - Il repose aussi sur des principes de méthode.**

**Le premier élément de méthode** venant structurer l'ensemble du projet de mandat est l'articulation permanente entre enjeux de court terme, la capacité à réagir à l'urgence, avec de l'autre côté, l'impératif catégorique de viser le temps long, d'inscrire l'action publique dans la cohérence et la constance d'une vision de moyen et long terme. Ceci demande toujours plus de souplesse mais en même temps une très grande exigence à viser le bon horizon et à se donner les moyens de tenir les projets, en dépit des aléas.

Ceci se traduit par exemple par le double exercice d'accompagnement du plan de relance pour conforter la reprise, consolider les acteurs en phase de rebond et de l'autre côté la capacité à s'inscrire dans des programmations d'investissements et de dépenses dépassant l'annualité budgétaire et relevant d'exercices de contractualisation ou de programmation longs comme le CPER ou les PO des fonds européens.

**Un deuxième élément de méthode** consistera à assumer le rôle du Conseil régional consistant à orienter et à entraîner dans une dynamique collective.

En priorité, la Région assumera pleinement ses compétences et ses responsabilités directes dans la production des services publics dont elle a la charge, en veillant à l'exemplarité de son action.

Collectivité stratège, en charge de la planification, devant se traduire en schémas qui sont autant d'exercices de coordination de l'action publique, le Conseil régional assumera cette responsabilité en simplifiant l'expression autour d'un nombre limité de documents, qu'il cherchera par ailleurs à intégrer pour en assurer la pleine cohérence. Demain, ne perdureront essentiellement que le SRADDET, « schéma des schémas » en matière de projet de territoire et d'enjeux d'aménagement et de préservation de l'environnement (cf le rapport de lancement de sa procédure de modification obligatoire lors de cette même session) et le regroupement des trois schémas de développement que sont le SRDEII, le CPRDFOP et le SRESR qui seront bâtis dans un même pas de temps et de manière très intégrée. (cf la communication ad hoc présentées lors de cette même session).

La Région ne sera stratège que si elle est aussi partenaire. Elle n'agit jamais seule et face à l'ampleur des défis, doit plus que jamais veiller à renforcer la cohérence des interventions et les nécessaires complémentarités. Le partenariat, autant avec les autres acteurs publics qu'avec les entreprises et les associations, via la contractualisation notamment, est ainsi un principe d'action structurant de la mise en œuvre du projet régional. Il vise à favoriser l'engagement de chacun dans le respect de ses compétences et responsabilités.

Pour exercer cette fonction de Région stratège et partenaire, le Conseil régional entend s'appuyer sur les instances régionales existantes, comme la CTAP (Conférence territoriale de l'action publique), la CRML (Conférence régionale mer et littoral), le parlement de l'eau ou le CCRRDT (Comité consultatif régional de la recherche et du développement technologique). Ils sont autant de lieux de gouvernance partagée permettant de produire une action publique cohérente et plus efficace.

Elle articulera la fonction stratégique et ses compétences directes dans le cadre de feuilles de route transversales, permettant de porter ses propres engagements au titre des orientations de la Breizh Cop. Six de ces feuilles de route avaient été adoptées et déployées lors du précédent mandat, elles seront réajustées et complétées dès 2022 par plusieurs mobilisations nouvelles répondant aux nouveaux objectifs du mandat.

Ces feuilles de route sont des outils de pilotage permettant de dépasser les logiques verticales des programmes budgétaires et d'assurer une prise en compte transversale des diverses compétences régionales, au regard d'objectifs plus larges. Dans une logique de « plan guide », fixant un cadre sur la durée du mandat, mais suffisamment souple pour s'adapter aux évolutions de contexte qui ne manqueront pas d'advenir sur la durée du mandat, ces feuilles de routes permettront de prioriser les actions, de les programmer dans le temps, de les mettre en synergie et de s'assurer de la réelle dynamique de leur mise en œuvre.

### **1.2.3 - Placer cinq objectifs prioritaires au cœur de toutes nos politiques régionales et mobiliser à cette fin des outils nouveaux.**

**L'accélération des transitions climatiques et écologiques** est le premier objectif transversal du mandat. Tout indique que le rythme d'aggravation des dérèglements et de dégradation de la biodiversité s'accroît, que les politiques publiques engagées ne sont pas à la hauteur des défis et que les délais dans lesquels une réaction efficace est encore possible se réduisent. La Breizh Cop a fixé des objectifs ambitieux et préconise des ruptures. La Région confirme son engagement et le fait dès cette session par la présentation d'une feuille

de route stratégique permettant de revoir nos objectifs, de remobiliser nos partenariats, de renforcer la cohérence de nos actions, de les mettre en synergie. Elle confirme par ailleurs, de nos interventions pour l'atténuation des dérèglements climatiques, en tenant compte du caractère très marginal de notre capacité d'action, la volonté de déployer une stratégie volontariste d'adaptation aux effets de ces dérèglements, désormais inéluctables.

En appui de cet objectif majeur, de nouveaux outils seront déployés et sont décrits dans le bordereau présenté lors de cette même session :

- mise en place d'un budget vert permettant de mesurer notre effort, d'orienter le processus de construction budgétaire et d'évaluer *in itinere* l'effort d'intégration des enjeux climatiques dans le plus grand nombre de nos politiques.
- développement d'outils de conditionnalité autour de l'enjeu climatique permettant de cibler nos accompagnements sur les projets et partenaires inscrivant leur action en parfaite cohérence avec la stratégie régionale
- mise en place d'un haut conseil pour le Climat en Bretagne permettant de mobiliser l'expertise scientifique au service de la prise de conscience et de la rigueur des réponses apportées par les politiques publiques.

**La prise en compte des enjeux et défis sociaux**, est le second objectif transversal. En France, 14% de la population vit sous le seuil de pauvreté (fixé par l'Insee à 1.063 euros par mois). C'est 8.8 millions de pauvres dont 3 millions d'enfants. En Bretagne : 350.000 personnes sont sous le seuil de pauvreté soit 10,8% de la population avec des disparités selon les territoires.

Il s'agit de l'engagement à articuler la recherche de la performance et de l'innovation pour porter un projet de développement et de création de richesses, avec l'impératif social et de cohésion, pour ne laisser personne sur le bord du chemin. Il ne doit plus y avoir deux projets parallèles, l'un pour le développement et l'autre pour en réduire ou traiter les effets néfastes ; il ne doit y avoir qu'un projet de performance alliant enjeux économiques et enjeux sociaux, compétitivité et solidarité. La question sociale sera donc transversale à l'ensemble du projet de mandature, quand bien même les compétences dites sociales ne sont pas au cœur des obligations légales du Conseil régional.

Cet objectif se traduira lors d'une prochaine session par la présentation d'un engagement marquant la contribution de la Région au nécessaire effort collectif de lutte contre la pauvreté et la précarité. La démarche visera notamment à mieux prendre en compte ces enjeux dans l'ensemble de nos actions. La prise en compte du défi de la justice sociale devra ainsi être intégré dans toute réflexion préalable à l'élaboration d'une action ou d'un dispositif. Un travail sera par ailleurs engagé avec l'ensemble de nos partenaires et en particulier les collectivités en charge de la compétence sociale pour mieux coordonner l'action publique locale.

La mise en place d'un nouvel indicateur de richesse et de nouveaux critères d'évaluation des politiques régionales permettra également une meilleure prise en compte des évolutions de la pauvreté et de ses effets sur nos sociétés.

**La prise en compte des enjeux de l'équilibre territorial**, est un troisième objectif transversal. Il s'agit de préserver l'avantage comparatif de la Bretagne qui est celui d'un territoire maillé de villes petites et moyennes qui sont des relais de dynamisme dans les territoires, assurent à chacun une offre de services permettant de bien vivre, apportant aussi des réponses aux enjeux écologiques de limitation des déplacements et au défi social que représente aujourd'hui le logement. Cet objectif fait l'objet d'une feuille de route adoptée en 2021 qui sera remise à jour.

Le mise en œuvre du SRADDET sera la colonne vertébrale de cette action en faveur de l'équilibre territorial, à laquelle l'ensemble des politiques régionales devront contribuer. En particulier, la politique territoriale de la Région viendra l'appuyer et en accompagner la déclinaison. De nouveaux outils devront être imaginés et mis en œuvre pour développer les solidarités entre territoires et soutenir en particulier les polarités, les centralités, l'offre de services aux populations. La recherche de cohérence et la promotion des mécanismes de solidarité territoriale seront notamment favorisés par les discussions stratégiques que la Région engagera avec les territoires à l'échelle des SCOT pour élaborer des « Pactes de cohérence ».

Plus largement, l'outil nouveau de prise en compte des spécificités territoriales sera une péréquation volontariste, plus forte que dans le précédent mandat et surtout, étendue à l'ensemble de nos politiques publiques régionales. Ainsi, sur la base de la « carte des capacités » élaborée et adoptée en 2021, progressivement, l'ensemble des actions et dispositifs régionaux (pour lesquels cela à un sens) seront passés au crible de ces critères. Cela permettra une réelle différenciation et une meilleure prise en compte des inégalités dans les chances de développement.

**La prise en compte des attentes de la jeunesse**, sera le quatrième objectif transversal et prioritaire du mandat. Il sera formalisé dans une feuille de route spécifique permettant de renforcer la cohérence des multiples actions d'ores et déjà conduites par le Conseil régional, en lien avec le « plan breton de mobilisation pour les jeunes ». L'enjeu est de répondre aux aspirations des jeunes de Bretagne, qui sont aussi diverses

que complexe à analyser. Il s'agit aussi de favoriser la cohésion sociale régionale et de lutter contre toute forme d'opposition générationnelle.

Il convient pour cela, non seulement de développer des actions et dispositifs dédiés, adaptés aux attentes et plus accessibles à ces cibles. Il conviendra de veiller dans toutes nos politiques publiques à ce que les enjeux de la jeunesse soient systématiquement pris en compte, dans le temps de leur élaboration comme dans celui de leur mise en œuvre. Mais il faudra aussi mettre l'accent sur la question de la participation. Des actions et propositions devront ainsi être faites pour permettre à un plus grand nombre de jeunes d'être pleinement acteurs de leur vie, ainsi que de celle de la cité.

Les instances et espaces existants de participation, notamment le CRJ, seront renforcés et revus en tant que de besoins, de nouvelles formes de dialogue devront être proposées. Un pilotage transversal sera assuré et permettra de mieux rendre compte de l'action transversale, à l'instar de ce qui a été fait en avril 2021 dans le cadre du plan d'urgence. Un volet du RADD devra être consacré aux jeunes.

**Vitaliser la démocratie locale et la participation** sera le cinquième axe transversal du mandat. Il s'agit de tenir compte, partout, de la question démocratique pour ré-intéresser nos concitoyens à la chose publique, les ré-impliquer dans les processus de décision, leur re-donner les moyens de se sentir parties prenantes et de participer réellement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Des réflexions seront engagées en ce sens pour proposer des démarches nouvelles de participation, de co-élaboration, mais aussi des dispositifs d'information, permettant de renforcer la transparence de l'action publique, son évaluation et la capacité des élus à rendre compte de leur action. Innovations et expérimentations devront être favorisées.

Une réflexion est d'ores et déjà engagée au sein du CESER sur la double question des indicateurs alternatifs de mesure de la richesse et des outils de participation. Ses propositions pourront nourrir celles dont le Conseil régional aura à débattre dans le courant de 2022.

Dans le même but de relever le défi démocratique, l'orientation engagée dès le précédent mandat d'une forte territorialisation de nos politiques régionales comme de nos organisations sera poursuivie et approfondie. Il en va de la possibilité d'une meilleure adaptation de nos actions aux spécificités locales, d'une réponse de proximité aux attentes locales, d'une meilleure réactivité et qualité dans le service rendu à la population.

### **1.3 – Des engagements matérialisés dès 2022.**

Ces grandes orientations pour le mandat qui s'ouvre seront très concrètement perceptibles dès le budget 2022. Plusieurs éléments peuvent ainsi être mis en exergue.

- Un engagement renforcé face au dérèglement climatique est proposé dès cette même session et permettra, en plus de réviser nos objectifs et de conforter la transversalité de l'approche climatique de la Région, de conformer plusieurs priorités d'action qui seront perceptibles dès le budget 2022 (aides à la rénovation thermique, décarbonations dans les transports, plan énergétique dans les lycées, engagement du plan hydrogène...).
- 2022 sera une année importante pour la politique territoriale régionale puisqu'elle verra le prolongement et l'ajustement du dispositif expérimental « Bien vivre partout en Bretagne » avec la mobilisation d'une nouvelle tranche de 36 M€ et la négociation d'un nouveau contrat avec les îles. Dans le même temps, seront lancés les travaux d'élaboration des Pactes de cohérence régionale et territoriale dans la cadre géographique des territoires de SCOT.
- 2022 verra la mise en œuvre de la nouvelle politique tarifaire dans les lycées. Ainsi que la poursuite de la mise en œuvre de l'ambitieux PPI de plus de 1,2 Mds€, avec son volet de rénovation thermique mobilisant cette année encore près de 120 M€.
- En matière de mobilités, l'année restera marquée par les conséquences de la pandémie. La Région maintiendra son effort pour assurer la qualité du service public en tenant le meilleur compte de la fragilisation des opérateurs. 2022 verra par ailleurs l'accélération de l'élaboration des contractualisations avec les EPCI. En lien avec la feuille de route climat, la décarbonation des flottes sera poursuivie. Plus largement, le verdissement de nos infrastructures de transports et en particulier des ports sera poursuivi et accentué. L'effort d'investissement lié à la finalisation de l'exécution du CPER sera accru avec une dépense prévue en 2022 de 35,3M€.
- Dans un contexte de forte reprise économique, l'action d'accompagnement des entreprises sera poursuivie avec une particulière vigilance pour soutenir les entreprises fragilisées par la crise et par la sortie du « quoi qu'il en coûte » des pouvoirs publics, mais également pour accompagner le développement de toutes celles qui voudraient se saisir des opportunités de la conjoncture. Une préoccupation forte est celle du recrutement et des dispositifs innovants seront expérimentés en lien avec des EPCI volontaires pour aider à dépasser les freins à l'embauche.
- 2022 sera une nouvelle fois une année exceptionnelle en matière de formation professionnelle avec le déploiement des fortes augmentations de crédits du PRIC, en lien avec le plan de relance. Cette année, l'effort sera maintenu, avec un ciblage fort sur les jeunes, sur les dispositifs périphériques à la

formation et une attention particulière devra être portée aux plus fragiles, demandeurs d'emploi de longue durée et jeunes en décrochage notamment. L'enjeu de l'aide prise en compte. Dans le cadre du Ségur de la santé, l'offre en matière de formations sanitaires et sociales sera significativement renforcée. Concernant l'apprentissage, l'accent sera mis sur l'investissement dans les centres de formation.

- Comme le précise une communication présentée à cette même session, les travaux d'élaboration du SRDEII, du CPRDFOP et du SRESR seront lancés concomitamment pour élaborer un schéma régional des transitions économiques et sociales. Ce travail concerté avec nos partenaires permettra de franchir un cap inédit dans le rapprochement entre enjeux de développement économique et questions sociales liées aux compétences.
- Dans le domaine agricole, l'année sera marquée, outre le prolongement des financements mobilisant le FEADER et ses enveloppes augmentées dans le cadre de la relance, par le déploiement des travaux des Etats généraux de l'installation et de la transmission. L'effort budgétaire sera soutenu avec un ciblage nouveau sur les plus de 40 ans.
- 2022 verra aussi l'engagement et le financement des projets retenus dans le cadre du volet enseignement supérieur et recherche du futur Contrat de plan. Cette maquette permettant de programmer un montant record et historique de plus de 450 M€ pour la période concernée sera ainsi mise en œuvre sans tarder.
- Confirmation de l'effort pour tourisme, culture et sport, avec le souci d'accompagner les acteurs dans une période de sortie d'une crise qui les a profondément fragilisés. Afin d'appliquer la mise en œuvre concrète des droits culturels au plus près des habitants, deux expérimentations territoriales seront menées dès le début 2022 à l'échelle de deux EPCI (un moins de 50 000 hbs et un de plus de 50 000 hbs) dans le cadre de conventions de partenariat avec l'Etat (Drac), les départements et les EPCI concernés.
- Renforcement de l'effort pour les langues de Bretagne, dans la perspective de la finalisation de la nouvelle convention additionnelle au CPER dans le début de l'année.
- Des réflexions et des travaux seront engagées avec nos partenaires pour renforcer l'action régionale en matière de logement, en lien avec les questions foncières du SRADDET et en vue de la coordination en Région des tous les efforts consentis par la puissance publique pour réguler le marché et ses dérives. Une réponse coordonnée avec des outils de type OFS sera structurée dans le courant de l'année.
- Les travaux liés à la mise en œuvre du SRADDET seront accélérés dans un partenariat renforcé avec les territoires et permettront de coordonner les efforts de chacun autour des enjeux climatiques, de gestion du foncier ou de protection de la biodiversité. Les Pactes de cohérence régionale et territoriale dont l'élaboration sera engagée en 2022 y contribueront.
- La mobilisation autour des enjeux de rénovation thermique des bâtiments connaîtra en 2022 une nouvelle dynamique, avec la réalisation partout sur le territoire, de projets financés dans le cadre du plan de relance, du fonds Réact EU, mais également avec la poursuite du déploiement du SARE, au service des particuliers.
- Des travaux seront engagés pour renforcer notre intervention en matière de santé ou de lutte contre la pauvreté, deux orientations fortes pour le mandat qui s'ouvre. Est d'abord confirmé le prolongement des actions lancées et financées dans le cadre des plans d'urgence et en particulier le plan pour les jeunes adopté en avril dernier. De même, en attendant que soit élaboré le plan régional de lutte contre la pauvreté, le soutien aux actions financées contre la précarité notamment alimentaire, sera prolongé en 2022.
- 2022 permettra aussi le déploiement progressif de démarches transversales structurantes : le budget vert, la mise en œuvre de critères de conditionnalité sur plusieurs politiques et la généralisation de la péréquation en tenant compte de la carte des capacités des territoires.
- Plus globalement en matière de gestion des fonds européens, l'année 2022 verra une suractivité pour mener de front l'ensemble des programmations et paiements de la génération 14/20, le lancement des programmations 21/27 et le déploiement du fonds Réact, doté pour la Bretagne de près de 93 M€, très majoritairement ciblés sur les enjeux des transitions écologiques et devant bénéficier à l'ensemble du territoire régional.
- Accentuation du double effort visant à accroître l'accès aux services publics via des outils numériques modernes et efficaces, mais aussi à répondre au défi de maintenir un accès simple et facile aux mêmes services publics pour les citoyens les plus fragiles.

#### 1.4 – Une ambition permise par une stratégie financière constante, confirmée, mais adaptées et rendue plus agile.

La réaffirmation de l'ambition régionale, le constat de demandes qui ne baissent pas au regard de l'ampleur des défis à relever, se font dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

De fait, si le « quoi qu'il en coûte » a conduit à relancer très fortement la dépense publique nationale, le gouvernement n'a pas fait le choix de passer par les collectivités et encore moins par les Régions pour gérer cette manne publique. A l'inverse, il n'a pas jugé utile de compenser intégralement aux collectivités les pertes de recettes qu'elles ont pu connaître lors de la crise. Les Régions, parmi les collectivités, sont celles qui ont subi les impacts les plus lourds. Les moyens dont elles disposent ne sont donc pas à la hauteur des besoins.

Ceci implique, pour la mise en œuvre du projet de mandat et la réalisation des engagements pris, le maintien d'une stratégie budgétaire exigeante, dans le prolongement de celle qui est suivie avec constance et succès en Bretagne depuis près de deux décennies. Elle repose sur quelques principes intangibles tout en préservant une forte capacité d'adaptation et une réactivité permettant de répondre à temps aux urgences.

La contrainte est d'autant plus forte que la Région, ayant pris toutes ses responsabilités pendant la crise et ayant assumé de mobiliser au maximum ses capacités de financement, se trouve désormais dans une situation qui, bien que maîtrisée, ne laisse guère de marges de manœuvre pour engager de nouvelles dépenses. Il en va de la crédibilité de notre institution devant ses créanciers et prêteurs, il en va aussi de sa responsabilité devant les contribuables bretons, quand bien même leur impôt n'est pas directement appelé et perçu par la Région.

La mise en œuvre du projet de mandat doit donc se faire à budget et ressources au mieux constants, par le biais de redéploiements et de redéfinition de priorités.

2022 verra ainsi la poursuite des travaux permettant de :

- Renforcer la cohérence de l'action publique en lien avec nos partenaires des autres collectivités. Le partage des responsabilités, la coordination des actions complémentaires, la limitation des financements croisés doivent progresser pour renforcer l'efficacité de nos actions.
- Renforcer les travaux de suivi et d'évaluation de nos politiques publiques et en intégrer les résultats dans les processus de décision budgétaire.
- Poursuivre la priorisation de nos actions en passant chaque décision et l'élaboration de chaque dispositif au crible des questions suivantes :
  - S'inscrit-elle dans une dynamique de transitions ?
  - Quelle en est l'expérience vécue par le citoyen ?
  - Comment est-elle comprise et quelle est sa lisibilité pour le citoyen ?
  - Comment s'adapte-t-elle aux spécificités des territoires ?
  - Quelle en est l'efficacité en termes de moyens humains et financiers ?
- Poursuivre la mise en place d'un budget vert partant de mesurer la contribution de nos politiques aux enjeux climatiques et écologiques.

## 2/ ADAPTER LA TRAJECTOIRE FINANCIERE AUX N

Considéré comme improbable il y a peu, le risque de pandémie s'est pourtant matérialisé sous nos yeux. Au-delà de ses impacts humains, sanitaires, sociaux, la pandémie de Covid-19 a conduit à un choc exogène majeur sur l'économie mondiale. La réaction d'ampleur des pouvoirs publics, au niveau central comme au niveau local, en réponse la crise sanitaire a permis de lutter contre l'épidémie d'une part et d'amortir le choc économique et ses effets sociaux d'autre part.

Même si, dans la phase de sortie de crise, un rebond important de l'activité est attendu, les finances publiques resteront durablement marquées par un déficit élevé et un niveau de dette en très forte augmentation.

Adapter la trajectoire financière pour assurer la soutenabilité de la dette à long terme et faire face aux chocs économiques est indispensable pour l'avenir. Cet objectif de conservation d'une capacité d'action impose une ré-interrogation de nos interventions au regard des nouveaux enjeux prioritaires.

### 2.1 – Des finances publiques durablement fragilisées par la crise

#### 2.1.1 – Des séquelles à long terme sur les finances publiques

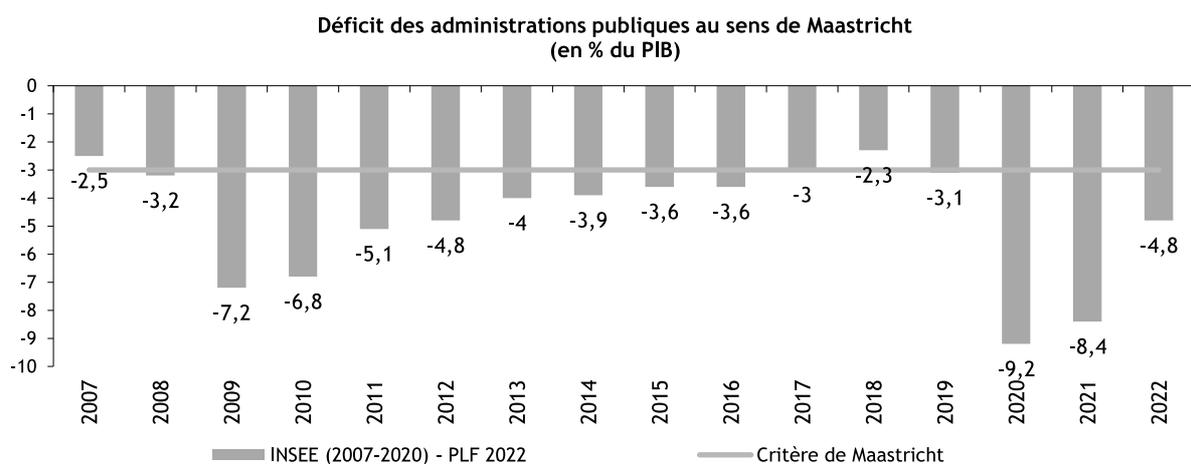
Les 18 mois de crise sanitaire que nous venons de traverser laisseront des séquelles à long terme sur les finances publiques. Les pertes de recettes publiques, liées à un contexte macro-économique fortement dégradé, conjuguées aux mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19 et de soutien à l'économie ont conduit à une explosion du déficit public.

En 2020, le déficit public au sens de Maastricht a ainsi atteint le niveau historique de -9,2 % du produit intérieur brut, dépassant nettement le déficit de 2009 imputable à la crise financière.

La fin annoncée du « *quoi qu'il en coûte* » au 1<sup>er</sup> octobre 2021 et les perspectives de rebond de la croissance, de +6% en 2021 et de +4% en 2022, sur lesquelles s'adosse le projet de loi de finances pour 2022, devraient permettre d'atténuer progressivement l'impact de la crise sur les finances publiques.

Selon les prévisions de septembre du Gouvernement, le déficit public s'établirait à -8,4% du PIB en 2021 puis à -4,8% en 2022 sous l'effet de la reprise de l'activité. Selon le programme de stabilité 2021-2027 publié au printemps dernier, le retour en-deçà du seuil de 3% n'est prévu qu'à horizon 2027.

Si le pacte de stabilité et de croissance européen<sup>1</sup> a été mis entre parenthèses pendant la crise, le retour en fonction des règles qui encadrent les politiques budgétaires des États de l'Union européenne et les obligent notamment à garder leur déficit sous la barre des 3 % du PIB et leur dette publique sous celle des 60 % ne paraît pas applicable à court terme.

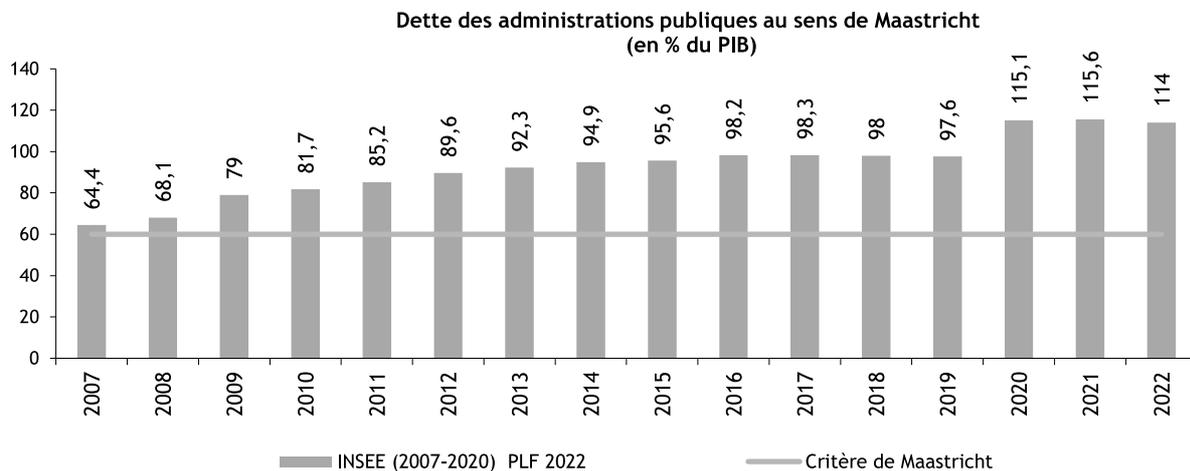


<sup>1</sup> Adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, le pacte de stabilité et de croissance (PSC) est l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Car à l'inverse de la politique monétaire, la politique budgétaire demeure une compétence nationale. Le pacte impose aux États de la zone euro d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires.

La facture sanitaire et économique de l'épidémie de Covid-19 a significativement alourdi la dette publique française.

La mobilisation sans précédent des finances publiques en réponse à la crise a en effet engendré une hausse exceptionnelle de l'endettement public, pour un montant estimé à 230 milliards d'euros pour les années 2020 et 2021, dont 165 milliards d'euros pour l'État et 65 milliards d'euros pour la sécurité sociale.

Fin 2020, la dette publique brute, toutes administrations publiques confondues s'élevait à 2 650,1 milliards d'euros sous le double effet du creusement du déficit et de la forte contraction du PIB. Le ratio de dette publique au sens de Maastricht qui s'établissait à 115,1% du PIB fin 2020 devrait se stabiliser en 2021 avant de légèrement refluer en 2022 à 114% du PIB.



Cette forte hausse de la dette publique pose inévitablement la question de sa soutenabilité. Les politiques accommodantes des banques centrales permettent de maintenir les taux d'intérêt à un niveau très bas et aux états de s'endetter à moindre coût mais le risque financier d'une hausse des taux demeure.

Assurer la soutenabilité des finances publiques est un enjeu de souveraineté. La France aura nécessairement à définir une trajectoire de retour progressif à l'équilibre de ses finances publiques et réduire sa dette publique rapportée au PIB pour la rendre soutenable et être en capacité d'amortir l'impact des crises successives : crise financière en 2008, la crise sanitaire et économique en 2020, probable crise climatique à venir etc...

### 2.1.2 – Une stratégie de sortie de crise qui impacte les collectivités locales

- **L'hypothèse d'une nouvelle génération de contrats financiers pour limiter l'évolution des dépenses des collectivités dans les années à venir**

Afin d'assurer la soutenabilité de la dette publique dans la durée, la stratégie du gouvernement, développée dans le programme de stabilité<sup>2</sup> 2021-2027, transmis à la commission européenne en début d'année, repose une nouvelle fois sur la limitation des dépenses publiques, aucune hausse d'impôt n'étant envisagée en sortie de crise. La dynamique de la dépense publique serait ainsi contenue à + 0,7 % par an en volume entre 2022 et 2027 (hors effet de la relance et des mesures de soutien), en priorisant les dépenses efficaces, pour favoriser la croissance, l'inclusion et les transitions écologique et numérique.

La commission pour l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis plaide, dans son rapport au Premier ministre de mars 2021, pour une nouvelle génération de contrats similaires aux contrats dits « de Cahors » pour décliner cette norme de dépense au niveau du secteur local.

Une éventualité qui irait à l'encontre du souhait de nombreuses collectivités d'être actrices de la relance post-crise. En tout état de cause, il faudra attendre l'adoption de la prochaine loi de programmation des finances publiques qui suivra l'élection présidentielle de 2022 pour avoir confirmation de cette hypothèse.

Pour mémoire, l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait instauré un dispositif triennal de contractualisation financière entre l'État d'une part, et 322 collectivités territoriales dont

<sup>2</sup> Le programme de stabilité (ou de convergence pour les États non-membres de la zone Euro) est transmis chaque année au mois d'avril par les membres de l'Union européenne à la Commission, il présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques. Institué par le Pacte de stabilité et de croissance, il permet la surveillance multilatérale des politiques économiques dans l'Union. L'examen du programme de stabilité donne lieu à une recommandation du Conseil.

les dépenses de fonctionnement étaient les plus élevées, d'autre part pour protéger l'évolution de la dépense publique locale.

La hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités devait ainsi être limitée à 1,2 % par an, pour les exercices 2018, 2019 et 2020

Les circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de Covid-19 ont conduit le gouvernement à suspendre l'exécution des contrats de Cahors pour l'année 2020 afin que l'ensemble des acteurs publics soient pleinement en mesure d'engager les moyens nécessaires pour faire face à la crise sanitaire.

- **Une nouvelle ponction des dotations de compensation destinées aux Régions**

Comme chaque année depuis 2008, un mécanisme de maîtrise des concours financiers de l'État prévoit que l'évolution à la hausse de certaines dotations est compensée par la baisse corrélative d'autres composantes de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités locales. Certaines allocations compensatrices et dotations de compensations sont ainsi soumises à une minoration. Les minorations sont ensuite réparties au sein des collectivités d'un même échelon au prorata des recettes réelles de fonctionnement.

Le projet de loi de finances pour 2022 (article 11) prévoit ainsi une minoration de 50 millions d'euros des parts régionales de la dotation pour transfert de compensations d'exonérations (DTCE ou Dot<sup>2</sup>) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour neutraliser les évolutions à la hausse de certains des concours financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales en 2022.

**LE PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT  
ET LES TAUX DE MINORATION EN 2022**

*(en millions d'euros)*

Périmètre 2022 des variables d'ajustement		Montant 2021	Montant cible 2022	Montant de minoration PLF 2022	Taux de minoration PLF 2022
Dotations de compensation	Dot 2 départements	372,2	372,2	–	–
	Dot 2 régions	40,8	15,8	– 25	– 61,3 %
	Dotation aux FDPTP	284	284	–	–
	DCRTP bloc communal	1 144,7	1 144,7	–	–
	DCRTP départements	1 268	1 268	–	–
	DCRTP régions	492	467	– 25	– 5,1 %
	PSR versement transport	48	48	–	–
<b>Somme des variables minorées</b>		<b>3650</b>	<b>3 600</b>	<b>– 50</b>	<b>– 1,4 %</b>

Source : commission des finances.

Pour la première fois depuis plusieurs années, seules les Régions sont mises à contribution dans le cadre de la baisse des « variables d'ajustement » au motif qu'elle dispose d'une meilleure capacité d'autofinancement que les autres échelons locaux, alors même que la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques en 2021 publié cet été soulignait que « Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des Régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements ». Le gouvernement justifie ce choix par la dynamique de la TVA revenant aux Régions en remplacement de la DGF depuis 2018.

**MINORATIONS AU TITRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT EN 2022**

*(en euros)*

	DCRTP	Dot <sup>2</sup>	Total
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	2 222 211	1 327 028	3 549 239
BOURGOGNE FRANCHE COMTE	1 383 636	1 769 513	3 153 149
OCCITANIE	2 846 545	3 640 408	6 486 953
NOUVELLE AQUITAINE	2 706 163	3 460 875	6 167 038
BRETAGNE	1 454 324	1 859 915	3 314 239
PAYS-DE-LA-LOIRE	1 554 023	1 987 419	3 541 442
CENTRE-VAL DE LOIRE	1 334 514	1 706 692	3 041 206
HAUTS DE FRANCE	3 152 160	4 031 254	7 183 414
GRAND-EST	2 650 943	2 141 280	4 792 223
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES	3 355 815	0	3 355 815
ILE-DE-FRANCE	0	0	0
NORMANDIE	1 618 585	1 950 375	3 568 960
GUADELOUPE	361 326	0	361 326
RÉUNION	67 560	873 199	940 759
GUYANE	95 114	0	95 114
MARTINIQUE	197 080	252 043	449 123
CORSE	0	0	0

Les diminutions attendues de 61,3% de la dotation pour transfert de compensation d'exonération et de 5,1% de la DCRTP ne s'appliqueront donc pas de façon uniforme selon les Régions, comme en témoignent les

simulations de la commission des finances de l'Assemblée nationale figurant dans le tableau ci-dessus. Pour la Bretagne, la baisse attendue en 2022 est de l'ordre de 3,3M€.

L'autre dotation « sous enveloppe », la Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), fixe depuis de nombreuses années, devrait voir son montant figé en valeur sur toute la période prospective.

- **L'affirmation du rôle des Régions dans la relance de l'activité post-Covid-19**

Face à la crise, les collectivités locales au premier rang desquelles les Régions, ont démontré leur capacité à apporter des réponses immédiates et adaptées aux besoins de leurs territoires et de leurs habitants. Les Régions ont ainsi confirmé le rôle majeur et incontournable qu'elles occupent au plan local en matière d'investissement public et de soutien au développement économique notamment.

Une vision partagée par l'institut Montaigne<sup>3</sup> qui observait dans une note de juin 2021 que « *Pour les Régions, comme pour l'ensemble de la société française, la crise pandémique a représenté un tournant. Leur transformation managériale et numérique ont été des atouts essentiels au moment du basculement en télétravail. Les réseaux créés avec les entreprises ou les organisations de la société civile ont permis de fédérer les énergies, prendre des initiatives, et faire bouger les lignes de la gestion de crise nationale sur des points essentiels comme l'approvisionnement en masques, les campagnes de tests ou le partage et l'usage des données.*

*Plus d'un an après le début de la crise du Covid-19, les Régions apparaissent profondément changées par l'événement : leur transformation interne a été considérablement accélérée, et les liens avec les entreprises, la société civile et les autres collectivités locales se sont resserrés de manière significative, donnant corps à une Région-plateforme qui peut jouer un rôle majeur dans la relance économique du pays, mais aussi l'émergence de nouvelles manières de conduire les politiques publiques face à la crise écologique et à la transformation numérique. »*

Après leur très forte mobilisation pour soutenir l'activité pendant la crise, les Régions sont aujourd'hui largement impliquées dans la relance : plan de relance européen REACT-UE (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), plan « France relance », contrats de plan Etat Région (CPER) pour la période 2021-2027, Ségur de la santé sur le plan des formations et entendent contribuer à la transformation de la conduite des politiques publiques tenant compte de nouvelles priorités notamment environnementales.

Une implication qui nécessite de sécuriser *a minima* les ressources sur lesquelles elles pourront s'appuyer pour prendre leur part au redressement du pays.

## **2.2- De faibles perspectives d'évolution des ressources régionales**

Au moment même où elles sont appelées à investir massivement dans la relance, force est de reconnaître que le caractère procyclique des ressources sur lesquelles les Régions peuvent s'appuyer ne leur permet pas d'avoir une action contracyclique satisfaisante.

La crise a permis de faire la démonstration de la très forte volatilité de ressources des Régions, avec une fiscalité essentiellement basée sur des flux, sensibles à la conjoncture, qui les expose de plein fouet aux aléas économiques, et ce malgré l'existence de mécanismes de garantie. 60% des ressources de la Région sont en effet directement corrélées à l'activité économique et à la consommation des ménages. En Bretagne, l'impact de la crise sanitaire sur les recettes régionales a été estimé à -40M€ en 2020. Ce montant ne tient pas compte des pertes de recettes commerciales des opérateurs régionaux de transport public.

La crise a ainsi fortement impacté les recettes des Régions avec à la clé une dégradation significative de leur situation financière, un endettement à la hausse obérant leur capacité d'investissement au moment même où elles sont appelées à investir massivement dans la relance. Pour parer à ces difficultés, plusieurs mesures destinées à garantir leur capacité d'investissement ont été mises en œuvre. La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont bénéficiaient les Régions a été remplacée par une nouvelle fraction de TVA afin de neutraliser la baisse attendue en 2021<sup>4</sup>. Un nouveau système de péréquation des ressources des Régions devrait par ailleurs voir le jour en 2022.

Si les Régions peuvent saluer ces avancées positives, il n'en demeure pas moins que leurs recettes fiscales sont en totale décorrélation avec leurs compétences et les objectifs de transitions environnementales qu'elle souhaitent promouvoir. L'absence de lien au territoire est également à déplorer. En 2019, un groupe de travail des élus régionaux présidé par le Rapporteur général du budget de la Région Bretagne, avait formulé plusieurs

<sup>3</sup> Think tank indépendant, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France ([www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)).

<sup>4</sup> Selon les informations transmises par le gouvernement en mars dernier les chiffres définitifs d'évolution de la CVAE traduisent une diminution de seulement 1% de cette ressource pour 2021.

propositions visant à rénover la fiscalité locale pour notamment assurer aux collectivités des moyens financiers qui ne soient pas fondés sur la consommation de ressources naturelles à présent, un modèle de financement encourageant les comportements écologiquement vertueux.

**Expression des élus du Conseil Régional de Bretagne pour une fiscalité locale rénovée**  
 Groupe de travail sur la fiscalité locale - juin 2019

**17 propositions pour rénover la fiscalité locale**



« Considérant que la fiscalité locale est déconnectée des enjeux d’aujourd’hui et sans perspectives de long terme, alors que les attentes sont fortes, le groupe de travail appelle de ses vœux des ressources fiscales dynamiques, socialement et territorialement justes, au service de la transition écologique.

Pour les élus de la Région Bretagne, il est temps :

- de redonner du sens à la fiscalité locale,
- que les collectivités retrouvent les outils d’un pilotage financier,
- que leurs ressources soient mises en cohérence avec les compétences exercées,
- afin qu’elles puissent répondre aux besoins de leur territoire et faire face, de façon coordonnée et solidaire, aux enjeux urgents et inédits de la transition écologique. »

**Une fiscalité en phase avec nos compétences, dynamique et juste socialement**

**À MINIMA**

- Remplacer de la TICPE régionale par de la TVA
- Rendre progressive la taxe sur les certificats d’immatriculation
- Instaurer un versement mobilité régional additionnel adapté à l’offre effective de transport public

▪ Réviser les bases fiscales pour mieux territorialiser les services offerts par la nouvelle économie numérique

▪ Asseoir le financement des collectivités sur une base fiscale large unique pour tous les échelons de collectivité, avec pouvoir de modulation

**Une fiscalité au service d’une transition écologique équitable territorialement**

**À MINIMA**

- Allouer une dotation « climat énergie » aux Régions, financée par la CCE
- Réviser la TGAP pour mieux accompagner la gestion des déchets
- Instaurer un pouvoir de décision des Régions sur 10 % du budget des éco-organismes
- Engager une réflexion collective pour une solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l’eau

▪ Repenser les bases fiscales de façon à privilégier les démarches vertueuses de préservation des ressources naturelles et foncières

▪ Expérimenter un fonds de solidarité piloté par la Région permettant de compenser les efforts en matière de consommation des ressources

▪ Expérimenter l’affectation d’une partie de la TSE prélevée par l’EPF à la solidarité territoriale et création d’un observatoire fiscal du foncier

▪ Expérimenter le transfert de la taxe d’habitation sur les résidences secondaires à la Région

▪ Engager une réflexion sur un pouvoir de modulation sur la CFE ou la CVAE pour alimenter la solidarité régionale

**Visibilité et stabilité du panier de ressources**

**À MINIMA**

- Garantir un panier stable de recettes dynamiques

▪ Instaurer des lois de financement des collectivités territoriales

▪ Intégrer dans le contrat financier des engagements prévisionnels sur les recettes

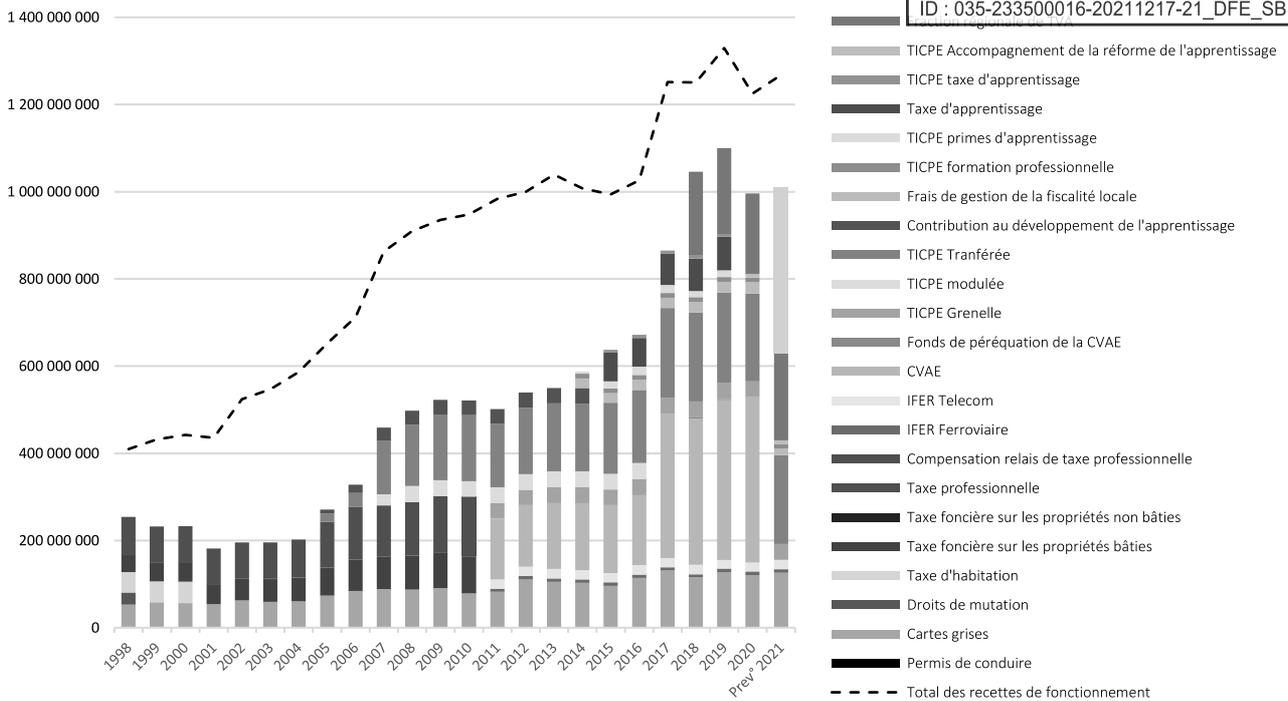
### 2.2.1 – Un panier de ressources fiscales en perpétuelle évolution

Comme l’illustre le graphique ci-dessous, les recettes fiscales sur lesquelles la Région a pu asseoir son action n’ont cessé de varier au fil des années avec un dernier changement en date : la substitution de la CVAE par une nouvelle fraction de TVA à compter de 2021. Par exception, aucun changement majeur n’est attendu en 2022 hormis des ajustements sur les frais de gestion de la fiscalité locale attribués aux Régions.

Alors que la Région bénéficiait historiquement de taxes locales assises sur des stocks, à l’image des taxes foncière et professionnelle, sa fiscalité a progressivement muté sur des impôts nationaux taxant les flux économiques, par essence plus sujets aux aléas conjoncturels.

Le lien avec le territoire apparaît de ce fait de plus en plus distendu. La contribution locale au financement de la Région ne s’opère désormais plus qu’à travers la taxe sur les cartes grises. Le contribuable local s’efface au profit du contribuable national par la redistribution aux Régions d’impôts collectés au niveau national tels que la TVA ou la TICPE. Et le consommateur (TVA, TICPE) est substitué à l’acteur local (particulier, entreprise).

### Evolution de la fiscalité régionale de 1998 à 2021



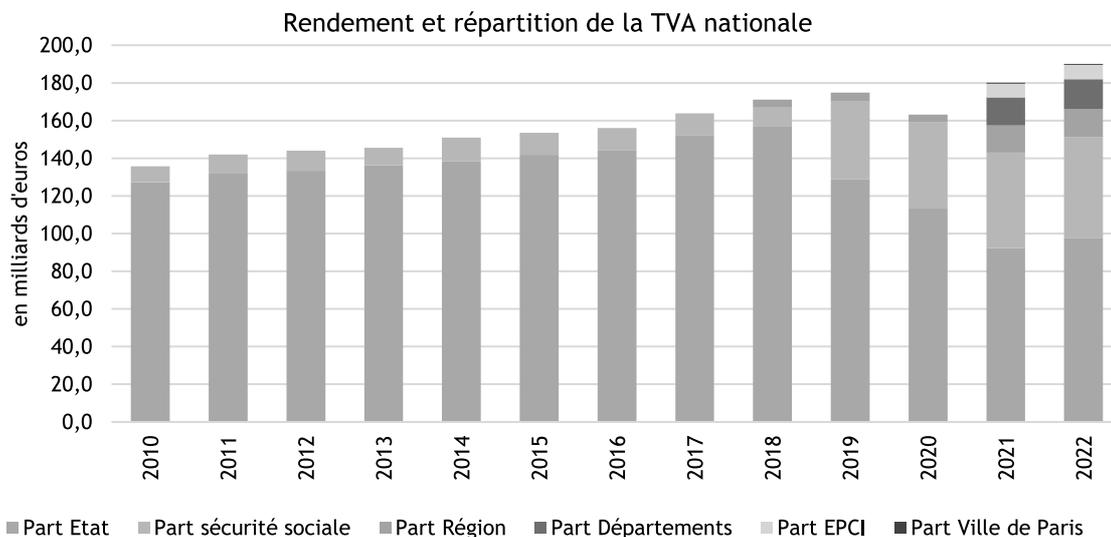
### 2.2.2. – Les fractions régionales de TVA

Les Régions perçoivent depuis 2018 une fraction du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en substitution de la dotation globale de fonctionnement qu'elles percevaient antérieurement. S'y ajoute à compter de 2021 une nouvelle fraction en substitution de la CVAE.

La TVA est le premier impôt et le deuxième prélèvement obligatoire en termes de rendement derrière les cotisations sociales. Elle constitue la principale composante de la fiscalité indirecte et de la fiscalité de la consommation en France.

Cet impôt d'État est partagé avec la sécurité sociale depuis 2006 et avec les Régions depuis 2018. L'Etat ne perçoit plus que la moitié de cet impôt en 2022. Le partage des recettes de TVA entre les sous-secteurs d'administration publique s'est amplifié en 2021 avec l'affectation d'une fraction de TVA aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale pour assurer la compensation intégrale de la réforme fiscale induite par la suppression de la taxe d'habitation, et d'une nouvelle fraction de TVA aux Régions dans le cadre de la baisse des impôts de production.

En 2021, la CVAE perçue par les Régions a ainsi été remplacé par une part équivalente de TVA, faisant de la TVA la principale ressource des Régions, représentant plus d'un tiers des recettes.



Si les Régions bénéficient d'une garantie plancher sur la première fraction correspondante au montant de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) de 2017, ce qui a permis de limiter l'impact de la baisse de cette ressource en 2020, il est à noter que la seconde fraction ne bénéficie pas de filet de sécurité en cas de nouvelle crise.

Après un rebond attendu en 2022, pour l'exercice prospectif il est fait l'hypothèse prudente d'une **dynamique de la TVA de 2% par an sur la période prospective au-delà de 2022.**

### 2.2.3 - La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques

Les recettes de TICPE perçues par la Région sont issues de trois composantes :

1. La Région perçoit depuis 2005, au titre des charges décentralisées, une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) collectée par l'Etat sur le supercarburant sans plomb et le gazole. Son montant, issu d'une base et d'un tarif, est calibré chaque année pour correspondre à l'estimation des charges transférées localement, suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales d'une part et, à compter de 2015, à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale d'autre part.
2. Depuis 2007, les Régions ont pu en outre bénéficier d'un produit complémentaire correspondant à une modulation marginale du tarif de TICPE d'environ un centime par litre. Cette fraction a été consolidée en loi de finances rectificative pour 2016 (article 89).
3. Depuis 2011, une faculté de majoration du tarif de TICPE, dans la limite de 0,73 centimes par litre de super et de 1,35 centimes par litre de gazole, est ouverte aux Régions engagées dans le financement d'infrastructures durables inscrites dans le Grenelle de l'Environnement. Ce produit de l'ordre de 36M€ est affecté au remboursement des emprunts contractés dans le cadre du projet BGV.

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

Les modalités du calcul des recettes régionales de TICPE ont évolué depuis 2020. Elles ne reposent plus sur la consommation réelle mensuelle sur le territoire régional mais sur des consommations nationales auxquelles sont appliquées une quote-part régionale.

En prospective et à périmètre constant de compétences, et dans l'attente d'une première mesure significative des effets d'un renforcement du parc électrique de véhicules, il est fait hypothèse **d'une stagnation du produit de TICPE.**

Les suites du Ségur de la santé devraient à terme conduire à une compensation des dépenses régionales en la matière par un accroissement du droit à compensation et donc de la TICPE transférée. Dans l'attente d'une commission consultative d'évaluation des charges dédiée qui devrait se tenir en 2022, les Régions et l'Etat sont parvenus à un accord par voie conventionnelle pour le financement des dépenses supplémentaires liées aux ouvertures de places de formation en personnel soignant consécutives par la crise sanitaire.

### 2.2.4 - La taxe sur les cartes grises

La taxe sur les cartes grises (ou taxe sur les certificats d'immatriculation) est l'unique taxe sur laquelle la Région peut librement fixer un tarif. Elle est proportionnelle à la puissance fiscale du véhicule et est établie sur la base d'un tarif unitaire voté par la Région, fixé à 51€/CV depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016.

Les véhicules d'occasion de plus de 10 ans bénéficient d'une réduction de moitié de la taxe régionale, de même que les véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes.

Elle est aussi le support d'écotaxes décidées par l'Etat qui sanctionnent financièrement l'achat ou la location des véhicules les plus polluants.

Les Régions ont la possibilité d'exonérer en tout ou partie les véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de carburants « propres ». Le taux d'exonération des véhicules propres est fixé par délibération à 50% en Bretagne. Depuis 2020, une exonération totale s'applique désormais de droit pour les véhicules fonctionnant exclusivement à l'électricité ou à l'hydrogène.

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

Il est fait l'hypothèse d'une évolution prudente de la base d'imposition, de l'ordre de **0,7% par an à partir de 2022.**

Pour développer les transports publics et promouvoir la transition écologique, d'autre choix que s'appuyer sur des ressources liées à l'utilisation de l'automobile, qu'elle contribue à réduire par son action en faveur des mobilités.

### **2.2.5 - L'impact de l'allègement des impôts de production sur les frais de gestion de la fiscalité locale**

Dans le cadre de la reconfiguration des ressources destinées au financement de la formation professionnelle, les Régions ont bénéficié depuis 2014 en remplacement de leur dotation de décentralisation antérieure :

- des recettes correspondant aux frais de gestion des trois principales impositions (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et subsidiairement taxe d'habitation). Cette part est directement corrélée à l'évolution du produit constaté des impôts considérés.
- d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques afférente aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national, la « TICPE formation professionnelle ».

Chaque Région a ensuite bénéficié d'un pourcentage des ressources nationales correspondant au prorata de sa dotation historique, soit 3,65% pour la Bretagne. Indépendamment des dynamiques d'évolution de ces deux ressources, le montant global était assorti d'une garantie plancher correspondant au montant initial prévue à l'article 41 de la loi de finances pour 2014.

À compter de 2021, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation prévue par la loi de finances pour 2020, les frais de gestion perçus au titre de la taxe d'habitation revenant aux Régions ont été remplacés par une dotation de l'État au profit de ces collectivités.

En raison de la baisse des impôts de production ces frais de gestion alloués aux Régions devraient connaître une nouvelle baisse estimée à 31 % en 2022, soit 127 millions d'euros. Le mécanisme de garantie via l'attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait permettre d'atténuer cette baisse de près de 20 millions. Sur proposition de Régions de France, un amendement gouvernemental visant à instituer une dotation complémentaire de 107 millions d'euros destinée à assurer la neutralité budgétaire pour les Régions de la baisse des impôts de production a été introduit au cours de la discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2022. La question de la pérennisation de cette mesure reste toutefois posée.

### **2.2.6 – La réforme de la péréquation régionale**

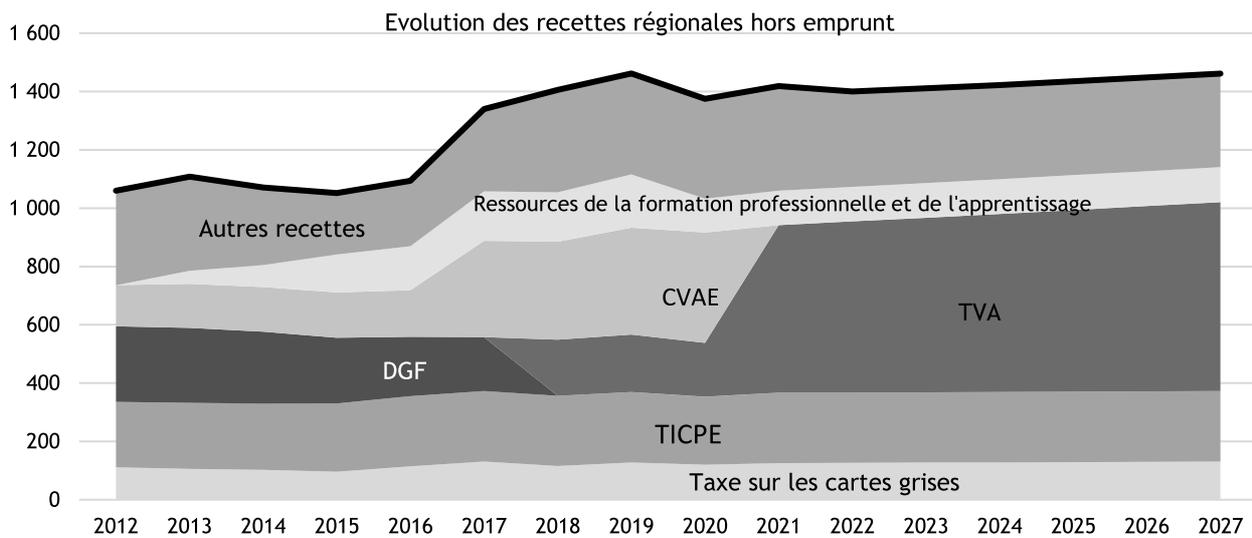
La suppression de la CVAE a rendu obsolète le fonds de péréquation des Régions. Conformément à l'accord de partenariat entre l'État et les Régions conclu à l'été 2020, la loi de finances pour 2021 a prévu un dispositif transitoire pour l'année 2021 et un nouveau système de péréquation dont les contours encore en discussion seront précisés lors de l'examen parlementaire du projet de loi de finances pour 2022. A la date de rédaction de ce rapport, le mécanisme proposé acte du niveau actuel de péréquation pour les Régions métropolitaines, instaure un bonus pour la Corse et les Régions d'Outre-Mer à compter de 2022 et intègre une dynamique d'évolution du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

### **2.2.7 – La poursuite du Pacte breton d'investissement dans les compétences**

Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences pour la période 2019-2022, signés en 2018 entre l'Etat et les Conseils régionaux, visent à renforcer la formation des demandeurs d'emploi. Le Pacte breton d'investissement dans les compétences, approuvé en décembre 2018 devait initialement porté sur 572 M€ de fonds publics entre 2019 et 2022, avec une participation de l'Etat de 216 M€, le solde de 356M€ étant financé par la Région. Une première bonification de 26M€ a été mise en œuvre en 2021 à destination des jeunes actifs dans le cadre du plan national de relance. Un nouveau complément dont le montant reste à valider est envisagé pour 2022.

### 2.2.8 – La synthèse des perspectives d'évolution des ressources régionales

La confirmation des hypothèses de ressources décrites précédemment conduirait à un rythme d'évolution des ressources de fonctionnement de l'ordre de 1% par an en moyenne sur la période 2022-2027.



## 2.3 – Ajuster la stratégie financière pour préserver l'avenir

La stratégie financière poursuivie par la Région depuis de nombreuses années, consistant à renforcer son niveau d'épargne au prix d'une pression sur ses dépenses de fonctionnement pour autofinancer une grande partie de ses investissements, a porté ses fruits. Elle a permis d'une part d'investir massivement sur le territoire pour plus de 3 milliards d'euros au cours de la précédente mandature et d'autre part d'amortir l'impact très important de la crise sanitaire et économique sur les recettes régionales grâce à un niveau d'épargne parmi les plus élevés des Régions tout en apportant un soutien d'ampleur aux différents acteurs de son territoire.

Forte de ce constat et lucide quant au faible potentiel de croissance des recettes, compte tenu de leur variabilité dans le temps et de leur forte exposition à la conjoncture, la Région entend conserver une situation financière saine pour se prémunir d'un éventuel nouveau choc et maîtriser son avenir avec agilité et réactivité face aux besoins comme elle a pu l'expérimenter jusqu'à présent.

Le projet politique porté par le nouvel exécutif régional doit ainsi s'inscrire dans une trajectoire financière qui conjugue ambition pour la Bretagne et respect de la solvabilité de la Région, et ce d'autant plus que la dette atteint aujourd'hui un niveau significatif.

Partant de notre situation financière structurellement solide et d'un endettement qui progresse rapidement, la prospective budgétaire de la mandature est construite autour de l'impératif suivant : conserver une forte capacité à agir pour construire « le monde d'après », un objectif qui peut induire de nouveaux équilibres entre fonctionnement et investissement.

### 2.3.1 – Une maîtrise des dépenses de fonctionnement toujours nécessaire pour maintenir un niveau d'épargne suffisant

Si la maîtrise des dépenses de fonctionnement reste un objectif de la mandature, un léger assouplissement des normes d'évolution des dépenses peut être envisagé pour permettre la déclinaison du projet politique. Une inflexion qui pourra être remise en cause selon les résultats des élections nationales de 2022 et le traitement qui sera réservé aux collectivités tant en matière de recettes qu'en ce qui concerne la trajectoire de dépenses avec la potentielle remise en place de contrats financiers restrictifs de type « Cahors ».

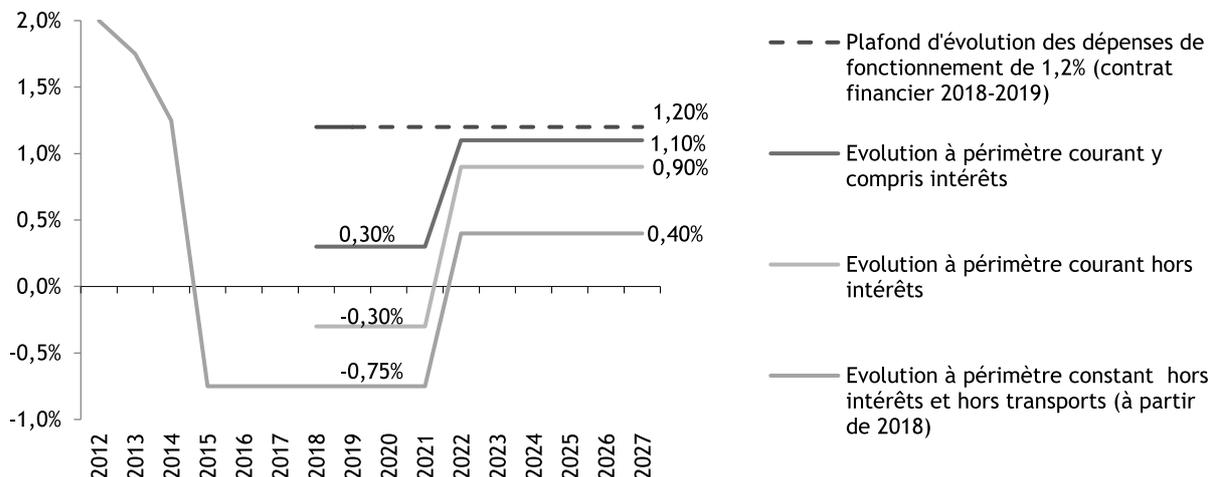
Depuis de nombreuses années, la Région se fixe une norme d'évolution de ses dépenses de fonctionnement inférieure à celle de ses recettes de fonctionnement de manière à dégager des marges de manœuvre sur sa section de fonctionnement pour autofinancer une partie significative de ses investissements et ce faisant limiter autant que possible le recours à l'endettement.

A partir de 2015, la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement a été fixée à  $-0,75\%$  par an à périmètre constant et hors intérêts de la dette. A compter de 2017, de nouvelles compétences ont été transférées par la loi NOTRe. La dynamique de ces dépenses héritées des départements a été fixée à  $2\%$  par an, une évolution conforme à la dynamique des recettes transférées, portant la norme d'évolution globale des dépenses à

périmètre courant à -0,3%. Les bons résultats obtenus ces dernières années ont permis un assouplissement de cette règle. La construction du budget 2021 s'est ainsi opérée sur la base de crédits sur le périmètre historique, hors impact du plan de relance.

A compter de 2022, il est projeté une augmentation de 0,4% par an des dépenses de fonctionnement ce qui, en réintégrant les transports réviserait la norme à périmètre courant à +0,9%. En réintégrant les intérêts de la dette, l'évolution des dépenses de fonctionnement de la Région serait limitée à +1,1% par an en moyenne sur la période prospective, un niveau tout juste inférieur au précédent plafond d'évolution des contrats financier en vigueur en 2018 et 2019.

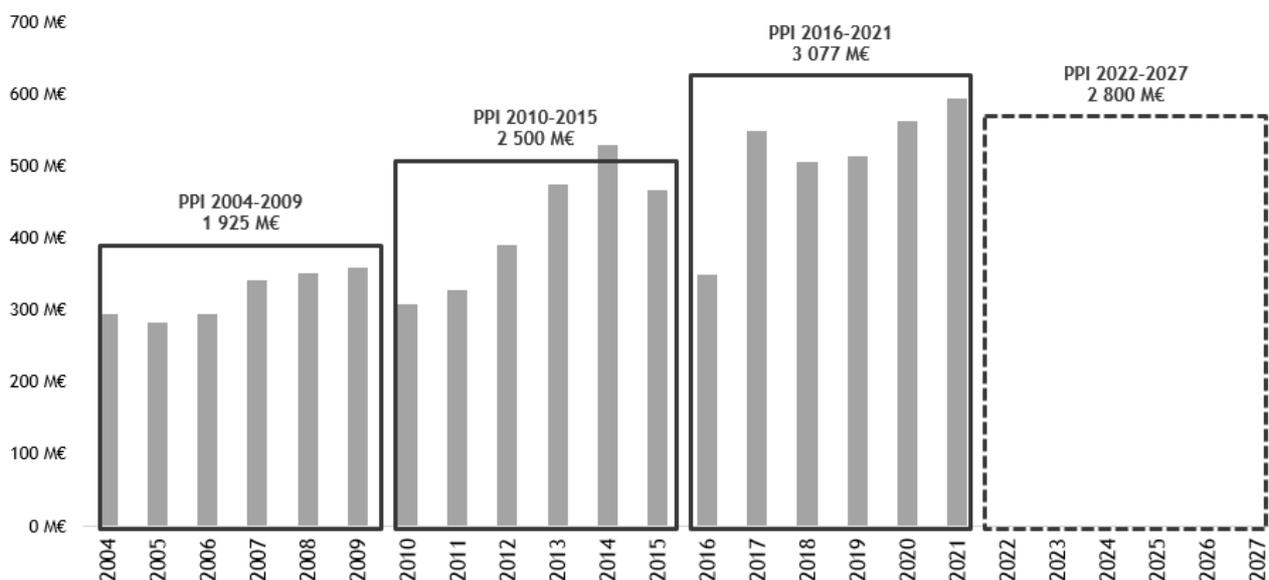
**Normes d'évolution des dépenses de fonctionnement**



**2.3.2 – Un calibrage du programme pluriannuel d'investissement à 2,8 milliards d'euros pour la période 2022-2027**

L'assouplissement de la trajectoire des dépenses de fonctionnement impose de calibrer le programme pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2022-2027 à 2,8 milliards d'euros pour assurer le maintien des grands équilibres financiers. Un niveau toujours élevé bien qu'en léger retrait par rapport à la période précédente pour répondre aux enjeux de demain et financer les priorités stratégiques en matière de transition écologique notamment. Le prochain CPER, la nouvelle génération des fonds européens structurels d'investissement ainsi que les enjeux de transition présentés lors de la session consacrée aux orientations budgétaires 2022 contribuent à repenser nos dispositifs et projets antérieurs et identifier les projets que la Région entend prioritairement financer dans les prochaines années au regard des transitions écologique, sociale et numérique qui se font jour, tout en prenant soin d'accompagner les plus fragiles.

**Evolution des investissements depuis 2004 et projections sur le mandat**

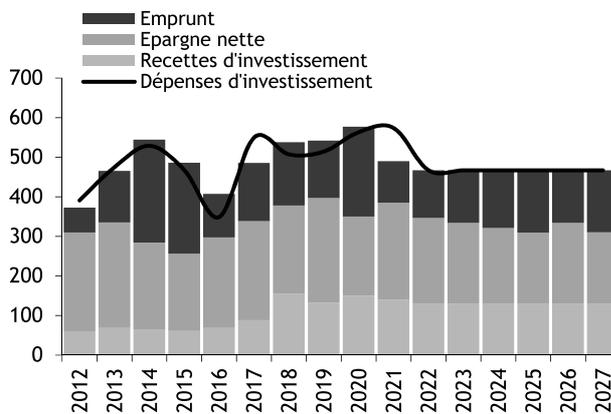


Dans l'attente du recensement effectif des projets et de leur chronique de paiement, il est fait l'hypothèse d'une répartition théorique moyenne des dépenses d'investissement par année. L'aboutissement des dynamiques engagées, mesurable par le stock d'autorisations de programme restant à mandater, estimé à 1,2 milliard d'euros à date, laisse des marges de manœuvre pour le développement de nouvelles initiatives en faveur des territoires et de leurs habitants.

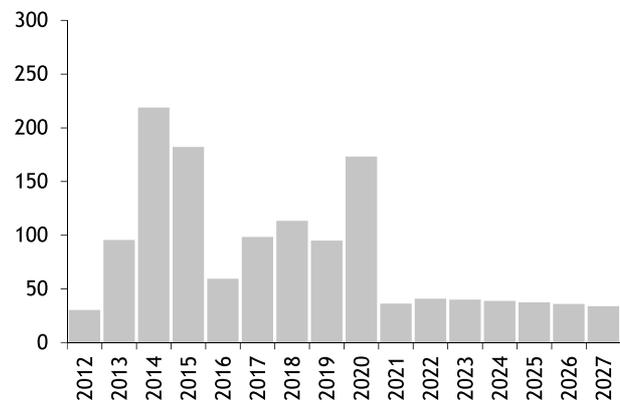
### 2.3.3 – La préservation d'un cadre financier soutenable

La pression exercée depuis plusieurs années sur les dépenses de fonctionnement a permis de maintenir un niveau d'épargne brute représentant environ 20% des produits de fonctionnement courant et un niveau d'épargne nette de l'ordre de 17% après remboursement du capital de la dette. L'impact de la crise sur les recettes a validé a posteriori cette politique de maintien d'un haut niveau d'épargne. Cette épargne dégagée sur la section de fonctionnement permet d'autofinancer une partie des investissements limitant d'autant le recours à l'emprunt.

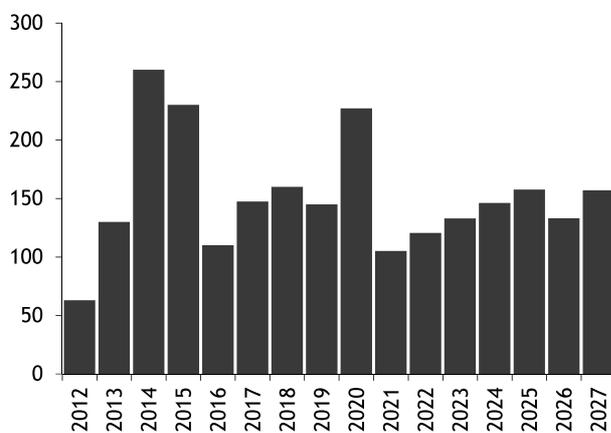
**Financement des investissements**



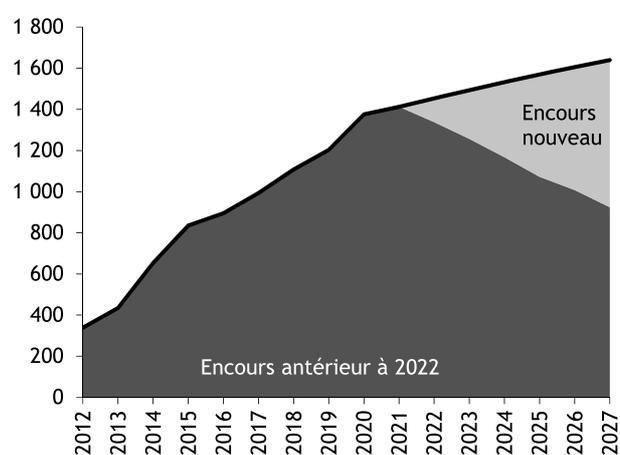
**Besoin de financement  
(emprunt - remboursement en capital de la dette)**



**Emprunt**



**Encours de la dette**



La mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement massif sur 2016-2021 a conduit à fortement mobiliser l'emprunt ces dernières années conduisant à un accroissement significatif du besoin de financement. Pour les années à venir, il est fait le choix de limiter le besoin de financement par un retour à des montants d'investissement permettant de limiter la dynamique de l'endettement.

### 2.3.4 - Des conditions de financement toujours satisfaisantes

La Région se finance majoritairement via un financement de type obligataire, qui nécessite une notation préalable. Antérieurement, elle a pu bénéficier de contractualisation d'enveloppes auprès des prêteurs publics ou de financements bancaires classiques mais dont les niveaux de coût sont devenus moins attractifs.

## La notation financière de la Région

La Région est noté AA par l'agence de notation Fitch Ratings, la perspective associée à cette note a été révisée de « stable » à « négative » en mars 2020 et n'a pas été modifiée depuis. Une décision dictée par l'inévitable dégradation de la situation financière des collectivités locales et de l'Etat sous le double effet d'une baisse du rendement des recettes et de l'augmentation des dépenses de soutien à l'activité. Une révision qui n'a pas eu d'impact sur la capacité de la Région faire face à son besoin de financement.

Entre avril 2015 et avril 2017, l'agence Fitch Ratings avait déjà révisé à la baisse de la perspective associée à la note de la Région. A l'époque, elle anticipait une dégradation rapide de la situation financière de la Région compte tenu de la forte tension exercée par la baisse des dotations sur ses équilibres financiers.

### La notation de la Région

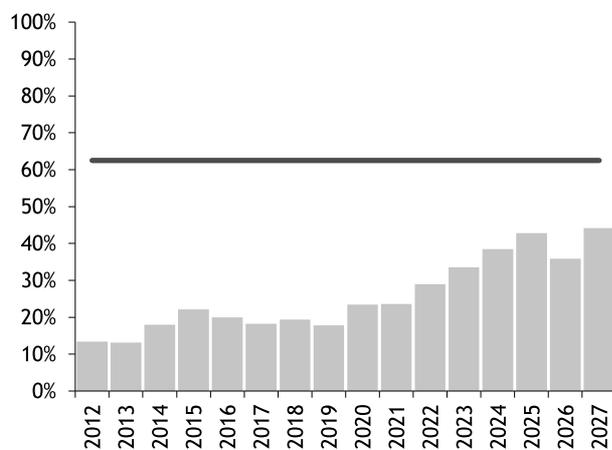
La notation permet aux éventuels prêteurs de mesurer la solidité financière de l'emprunteur sans avoir pour autant à étudier ses comptes. L'objectif de la notation est d'informer ces investisseurs sur la capacité d'une institution à honorer ses engagements. La Région se fait noter depuis 2013, un préalable indispensable au financement sur le marché obligataire.

## Des enveloppes contractualisées auprès des prêteurs publics

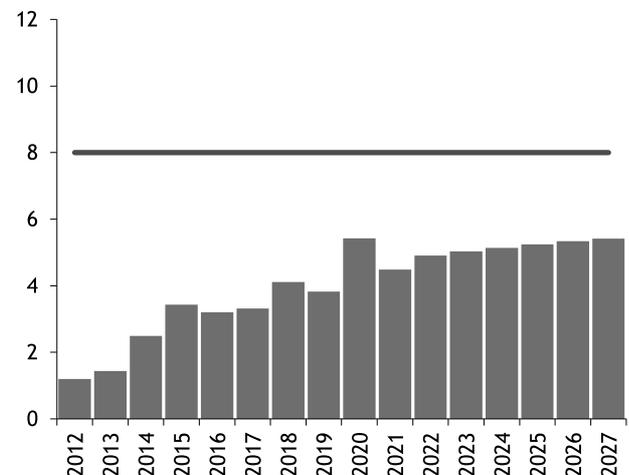
Une part du besoin a été par le passé assurée par la contractualisation d'enveloppes auprès des prêteurs publics. Le financement de la BEI est systématiquement assorti sur la durée du prêt de garanties financières strictes par lesquelles l'emprunteur s'engage à ce que sa capacité de désendettement ne dépasse pas 8 ans et que le rapport entre annuité et épargne de gestion soit inférieur à 62,5% (ou 66,6% pour les enveloppes plus récentes), pendant plus de deux exercices consécutifs.

La stratégie financière de la Région vise à maintenir sur toute la période prospective une capacité de désendettement inférieure à la limite fixée par la BEI pour le maintien de ses financements. Pour rappel, l'Etat avait fixé à 9 ans le seuil national de référence au-delà duquel les collectivités devaient faire figurer dans leur contrat financier une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Annuité/Epargne de gestion < 62,5%



Capacité de désendettement < 8ans



## Le recours au marché obligataire

Pour combler son besoin de financement résiduel, la Région a recours depuis 2014 à des financements de type obligataire, c'est-à-dire mobilisant directement l'épargne disponible auprès d'investisseurs (caisse de retraites ou d'assurances, investisseurs institutionnels etc.). Le programme d'émissions obligataires de la Région s'élève à un milliard d'euros dont la moitié a d'ores et déjà été mobilisée. Seule une vingtaine de collectivités françaises profite de ce mode de financement et des conditions avantageuses de taux qu'il offre.

## Des conditions de taux toujours très favorables

La Région continue de profiter de conditions de taux extrêmement favorables dans un contexte de taux bas voire négatifs compte tenu de la politique d'assouplissement monétaire que mène la Banque centrale européenne depuis plusieurs années. Une politique encore renforcée depuis la crise pour éviter que les conditions de financement ne se durcissent et n'aggravent l'impact économique de la crise. Compte tenu de cette politique, le maintien d'un coût moyen de la dette inférieur à 2 % sur la période 2022-2027, sur la période est visé.

## 2.3.5 - La synthèse de la prospective financière

	Comptes administratifs				Estimation		Prévisions					Moy. 2022-27	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026		2027
<b>Chaîne de l'épargne</b>													
+ Produits de fonctionnement	1 026	1 252	1 250	1 329	1 225	1 280	1 270	1 280	1 292	1 305	1 318	1 331	1,0%
- Charges de fonctionnement hors intérêts	740	946	974	1 008	964	958	965	974	982	991	1 000	1 009	0,9%
- Intérêts de la Dette	7	7	7	7	7	7	8	10	12	14	17	19	
= Epargne brute	279	299	269	314	254	315	296	297	298	299	301	303	
<b>Financement de l'investissement</b>													
+ Dépenses d'investissement hors capital de la dette	349	550	507	514	563	574	467	467	467	467	467	467	
+ Variation du fonds de roulement	58	-64	31	27	14	-84	0	0	0	0	0	0	
- Epargne nette	229	250	223	264	200	246	216	204	191	179	204	180	
- Recettes Investissement hors emprunt	68	88	155	132	150	139	130	130	130	130	130	130	
= Emprunt d'équilibre	110	147	160	145	227	105	121	133	146	158	133	157	
Besoin de financement (emprunt - capital de la dette)	59	98	113	95	173	36	41	40	39	37	36	34	
Encours de la dette	895	993	1 108	1 203	1 376	1 412	1 453	1 493	1 532	1 570	1 606	1 640	
Capacité de désendettement ( encours / épargne brute)	3,2	3,3	4,1	3,8	5,4	4,5	4,9	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	
Dépenses totales	1 146	1 551	1 535	1 579	1 588	1 608	1 521	1 544	1 568	1 593	1 581	1 619	
Dépenses d'investissement hors dette/ Dépenses totales	30%	35%	33%	33%	35%	36%	31%	30%	30%	29%	30%	29%	

L'estimation du compte administratif 2021 se fonde sur les prévisions de consommation des crédits à fin d'année réalisées au mois d'octobre. Le compte administratif 2021, qui sera soumis à l'approbation du conseil régional en juin 2022, est susceptible de présenter des variations par rapport à ces estimations. Les projections financières sur la période 2022 -2027 s'appuient sur les données estimées de 2021.

## 2.4 - Identifier les priorités politiques pour construire « le monde d'après »

Prenant acte du cadre financier contraint dans lequel doivent s'exercer les compétences régionales, le projet politique doit désormais se décliner concrètement dans un contexte de mutation profonde des aspirations et des besoins de nos concitoyens. Le caractère disruptif de la crise que nous venons de traverser a renforcé la prise de conscience du changement climatique et nous impose des changements structurels dans la manière de concevoir les politiques publiques et de définir les priorités stratégiques pour construire le monde d'après.

### 2.4.1 – Piloter la transition écologique à travers une démarche de budgétisation environnementale

La nécessité d'un engagement en faveur de la préservation de l'environnement et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est aujourd'hui largement partagée. L'évaluation des dépenses au regard de leur impact environnemental permet d'éclairer les dépenses régionales sous un nouveau jour. Les collectivités territoriales génèrent en effet comme les autres acteurs économiques une part des atteintes à l'environnement et au climat, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre, en raison des politiques qu'elles déploient sur leur territoire et des investissements qu'elles réalisent sur leur propre patrimoine. La démarche de « budgétisation verte » est un nouvel outil permettant de mesurer les externalités positives et négatives qu'elles produisent et, partant, de piloter la transition pour garantir que leurs décisions budgétaires soient conformes à leurs objectifs environnementaux et climatiques. Une opportunité que la Région Bretagne, très impliquée dans ce type de démarche, a décidé de saisir et qui conduira à la présentation de premiers résultats en annexe au budget 2022.

Comme le souligne l'OCDE qui observe l'expérimentation réalisée en Bretagne : « *L'implication du niveau régional est particulièrement importante, du fait du rôle de ce niveau territorial en matière d'élaboration de schémas stratégiques et de sa position de chef de file dans de nombreux domaines d'intervention.* »

- Une urgence à agir

Il n'existe plus aucun doute sur la nécessité de réduire très rapidement les émissions de gaz à effet de serre pour limiter les effets potentiellement catastrophiques du changement climatique.



même temps que le projet de loi de finances pour 2021. La France est ainsi devenue le premier pays au monde à réaliser une budgétisation environnementale à l'échelle de l'ensemble de son territoire.

Cette méthode de classification permet de rendre compte de l'aspect multi-dimensionnel de l'environnement en distinguant six axes environnementaux, inspirés de la taxonomie des activités en cours de discussion au niveau européen : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, gestion durable des ressources en eau, transition vers une économie circulaire et prévention des risques, prévention de la pollution, préservation de la biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle propose une échelle de cotation de ces dépenses allant de défavorable à très favorable.



Le think tank I4CE (Institute for Climate Economics ou Institut de l'économie pour le climat), dont l'objectif est de promouvoir l'action contre les changements climatiques a conçu une méthodologie d'évaluation climat, inspirée de travaux internationaux et nationaux en la matière, adaptée aux budgets locaux. Cette méthodologie co-construite avec les collectivités pilotes permet de classer les dépenses selon leur compatibilité avec la trajectoire de neutralité carbone en 2050 de la stratégie nationale bas-carbone. La méthodologie couvre :

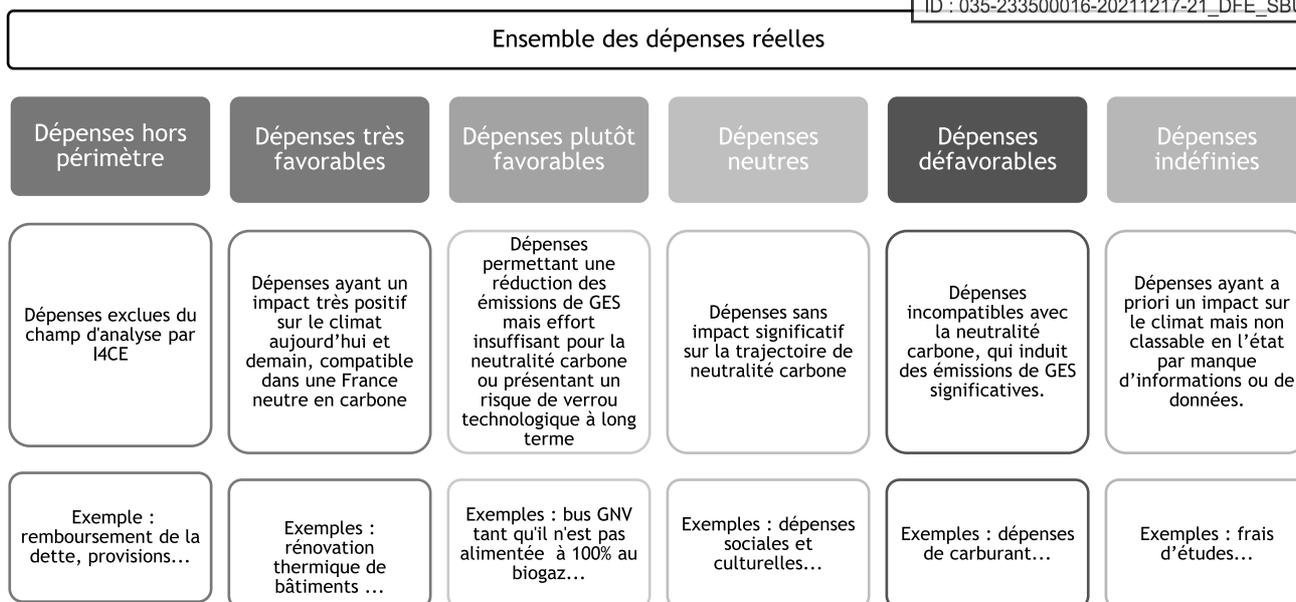
- les enjeux d'atténuation.  
C'est-à-dire de lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation du stockage de carbone ; et
- les enjeux d'adaptation  
C'est-à-dire d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences.

Il s'agit donc à ce stade plutôt d'une évaluation climat du budget, la budgétisation verte portant sur l'ensemble des axes environnementaux.

Le processus d'évaluation se fait par étapes. Une première classification est opérée en croisant la nature comptable et la fonction budgétaire à laquelle la dépense est rattachée. Cette étape permet d'exclure du champ d'analyse un certain nombre de dépenses sans impact ou pour lesquelles la méthodologie reste à construire. Il est ensuite nécessaire de passer au crible les dépenses pour préciser la catégorie à laquelle elles se rattachent en prenant appui sur des informations extracomptables, en particulier sur des hypothèses dites « structurantes » établies par l'institut sur la base du consensus scientifique. Cette évaluation permet de répartir les dépenses dans différentes catégories et faire ressortir leur impact sur le climat.

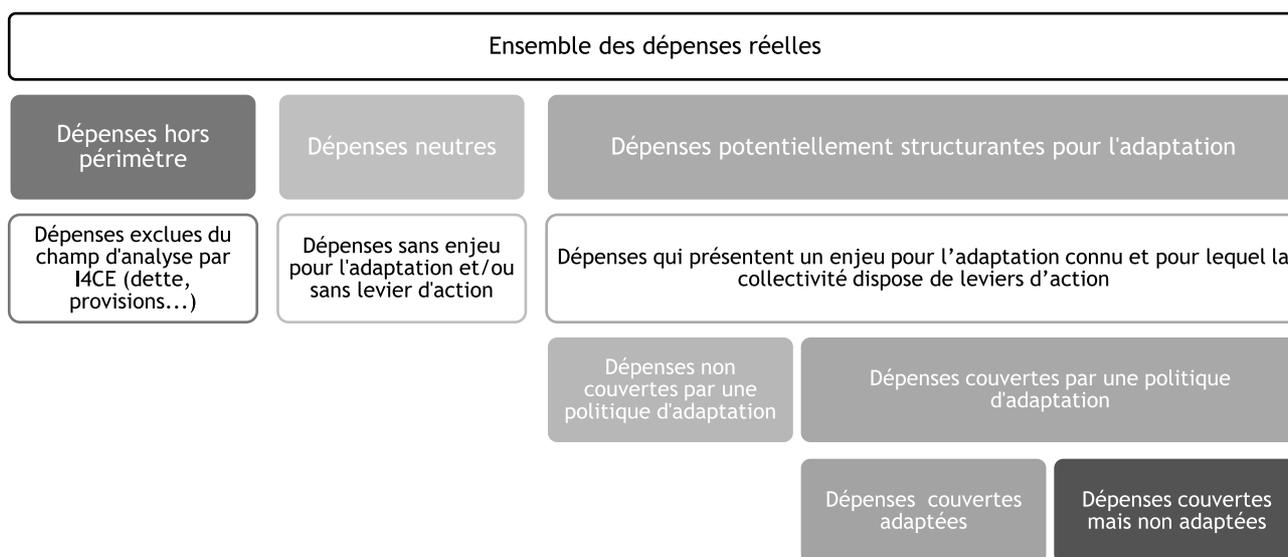
Testée avec des villes et des métropoles, la méthode reste à développer et à fiabiliser pour les Régions, certaines de leurs compétences restant à expertiser. La Région Bretagne s'est d'ailleurs portée volontaire pour participer aux groupes de travail proposés par I4CE pour approfondir la méthodologie.

Classification des dépenses sur le volet « atténuation du changement climatique »



La méthodologie permet de coter les dépenses sur une échelle allant « très favorable » à « défavorable » au climat.

Classification des dépenses sur le volet « adaptation au changement climatique »



La méthodologie permet d'identifier les leviers d'actions pour atténuer l'impact du dérèglement climatique.

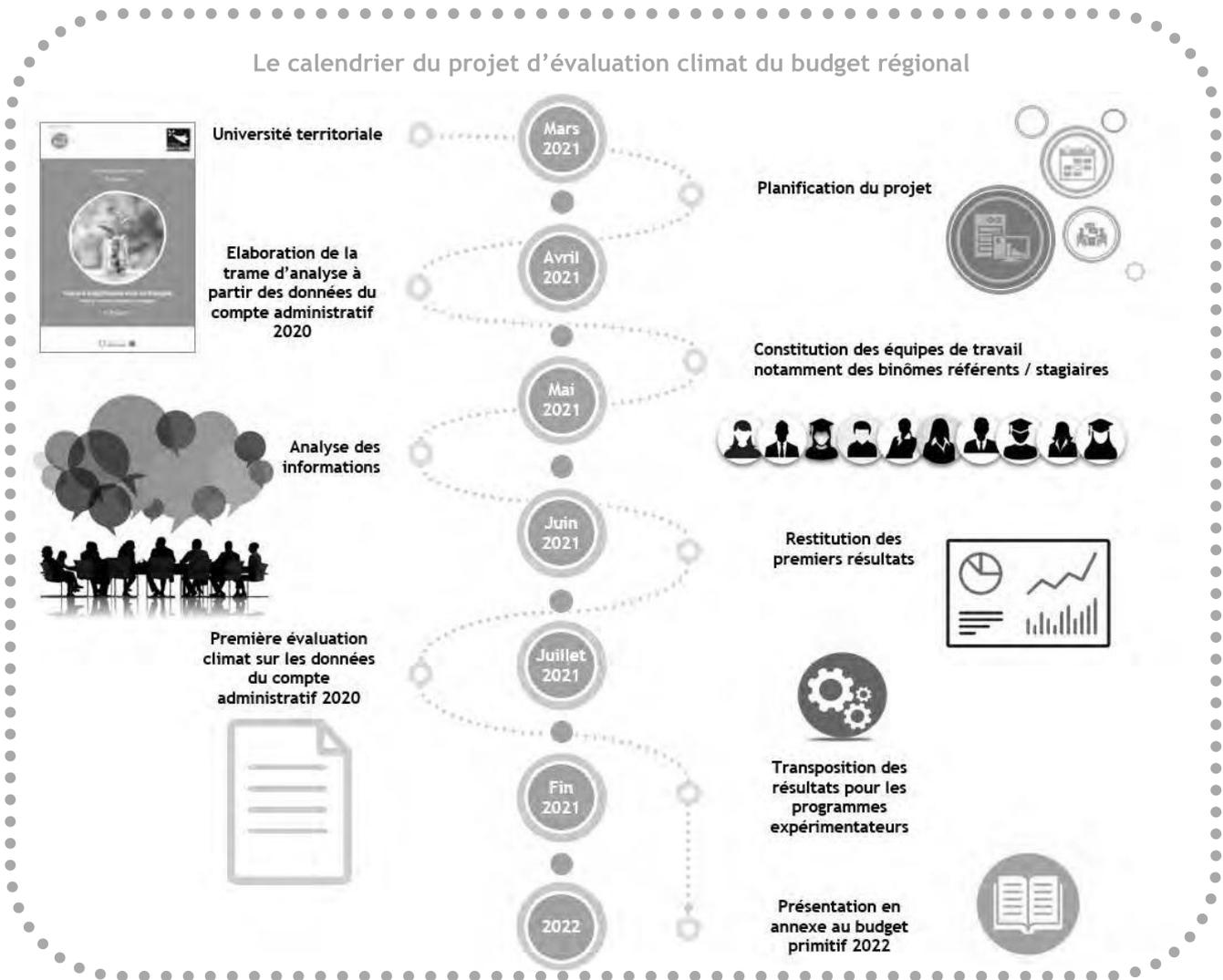
- Une première classification environnementale des dépenses régionales en annexe au budget 2022

Un premier essai d'évaluation climat sera présenté en annexe au budget primitif 2022. L'exercice a porté initialement sur les dépenses du compte administratif 2020. A l'inverse du budget, le compte administratif répertorie les dépenses effectivement réalisées avec un niveau de détail suffisamment fin pour permettre cette première analyse. Si l'ensemble des dépenses a été analysé à grands traits, une vingtaine de programmes budgétaires, gérés par 5 directions expérimentatrices de l'administration régionale, ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie. Une transposition des résultats de cette première évaluation au budget primitif va être testée pour les programmes concernés.

Au cours de cette expérimentation plusieurs limites sont apparues : en particulier le caractère complexe et chronophage de ce type de démarche, lié au volume budgétaire en jeu, 1,5 milliard de euros, et à la diversité des domaines d'intervention portés par l'échelon régional, qui se vérifie par plus de 25 000 lignes à analyser. L'absence de méthodologie éprouvée dans de nombreux domaines, tels que la formation ou l'économie, constitue également une des limites de l'exercice.

Pour autant, la coopération en cours entre la Région Bretagne, plusieurs Régions pionnières et l'institut I4CE, doit nous permettre de stabiliser la méthodologie et de concevoir cette évaluation comme un outil de pilotage au service des transitions.

### Le calendrier du projet d'évaluation climat du budget régional



## Focus sur l'évolution de la masse salariale

Avec un montant de 181 M€ inscrits au Budget Primitif 2021, la masse salariale représente un poste budgétaire important de la section de fonctionnement. Sa part est estimée à 17,9% des dépenses de fonctionnement.

Son évolution dépend de plusieurs facteurs :

- l'augmentation des effectifs : leur nombre s'établissait à 400 en 2004, il a été multiplié par dix du fait notamment des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités (agents des lycées, agents de l'inventaire du patrimoine, personnels des ports et des voies navigables, fonds européens) et plus récemment les transferts de compétences issus de la Loi Notre (transports, déchets, ports départementaux) ;
- l'effet carrière ou « Glissement Vieillesse Technicité » (GVT), les mesures salariales générales de majoration du point d'indice qui sert de base à la rémunération du personnel de la fonction publique et certaines mesures catégorielles, statutaires ou indemnitaires.

La répartition de la masse salariale par secteur d'activité évolue de la manière suivante :

	2017	2018	2019	2020
Masse salariale pers. administratif	33,3%	33,7%	34,2%	36,1%
Masse salariale Lycées	56,3%	54,2%	53,3%	52,0%
Masse salariale ports et voies navigables	6,9%	6,8%	7,0%	6,8%
Masse salariale transports	-	2,1%	2,2%	2,0%
Masse salariale Assemblées	3,5%	3,3%	3,3%	3,2%

Le tableau suivant retrace l'évolution des principaux éléments de rémunération :

	2017	2018	2019	2020
Rémunération Titulaire (traitement)	72 735 523 €	76 184 241 €	78 434 176 €	79 330 853 €
Rémunération Régime général (traitement)	13 360 617 €	13 091 750 €	12 244 724 €	12 328 197 €
Rémunération Apprentis (non chargé)	311 762 €	388 259 €	456 733 €	449 031 €
Rémunération Emplois Insertion (non chargé)	182 425 €	107 068 €	67 542 €	1 064 €
SFT	1 276 984 €	1 287 936 €	1 262 396 €	1 200 754 €
NBI	734 853 €	611 845 €	589 401 €	566 755 €
IR	111 079 €	111 776 €	117 406 €	117 736 €
Indemnités, dont :	20 737 888 €	22 888 045 €	23 215 918 €	24 118 726 €
prime de grade et prime de fonction	20 104 101 €	21 069 099 €	21 240 923 €	5 990 416 €
RIFSEEP (01/04/2020)	0	0	0	16 821 267 €
Charges employeur	47 045 726 €	46 981 932 €	47 326 263 €	47 270 162 €

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

	2017	2018	2019	2020
Avantages en Nature	352 771	359 937	341 502	334 817

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

En application de la Loi dite de Transformation de la fonction publique, la Région a lancé, en lien avec les organisations syndicales, le projet « harmonisation des temps de travail des agents » à l'automne, afin d'établir un état des lieux des différentes situations et d'aboutir à l'élaboration d'un règlement intérieur en conformité avec la réglementation, garantissant l'équité de traitement des agents.

L'évolution de la structure des effectifs permanents présents au 31 décembre est la suivante :

**SERVICES**

Catégorie	H/F	2017	2018	2019	2020
A	Femmes	270	296	323	342
	Hommes	195	210	205	211
B	Femmes	173	189	191	202
	Hommes	88	101	111	116
C	Femmes	260	277	275	265
	Hommes	268	288	282	299
Total		1254	1361	1387	1435

**LYCEES**

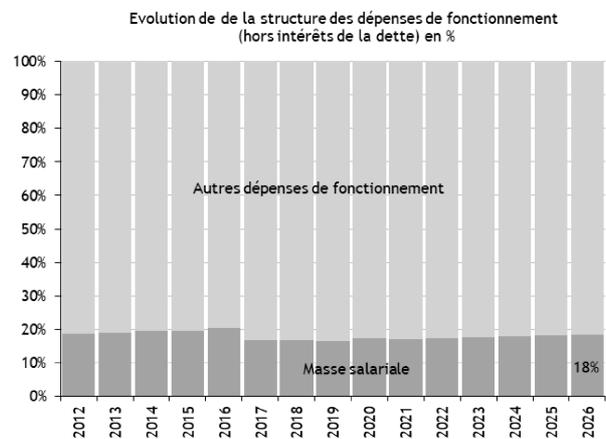
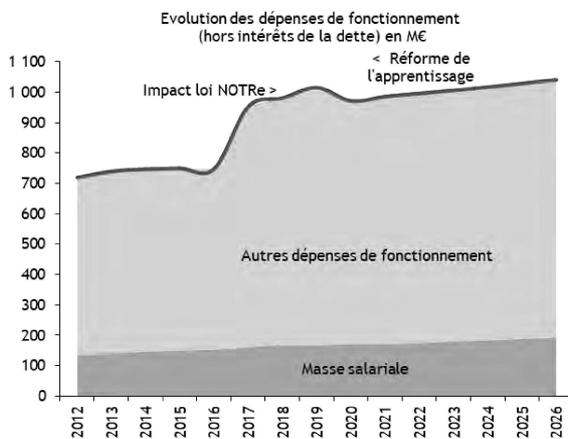
Catégorie	H/F	2017	2018	2019	2020
B	Femmes	6	6	7	8
	Hommes	42	49	45	49
C	Femmes	1229	1268	1258	1223
	Hommes	959	960	940	901
Total		2236	2283	2250	2181

A la fin octobre 2021, 3 598 ETP permanents en moyenne sont rémunérés par la Région. Sur ce nombre, 1 430 ETP permanents interviennent pour les services administratifs, les voies navigables, les ports et transports et 2 168 ETP pour les établissements d'enseignement.

Pour garantir un niveau de service adapté, les effectifs permanents sont complétés par près de 450 ETP, en moyenne, contractuels assurant des missions de remplacement (maladie, poste vacant, etc.) ou pour des besoins occasionnels. Ces remplacements restent cependant plus importants dans les lycées avec une population dont la moyenne d'âge est plus élevée que dans les autres services.

Dans un souci de formation, d'accompagnement à l'évolution des compétences et pour favoriser l'insertion dans l'emploi des plus jeunes, la Région a également poursuivi son action avec 46,5 ETP apprentis en octobre.

Les effectifs permanents sont restés globalement stables entre 2020 et 2021.



Ces éléments interviennent dans le cadre d'une évolution maîtrisée de la masse salariale, estimée à 3,5 % entre 2021 et 2020 - année cependant non significative en raison de l'impact de la crise sanitaire qui a conduit la Région à renforcer les affectations d'agents temporaires dans les lycées- et évaluée à 2 % entre 2019 et 2021 (évolution moyenne annuelle).

Par ailleurs, certaines mesures réglementaires se sont imposées à la collectivité qui a dû ensuite adapter en conséquence sa politique de ressources humaines. L'année 2021 a ainsi absorbé les derniers effets du PPCR, « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », avec une revalorisation des grilles pour les agents de catégorie C essentiellement.

La Collectivité a également mis en œuvre le deuxième volet du nouveau régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec la revalorisation du socle et de certaines modulations de complément pour les agents appartenant aux groupes de fonctions 10, 11 et 12 relevant des catégories B et C (agent.e.s de service général, de restauration, de maintenance, d'accueil dans les lycées, gestionnaires, assistant.e.s administratifs/de projet ou de direction, les technicien.ne.s, ...).

Pour l'année 2022, la Collectivité va mettre en œuvre la dernière phase du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec la revalorisation du socle et du complément pour les agents appartenant aux groupes de fonctions 11 et 12 sur des postes à spécialité ou de maintenance spécialisée, exerçant en EMAT, EMIT, au sein des voies navigables ou des ports.

Elle intégrera également les impacts financiers liés à l'instauration de la prime de précarité en 2021 (indemnité de fin de contrat correspondant à 10 % de la rémunération brute globale perçue par l'agent pendant la durée d'un contrat inférieur ou égal à un an, renouvellement inclus), à la revalorisation du SMIC au 01 octobre dernier engendrant la revalorisation des premiers échelons des grilles indiciaires de la catégorie C, et enfin à la mise en place du forfait mobilité durable et de l'allocation télétravail instaurés en faveur des agents régionaux.

L'ensemble de ces éléments devra s'intégrer dans l'objectif d'un budget global de fonctionnement contenu par rapport au budget précédent voté. Il conviendra donc au cours des prochaines années de garder une grande vigilance sur les variations d'effectifs, et de contenir la masse salariale sur la base des effets du GVT et des mesures catégorielles qui viendront l'impacter.

Envoyé en préfecture le 21/12/2021

Reçu en préfecture le 21/12/2021

Affiché le

ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE

Envoyé en préfecture le 21/12/2021

Reçu en préfecture le 21/12/2021

Affiché le

ID : 035-233500016-20211217-21\_DFE\_SBUD\_10-DE



RÉGION BRETAGNE  
RANNVRO BREIZH  
REJION BERTÈGN

---

283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35711 Rennes cedex 7  
Tél. : 02 99 27 10 10 | [twitter.com/regionbretagne](https://twitter.com/regionbretagne) | [facebook.com/regionbretagne.bzh](https://facebook.com/regionbretagne.bzh) | [instagram.com/region.bretagne](https://instagram.com/region.bretagne)  
[www.bretagne.bzh](http://www.bretagne.bzh)

---

Octobre 2021 – Conception : Direction de la communication/Région Bretagne – Imprimé par Atelier de reprographie/Région Bretagne