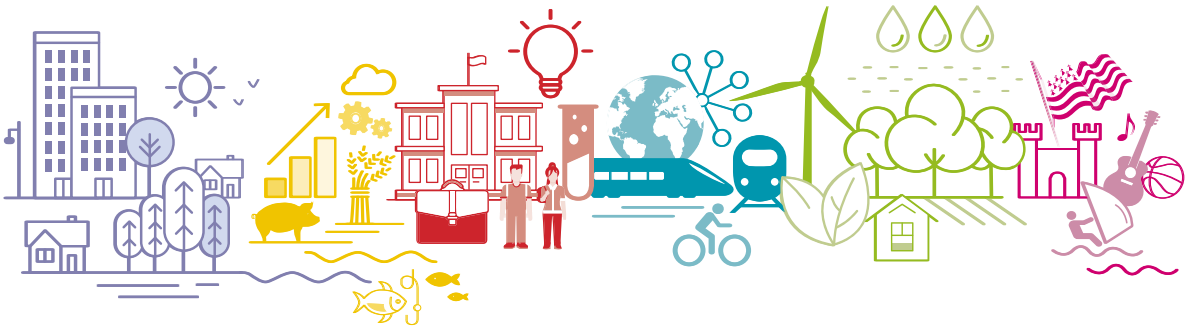
ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

2023

Conseil régional de Bretagne – Décembre 2022



SOMMAIRE

SOMMAIRE 1

PREAMBULE 3

1 / MAINTENIR LE CAP DANS UN CONTEXTE DE CHOCS CONJONCTURELS ET D'INCERTITUDE STRUCTURELLE 5

1.1 Partager un diagnostic lucide de la situation et du contexte général 5

1.1.1 Une instabilité et une incertitude structurelles dans lesquelles nous devons durablement nous situer. *5*
1.1.2 Une demande sociale qui ne cesse de croître. *6*
1.1.3 Une pression budgétaire plus forte que jamais pesant sur les collectivités et notamment les Régions. *6*

1.2 Réaffirmer nos priorités stratégiques, et notre ambition politique pour savoir gérer et piloter les adaptations nécessaires 7

1.2.1 Le premier principe est celui de la prise en compte des chocs conjoncturels et de l'obligation d'adaptation aux circonstances exceptionnelles. *7*
1.2.2 Le deuxième principe est celui d'une priorité donnée au maintien de notre offre de services publics au titre de nos principales compétences obligatoires, notamment en matière de vie lycéenne et de mobilités. *8*
1.2.3 Le troisième principe est celui de la préservation de trois budgets que sont la culture, le sport et les langues de Bretagne. *8*
1.2.4 Le quatrième principe est celui de la confirmation des trois grandes orientations politiques du mandat, marquée par un effort de priorisation renouvelé. *8*

1.3 Accélérer la mutation de nos modalités d'action pour les adapter au contexte. 10

1.3.1 Faire évoluer nos modalités d'action internes. *10*
1.3.2 Renouveler nos liens partenariaux avec les acteurs extérieurs et conforter le lien avec nos concitoyens. *11*
1.3.3 Etre force de propositions pour des évolutions plus larges de notre organisation politique et administratives. *12*

2 / UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE A L'EPREUVE DES FLUCTUATIONS MACROECONOMIQUES 13

2.1 Un contexte macroéconomique sous tension qui pèse sur les finances régionales 13

2.1.1 Le retour de l'inflation *13*
2.1.2 La flambée des coûts de l'énergie *14*
2.1.3 Les conséquences sur le budget de la Région *15*

2.2 Des finances publiques durablement fragilisées par la succession des crises 16

2.2.1 Des finances publiques durablement marquées par un déficit élevé et un niveau de dette en très forte augmentation *16*
2.2.2 Une nouvelle contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques *18*

2.3 Un panier des ressources régionales sensibles aux aléas économiques 19

2.3.1 Les fractions régionales de TVA *19*
2.3.2 L'accise sur les produits énergétiques (ex-taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques) *20*
2.3.3 La taxe sur les cartes grises *21*
2.3.4 L'impact de l'allègement des impôts de production sur les frais de gestion de la fiscalité locale *21*
2.3.5 La prolongation pour un an du Pacte breton d'investissement dans les compétences *22*
2.3.6 La synthèse des perspectives d'évolution des ressources régionales *22*

2.4 Une stratégie financière résiliente face aux crises successives 22

2.4.1 Une maîtrise des dépenses de fonctionnement plus que jamais nécessaire pour maintenir un niveau d'épargne suffisant 23

2.4.2 Un calibrage du programme pluriannuel d'investissement à 2,8 milliards d'euros pour la période 2022-2027 24

2.4.3 La préservation d'un cadre financier soutenable 25

2.4.4 Des conditions de financement qui se durcissent 26

2.4.5 La synthèse de la prospective financière 28

2.5 Focus sur l'évolution de la masse salariale 29

PREAMBULE

Ce débat d'orientations budgétaires pour 2023 est le second de la 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 et le contexte général de plus en plus fluctuant. 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 prendre acte de la tenue du débat d'orientations budgétaires en vue du vote du budget primitif pour 2023.

Le Président,

Loïg CHESNAIS-GIRARD

1 / MAINTENIR LE CAP DANS UN CONTEXTE DE CHOCS CONJONCTURELS ET D'INCERTITUDE STRUCTURELLE

L'exercice des orientations budgétaires, qui est aussi celui de la prospective et de la prévision pluriannuelles, est depuis trois ans percuté par une succession de chocs conjoncturels majeurs. Covid en 2020 et 2021, récession historique en 2020, reprise non moins historique en 2021, retour de l'inflation en 2022, conflit armé en Europe avec toutes ses conséquences en 2022 et dorénavant perspectives de fort ralentissement pour 2023.

Arrive un moment où le cumul de ces chocs conjoncturels devient un phénomène avec lequel il faut compter, celui d'une instabilité et d'une incertitude qui deviennent des éléments de contexte structurels.

Un parallèle pourrait être fait avec l'appréhension des réalités climatiques et environnementales. Ce que l'on analysait jusque-là comme des épisodes climatiques exceptionnels, apparait désormais comme des phénomènes durables et donc eux aussi structurels. L'été exceptionnel que nous venons de vivre avec ses pics de canicule et sa sècheresse historique sont désormais présentés comme une préfiguration des étés que nous aurons à vivre dans les temps à venir. L'exceptionnel deviendrait banal.

Ce basculement d'une vie en « rythme de croisière » marquée par des phénomènes exceptionnels et conjoncturels à un monde structurellement instable et incertain impose une révision radicale de nos habitudes, de nos modèles et de nos modalités de travail. Il interroge directement le sens de l'exercice des orientations budgétaires. Quel sens peut-on encore donner à des prévisions budgétaires pluriannuelles et à des engagements chiffrés sur des politiques publiques quand on sait que, d'une année à l'autre, et parfois d'un mois à l'autre, le contexte géopolitique, économique, social et financier peut connaitre des embardées de grande ampleur imposant des adaptations drastiques et des remises en cause stratégiques majeures ?

A l'inverse, l'incertitude structurelle n'impose-t-elle pas plus que jamais que des lignes soient tirées et des perspectives tracées ? L'anticipation, si elle est rendue plus compliquée et aléatoire, n'en est-elle pas plus utile, voire indispensable ?

C'est ainsi à une nouvelle vision des orientations budgétaires que nous sommes appelés : poser un cadre permettant de maintenir un cap tout en anticipant les embardées et la nécessaire agilité de l'action. Articuler, plus que jamais l'engagement de l'immédiat et la réponse aux urgences avec la fixation d'une ambition de moyen et long termes. Identifier les marges de manœuvre budgétaire ou s'en donner, pour pouvoir faire face à des chocs imprévus. Poser des priorités intangibles et des principes forts pour baliser les adaptations conjoncturelles à tout moment nécessaires. Analyser nos politiques à l'aune de leurs impacts réels sur l'emploi, le climat, l'environnement.

Pour y parvenir, ces orientations budgétaires doivent permettre :

- **de partager un diagnostic lucide de la situation et du contexte général,**
- **de réaffirmer nos priorités stratégiques, et notre ambition politique en assumant un pilotage budgétaire,**
- **d'accélérer la mutation de nos modalités d'action pour les adapter au contexte.**

1.1 Partager un diagnostic lucide de la situation et du contexte général

Trois éléments sont à prendre en considération.

1.1.1 Une instabilité et une incertitude structurelles dans lesquelles nous devons durablement nous situer.

Le renouvellement des phénomènes climatiques, la guerre en Europe, la cybercriminalité, les tensions mondiales, la crise des approvisionnements, des ressources et des matières premières, le retour d'une inflation durable sont autant de phénomènes difficiles à anticiper, soumis à des embardées aussi rapides que puissantes, sur lesquels nous n'avons aucune prise mais dont les impacts sur la vie économique et sociale sont majeurs.

Est ainsi confirmée l'entrée dans un cycle inflationniste durable à l'échelle mondiale, alimenté par les tensions sur les ressources et les matières premières et aggravé par la crise du multilatéralisme et par les conflits militaires. Si la France, pour l'heure, semble mieux limiter le phénomène que les autres pays européens et occidentaux au prix d'une croissance de ses dépenses publiques, elle doit néanmoins réapprendre à fonctionner

avec un rythme d'évolution des prix à la consommation de plus de 6 % par an. L'ensemble des modèles et des équilibres économiques et sociaux en sont ainsi modifiés.

Plus globalement, les signes d'essoufflement de la reprise et de la croissance, apparus dès la fin de 2021 se confirment. Plusieurs pays occidentaux sont au bord de la récession et notre pays connait des indices trimestriels qui en sont proches. Le cumul de l'inflation durable et de la récession fait désormais craindre un phénomène de stagflation particulièrement inquiétant.

Les impacts sur l'économie et les entreprises de la crise de l'énergie, résultante complexe de l'épuisement des ressources, des tensions mondiales, de la guerre et d'un sous-investissement chronique de l'Etat dans des domaines clés, à commencer par l'énergie, ont sans doute été sous-estimés et en partie camouflés par la stratégie du « quoi qu'il en coûte ». Les répercussions commencent à produire tous leurs effets et représentent une menace souvent vitale sur bon nombre d'entreprises industrielles de production.

Les anticipations des entreprises et des secteurs économiques se sont ainsi dégradées, les perspectives d'investissement et d'emploi sont en berne, la confiance s'est érodée et chacun s'attend à une année 2023 difficile. Et pour autant, les carnets de commande demeurent fournis, et le sentiment perdure qu'il ne s'en faudrait pas de beaucoup pour que la reprise se manifeste à nouveau. C'est notamment vrai en Bretagne. Nombre d'entreprises sont dans les starting blocks… On note par ailleurs que si les signes de ralentissement sont évidents et si la fragilisation de secteurs entiers de l'économie est une réalité, les besoins de recrutement restent importants, les pénuries de compétences ne font que s'accentuer et apparaissent dorénavant comme l'un des freins majeurs à la dynamique économique. Structurellement, c'est l'incertitude qui devient un frein majeur à l'investissement et à la croissance.

Cela se traduit par un paradoxe entre des indicateurs de développement économique et d'emploi qui demeurent plutôt bien orientés, notamment en Bretagne, et des perspectives qui le sont moins, avec une réelle crainte pour l'année 2023 d'un ralentissement prononcé, de crises sectorielles et de difficultés pour nombre de PME.

1.1.2 Une demande sociale qui ne cesse de croître.

Si la reprise a été forte en 2021, si les chiffres du chômage, notamment en Bretagne sont objectivement bien orientés, l'incertitude et la morosité pèsent sur la cohésion sociale. Force est de constater que la société française est sortie fragilisée de la crise COVID, qu'elle est soumise aux effets déprimants des perspectives climatiques, des menaces géostratégiques, et d'un sentiment diffus de déclin. Les enquêtes d'opinion révélant la crise de confiance et de moral de la jeunesse, proche de la déréliction, son angoisse climatique et sa renonciation à la transmission à de futures générations sont une alerte majeure.

La réalité française, atténuée en Bretagne, est celle d'une augmentation de la pauvreté, d'une aggravation de la précarité, d'une autorité publique de plus en plus remise en question et d'un questionnement identitaire travaillant de nombreux pans de la société. La réalité française, atténuée en Bretagne, est celle d'une cohésion sociale qui se fissure, remplacée par divers communautarismes et des replis sur soi individualistes qui sont autant de symptômes de la corrosion de notre nation.

En résulte le phénomène paradoxal d'une méfiance de plus en plus profonde à l'égard des acteurs publics et de toute forme de représentation institutionnelle et en même temps d'une attente toujours plus forte à leur égard. Les acteurs publics et les représentants politiques sont ainsi soumis à une injonction à agir de plus en plus et sur tous les champs, qui parfois se traduit de manière violente par des exigences de consommateurs à l'égard du service public. Le « quoi qu'il en coûte » qui a permis de préserver notre modèle pendant la crise aura aussi eu cet effet regrettable de donner à penser que l'Etat peut tout et que l'action publique est gratuite et illimitée. Mais en même temps, la puissance publique de laquelle on attend tout est victime d'un postulat selon lequel elle est impuissante, et incapable d'obtenir des résultats tangibles sur la vie réelle de nos concitoyens.

1.1.3 Une pression budgétaire plus forte que jamais pesant sur les collectivités et notamment les Régions.

Elle résulte, comme le détaille plus loin le présent rapport, de la conjonction de trois phénomènes.

Comme évoqué plus haut, le premier est l'augmentation de la demande sociale et des besoins en investissement des collectivités publiques. Chacun voit ce paradoxe national d'un pays qui connait à la fois les plus forts taux de prélèvements obligatoires et le sentiment de services publics quasiment tous en crise : système de santé, éducation nationale, justice, police, recherche… Le besoin d'intervention est toujours plus grand, tant pour parer aux urgences du quotidien, que pour préparer l'avenir. Les enjeux climatiques d'atténuation et d'adaptation, la nécessité désormais comprise de préserver les ressources environnementales, mais aussi les enjeux démographiques (faire face à l'augmentation et au vieillissement de la population) appellent des investissements massifs, dans tous les domaines.

L'autre phénomène est celui des impacts directs des crises énergétiques, des approvisionnements et plus largement de l'inflation qui percute directement nos budgets et nos capacités d'action. Certaines opérations connaissent des surenchérissements très importants et conduisent, à budgets constants, à réduire les ambitions initiales. Les PPI sont conduits à connaître soit des explosions en masses financière soit une réduction en nombre d'opérations couvertes. En tout état de cause, des choix doivent être faits.

Le troisième phénomène, qui percute les deux précédents, est celui de la baisse des ressources financières des collectivités, là aussi décrite dans le présent rapport. Elle résulte directement de la composition inadaptée et depuis longtemps dénoncée de notre panier de ressources, des impacts directs du ralentissement économique sur leur montant (en dépit du caractère résilient de la part de TVA) et dorénavant de la fin du « quoi qu'il en coûte » qui aura des répercussions sur les dotations de l'Etat mais aussi sur les financements pouvant irriguer les territoires ou nos institutions. Qu'en sera-t-il du PRIC ? Quels prolongements seront donnés au plan national de relance ? Quel rythme de financements au titre des PIA ? Quelles modalités de mise en œuvre pour le fonds vert annoncé il y a quelques mois, dont on peine encore à percevoir les contours ?

Globalement, cette nouvelle contrainte est formalisée, y compris sur le plan symbolique, par la volonté gouvernementale de restaurer les principes des « contrats de Cahors » qui sont un outil de pression à l'égard des collectivités, mais surtout une remise en cause des principes fondamentaux de la décentralisation et de l'esprit de confiance qui devrait régir les relations entre Etat et collectivités.

Les collectivités et singulièrement la Région sont ainsi prises dans un effet de ciseau entre augmentation des besoins d'intervention, tant en fonctionnement et réponse à l'immédiat qu'en termes d'investissements pour anticiper le moyen terme d'une part, et une perspective de baisse de leurs ressources et d'explosion des prix de leurs interventions d'autre part.

Le risque de cet effet de ciseau doit être parfaitement mesuré et appréhendé. Il est de plusieurs natures :

Le premier est de ne pas répondre aux besoins et à la demande sociale. De privilégier le court terme au détriment de la préparation de l'avenir ou le contraire ou de rogner à la fois les deux objectifs.

Le deuxième, par la réduction de l'intervention publique et notamment de l'investissement, dont on rappelle que la Région assure au plan local une part prépondérante, serait d'aggraver le risque de récession et de recul de l'activité. La structuration actuelle des collectivités et leur encadrement réglementaire les condamnant à toujours être dans un effet pro-cyclique, parfois absurde, consistant à accélérer quand l'économie va plutôt bien et à appuyer sur le frein quand, au contraire, elle ralentit déjà.

Le troisième, finalement, serait de continuer à fragiliser la confiance de nos concitoyens à l'égard de l'action publique soupçonnée d'impuissance et d'être incapable de « changer la vie ».

1.2 Réaffirmer nos priorités stratégiques, et notre ambition politique pour savoir gérer et piloter les adaptations nécessaires

Si dans le contexte d'instabilité ci-dessus décrit, il devient de plus en plus difficile, voire hasardeux, de se livrer à des exercices de planification et de prospective budgétaire, il n'en est pas moins essentiel de savoir tracer des lignes et de retenir des orientations stratégiques pour prioriser l'action et maintenir le cap. Dans la période actuelle, et au regard des défis qui sont devant nous, le besoin d'action publique et de régulation n'a jamais paru aussi nécessaire et l'échelle régionale pertinente. Le contexte actuel nécessite de concentrer les efforts sur les enjeux prioritaires en recherchant le plus grand effet levier. Cela implique d'identifier les sujets sur lesquels l'action régionale peut produire un impact maximal et de flécher prioritairement les moyens sur ceux-ci, en veillant à se coordonner finement avec l'Etat et les autres niveaux de collectivité, confrontés eux aussi à la nécessité de se recentrer sur leurs cœurs de compétences. Quand décroiser les financements s'impose à tous, croiser les projets et faire sur « sur-mesure » devient plus que jamais nécessaire. C'est la condition d'une action publique efficace, et c'est tout le sens de l'exercice des pactes de cohérence engagé par la Région à l'automne.

C'est ce que retient la stratégie régionale autour de quatre grands principes d'action.

1.2.1 Le premier principe est celui de la prise en compte des chocs conjoncturels et de l'obligation d'adaptation aux circonstances exceptionnelles.

C'est ainsi que le Conseil régional s'est engagé dans un plan de sobriété et dans la recherche d'économies, à l'instar de ce que fait l'Etat, de ce que font toutes les collectivités locales et de ce qui sont conduits à faire tous les acteurs privés, des entreprises aux particuliers.

La communication présentée lors de cette même session en synthétise les principaux engagements qui portent notamment sur la responsabilité de la Région comme employeur et comme propriétaire. Ce plan de sobriété allie ainsi le double objectif conjoncturel de recherche d'efficience et d'économies avec l'obligation d'accélérer

les transitions pour répondre au défi climatique. C'est ainsi que les objectifs ici posés devront se traduire par une double comptabilité, financière d'une part, en équivalents gaz à effet de serre d'autre part. Ces actions s'inscrivent dans la perspective plus large de la mise en œuvre de la stratégie climatique présentée en décembre 2021 et dont un premier bilan d'étape devra être présenté en assemblée dans le courant de 2023.

C'est globalement que ces engagements devront être suivis, en complétant l'effort de sobriété par la poursuite des engagements pris au titre des transitions.

1.2.2 Le deuxième principe est celui d'une priorité donnée au maintien de notre offre de services publics au titre de nos principales compétences obligatoires, notamment en matière de vie lycéenne et de mobilités.

Le budget régional pour 2023 devra ainsi permettre d'absorber le choc conjoncturel lié à l'inflation et à l'explosion des coûts de l'énergie pour maintenir le niveau et la qualité du service offert au jeunes et à nos concitoyens. Cette responsabilité implique des choix forts pour accompagner les lycées dans leur fonctionnement courant, comme pour piloter les impacts financiers sur l'ensemble des contrats en matière de services de mobilités. Elle implique en particulier des discussions en toute transparence avec la SNCF pour bien appréhender l'évolution des coûts effectifs dans nos relations contractuelles.

D'ores et déjà, en accord avec l'ensemble des Régions au sein de Régions de France, le Conseil régional n'entend pas honorer la facture présentée par notre partenaire pour le compte TER 2022 tant que la réalité et la transparence des coûts ne sera faite.

1.2.3 Le troisième principe est celui de la préservation de trois budgets que sont la culture, le sport et les langues de Bretagne.

Le Conseil régional porte l'idée que ces questions sont essentielle quand bien même il s'agit de compétences dites facultatives. Plus qu'un « supplément d'âme », elles sont facteurs essentiels de cohésion sociale et contribuent puissamment à conforter l'identité bretonne, la cohésion sociale, le bien-être, le sentiment d'appartenance et le sens du collectif, par ailleurs si fortement fragilisés. Ce choix de maintien de l'effort budgétaire, dans un moment où la contrainte est si forte, est ainsi un signal de confiance à l'égard des acteurs de ces domaines. Pour paraphraser W Churchill, à l'hypothèse de réduire ces budgets en temps de crise, le Conseil régional pourrait répondre " Alors pourquoi nous battons-nous ? " ».

La préservation des crédits pour la culture permettra par exemple en 2023 de poursuivre l'effort consenti pour le développement de l'éducation artistique et culturelle ainsi que pour le déploiement des expérimentations et contractualisations territoriales. En matière sportive, cet effort tiendra compte des enjeux particuliers liés à la préparation des JO 2024, occasion de promouvoir les pratiques sportives chez les Bretons.

S'agissant des langues de Bretagne, la Région poursuit son engagement en faveur de l'augmentation du nombre de locuteurs, qui est la condition de leur préservation et de la vitalité du breton et du gallo. C'est le seul objectif qui vaille, et qui doit mobiliser non seulement la Région, mais tout autant l'Etat et l'ensemble des collectivités attachées aux langues de Bretagne. Le respect de la convention spécifique en faveur des langes de Bretagne sera notre fil conducteur.

1.2.4 Le quatrième principe est celui de la confirmation des trois grandes orientations politiques du mandat, marquée par un effort de priorisation renouvelé.

Ces trois orientations politiques sont connues, dans le prolongement des objectifs de la Breizh COP. Elles s'inscrivent résolument dans une perspective de moyen et long terme, elles intègrent pleinement l'engagement dans les transitions vers le bas carbone et la préservation des ressources, elles retiennent les principes d'un développement durable alliant cohésion territoriale et sociale, enjeux environnementaux et impératif de création de richesse et de valeurs.

- **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, et que l'échelle régionale est souvent pertinente pour coordonner l'action publique dans de nombreux domaines, comme les mobilités, le foncier, l'eau ou encore l'énergie, pour ne citer que ces exemples. 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 dans les grands enjeux de demain. C'est enfin une Région qui, par l'innovation organisationnelle et institutionnelle, saura proposer des modèles nouveaux, plus performants et plus efficients. La décentralisation demeure pour la Bretagne une frontière à repousser.

Dans le cadre de ces orientations, de cette ambition régionale, l'enjeu est désormais de gagner en efficacité de l'action publique en assumant un recalibrage des moyens financiers et humains mobilisées. Cette équation compliquée sera résolue par la recherche systématique d'un ciblage de nos politiques sur les actions et dispositifs qui produisent le plus d'impacts directs sur le quotidien des Bretons, qui permettent de réels changements, qui contribuent le plus efficacement aux transitions.

Plusieurs démarches stratégiques d'ores et déjà engagées déboucheront en 2023 sur ces priorisations.

Plusieurs exemples peuvent être cités.

La stratégie régionale des transitions économique et sociale (SRTES) qui sera présentée à l'assemblée au printemps 2023 et qui articulera nos objectifs en matière d'emploi, orientation, formation, de soutien à l'économie et d'appui au développement de la recherche et de l'enseignement supérieur, conduira à revisiter nos priorités d'action et nos dispositifs autour des grandes orientations débattues lors de la session de juin dernier.

Il apparait d'ores et déjà que trois d'entre elles guideront massivement nos choix : la nécessité de réorienter et de prioriser nos actions autour de l'objectif d'accélération des transitions, y compris dans le domaine agricole ; la nécessité de conforter nos appuis au développement de la production industrielle intégrant les enjeux de relocalisation ; l'obligation de répondre au défi du recrutement, à celui de la nécessaire montée des compétences et à celui de l'inclusion sociale des personnes les plus éloignées de l'emploi. Les politiques régionales d'orientation, de formation et d'aide aux entreprises s'ajusteront à ces priorités. Ce ciblage priorisé impliquera par ailleurs des réductions de moyens sur d'autres questions moins essentielles.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les discussions sur les **pactes de cohérence** avec les territoires à l'échelle des SCOTs déboucheront aussi courant 2023 sur l'identification de priorités stratégiques partagées qui devront permettre de mieux cibler les sujets sur lesquels des partenariats entre Région et collectivités peuvent être noués, de concentrer les moyens sur les enjeux essentiels propres à chaque territoire et de gagner en cohérence et en efficacité. L'exercice permettra aussi des différenciations d'approches et de réponses régionales, mieux en prise avec les réalités et les volontés locales.

La modification du SRADDET et la suite des travaux sur le défi du zéro artificialisation nette (ZAN), aux côtés des territoires, conduiront également à préciser les modalités de régulation de la consommation foncière avec l'ensemble de ses impacts sur les questions de développement économique, de préservation des ressources, de préservation des terres agricoles et naturelles, mais aussi de logement, de mobilités et de mode

de vie de nos concitoyens. Découlera de ces réflexions et de ces travaux partagés avec l'ensemble des acteurs du territoire, notamment au sein de la CTAP élargie devenue « collectivités de Bretagne », une revisitation de nos modèles de développement et sans doute des mutations très profondes dans de très nombreux segments de l'action publique.

Pour accueillir les nouvelles populations et nouvelles activités liées au développement démographique de notre région, c'est une nouvelle façon d'aménager le territoire qu'il convient d'inventer collectivement, appelant de nouvelles formes de coopérations entre territoires, de nouveaux outils d'intervention, de nouveaux modes de financement, et un travail de pédagogie indispensable pour que cette véritable révolution culturelle soit comprise et acceptée, perçue comme une nécessité et non pas subie comme une injonction injustifiée et irréaliste. C'est en partie dans ce cadre que devront être définis les axes d'une action régionale, cohérente avec son positionnement, ses compétences et ses moyens, en matière de logement.

La mise en œuvre du plan climat régional présenté et voté en décembre 2021 sera poursuivie et autant que possible accélérée par un exercice de priorisation permettant de privilégier les actions perçues comme les plus efficaces et efficientes, et produisant le maximum d'impacts concrets sur le terrain.

Le travail de territorialisation des objectifs énergétiques et climatiques, en lien avec la nouvelle PPE, sera relancé dans ce cadre et devra aboutir courant 2023 au terme d'une nécessaire concertation régionale.

C'est à ce titre par exemple que sera proposée en 2023 une accélération très forte (comme évoqué dans la communication sobriété présentée lors de cette même session) du plan de déploiement des capacités de production photo voltaïques dans nos lycées, avec une enveloppe dédiée de 40 M€.

C'est également à ce titre que sera poursuivi le développement des transports publics, avec l'acquisition de 6 nouvelles rames TER, pour plus de 100 M€, le soutien au développement des modes doux et en particulier du vélo, ainsi que la décarbonations de nos flottes Breizh GO(terrestres et maritimes).

Dans le cadre de ses compétences en maitrise d'ouvrage, la Région vise ainsi à la fois a baisse massive de ses productions de gaz à effet de serre et un objectif de couverture progressive de ses dépenses, notamment en électricité, par des capacités de production internalisées.

La discussion lors de cette même session de l'engagement du Conseil régional pour la mise en œuvre de la **stratégie bretonne mer et littoral** permettra aussi de cibler nos actions dans un domaine particulièrement transversal et essentiel pour la région. Cet engagement se déclinera ultérieurement dans les stratégies portuaires et logistiques de la Région, et permettra là aussi de prioriser les actions à conduire, pour plus de résultats visibles à court terme. Elle se traduira aussi par une reformulation de nos priorités en matière de nautisme, enjeu transversal à la croisée du développement économique, du tourisme, du sport et de l'aménagement du territoire…

Les pistes d'adaptations de nos modalités d'intervention, mises en débat lors de la réunion de **l'Assemblée régionale de l'eau** en octobre dernier seront approfondies tout au long de l'année pour déboucher sur des actions opérationnelles à la hauteur du défi qualitatif et désormais quantitatif qui se pose à la Bretagne, et qui est la clé de son développement actuel et futur.

Au moment où sont écrites ces Orientations Budgétaires, la Région attend également que le mandat de négociation du volet mobilités du **CPER** soit adressé au préfet de région afin d'engager les discussions sur ces enjeux essentiels pour la Bretagne, et qui représentent des investissements colossaux. Ces discussions auront des impacts majeurs sur le PPI régional. Mais on ne peut en préjuger au moment de l'écriture de ces orientations.

1.3 Accélérer la mutation de nos modalités d'action pour les adapter au contexte.

L'exercice de priorisation pour maximiser l'impact de l'action publique repose sur des outils et des méthodes nouvelles qui viennent en appui des choix politiques.

Certains relèvent de nos processus internes, d'autres de nos liens avec les partenaires extérieurs comme avec nos concitoyens, certains enfin appellent des évolutions plus larges de nos institutions et de leurs modes de fonctionnement.

1.3.1 Faire évoluer nos modalités d'action internes.

Plusieurs outils innovants ont été élaborés et sont en cours de déploiement. Leur impact potentiel est très puissant. Mis en œuvre progressivement et souvent sous forme initiale d'expérimentation, ils connaîtront une nouvelle étape de déploiement en 2023.

La carte des capacités est un premier outil au service de l'équité territoriale. Synthétisant plusieurs critères d'appréciation des capacités territoriales, dont un critère innovant prenant en compte la contribution du territoire aux enjeux environnementaux, il permet de moduler et de différencier les moyens attribués à chacun

d'entre eux dans le cadre de nos diverses politiques. Elle conduit, sur les politiques contractuelles d'aménagement du territoire, à proposer des enveloppes péréquées de 1 à 5 euros par habitant selon les bénéficiaires. D'autres politiques, comme le tourisme s'y sont aussi engagées. En permettant de procéder à une péréquation juste et transparente des crédits régionaux, elle offre la possibilité d'intégrer les enjeux d'équilibre territorial dans chacune des politiques régionales.

Le principe d'intégration renforcée d'objectifs sociaux et environnementaux dans l'action régionale, qu'on résume souvent de façon partielle sous l'appellation d'éco-socio conditionnalité des aides et accompagnements régionaux, est progressivement généralisé. Il consiste à faire en sorte que toutes les dépenses régionales, qu'il s'agisse d'achats ou d'aides, contribuent à l'atteinte des mêmes objectifs transversaux. C'est d'ores et déjà le cas en matière d'aménagement du territoire, dans le cadre du dispositif « Bien vivre partout en Bretagne », c'est le cas également en matière de politique touristique, culturelle, c'est en partie le cas dans les aides aux entreprises avec la gamme dite sobriété… Ce déploiement doit être accéléré et généralisé selon les principes arrêtés dès 2020. Faire du « cousu main », politique par politique, adapter les exigences aux partenaires concernés et ne pas demander la même chose selon que les acteurs ont ou non les moyens d'y refondre. Privilégier une logique d'accompagnement positif pour aider ceux qui font plus et encourager ceux qui ont plus de difficultés. Mettre en œuvre un dispositif simple et lisible qui affiche clairement quelques priorités comme notamment la question foncière, les enjeux climatiques et de l'eau, la protection de la biodiversité, la qualité de l'emploi ou l'égalité F/H.

Dans le même esprit, **le budget vert** sur lequel la collectivité régionale est innovante et en avance sur les autres régions, poursuit son déploiement et son élargissement au-delà des seules questions de l'atténuation et de l'adaptation des/aux effets du changement climatique. Les questions de biodiversité seront progressivement intégrées dans la démarche. Plus globalement l'outil est de plus en plus intégré dans les processus de préparation et d'exécution budgétaires permettant un pilotage stratégique plus fin au regard de nos enjeux de transitions.

Ces démarches sont cohérentes par ailleurs avec le travail de ré interrogation de l'ensemble de nos politiques régionales, dans le cadre de la refonte totale de la **nomenclature stratégique par programme**. Cette réforme connait une première formalisation dès le budget 2023 dans le cadre d'un bordereau présenté dès cette même session. La nomenclature des missions et des programmes est revue, simplifiée et remise en pleine cohérence avec nos priorités politiques. Le second étage de ce travail, plus essentiel, se fera dans le courant de l'année 2023 et en vue du BP 2024 et permettra de réinterroger l'ensemble de nos actions budgétaires dans une logique de résultats, au regard de critères et d'une grille de lecture tenant compte d'enjeux majeurs : l'efficacité des actions, leur efficience, leur lien avec les bénéficiaires, la prise en compte des enjeux environnementaux et des équilibres territoriaux, la cohérence avec nos priorités stratégiques.

1.3.2 Conforter le lien avec nos concitoyens et renouveler nos liens partenariaux avec les acteurs extérieurs.

Nous devons ces clarifications à nos concitoyens dont on sait qu'ils ont pour beaucoup renoncé à comprendre ce que fait la puissance publique et contestent souvent par principe l'efficacité voire la légitimité de l'action conduite. C'est en cela que l'enjeu d'amélioration du lien aux citoyens est majeur. C'est un enjeu de démocratie.

C'est à ce titre que les efforts consentis par le Conseil régional pour revoir ses politiques et leurs modalités de mise en œuvre au regard des attentes et de la compréhension des usagers/clients seront poursuivis et accentués. Dès 2023, les premières briques de la plateforme des services numériques seront mises en ligne avec l'identifiant unique moncompte.bzh. Un dispositif de gestion de la relation usagers de type « CRM » *Customer Relationship Management* sera également déployé progressivement pour permettre un meilleur suivi des dossiers, des attentes de nos usagers et des liens avec nos partenaires. Le nouveau magazine régional sera un outil essentiel d'information de nos concitoyens sur l'action publique régionale.

Et dans le prolongement de ces nouvelles approches, la Région approfondira la faisabilité et la préfiguration d'une Fondation de Bretagne dans le prolongement des travaux déjà réalisés.

Le recentrage de nos actions et le meilleur ciblage de nos interventions impose que des articulations plus étroites soient trouvées avec les autres acteurs et intervenants, qu'ils soient publics ou privés. Des marges de manœuvre existent dans une meilleure répartition des rôles et dans des décroisements de financements et de responsabilités. Il s'agit d'approfondir la réflexion pour une meilleure régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire une meilleure organisation entre acteurs pour renforcer les synergies et les complémentarités, améliorer l'effet multiplicateur de l'action publique et proscrire tout risque de redondance ou de concurrence.

Les Pactes de cohérence, croisés avec les politiques départementales ainsi que celles de l'Etat doivent être un outil de rationalisation important et d'articulation fine des actions pour en améliorer la complémentarité et donc la cohérence. Le projet de convergence des contractualisations doit rester une priorité, quelle qu'en soit la difficulté.

Plus largement, dans le cadre de Collectivités de Bretagne (la CTAP élargie), les collectivités locales doivent renforcer leur dialogue et engager ensemble des chantiers d'amélioration globale de l'action publique, mieux définir les rôles des chefs de file, nouer des partenariats innovants….

1.3.3 Etre force de propositions pour des évolutions plus larges de notre organisation politique et administratives.

Quels que soient les efforts consentis et les mutations engagées dans nos politiques et nos pratiques de mise en œuvre, force est de constater que le système est globalement à bout de souffle. Celui de l'organisation territoriale, comme celui de son financement. Le risque d'un prolongement de ce système qui n'est plus à la hauteur des défis à relever est de condamner le principe même de décentralisation qui sera considéré comme ayant échoué alors même que sa mise en œuvre est restée au milieu du gué.

Chacun partage le diagnostic d'un Etat qui peine à remplir ses fonctions régaliennes mais continue de vouloir piloter au plan local des compétences qui devraient être décentralisées ou au moins déconcentrées, de collectivités qui individuellement n'ont plus les moyens de remplir certaines de leurs compétences et responsabilités et collectivement donnent une image de complexité et d'inefficacité à des concitoyens qui semblent renoncer à comprendre comment le tout fonctionne. Le conseil régional renouvelle son alerte sur le fait que sa compétence en matière de mobilités ne pourra durablement être financée si le système n'est pas remis à plat.

La Bretagne a depuis longtemps travaillé à des propositions de réforme, sous forme expérimentale. Elle a beaucoup œuvré pour populariser le concept de « différenciation ». Elle a signé avec l'Etat plusieurs contrats cadres devant permettre des expérimentations ou des délégations de compétences. Elle prend acte que plusieurs années après, malgré l'ensemble de ces efforts et propositions, la situation ne s'est globalement pas améliorée et appelle toujours plus urgemment des évolutions fortes.

C'est l'esprit dans lequel se réunit le groupe de travail sur l'autonomie qui vise à articuler des propositions de court, moyen et long terme pour faire bouger les lignes. Toutes les opportunités ouvertes par le gouvernement sur la possibilité d'expérimenter et de bénéficier de différenciation devront être saisies, au service de l'intérêt des Bretons, cette finalité simple qui dans un monde complexe, constitue notre boussole quotidienne.

2 / UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE A L'EPREUVE DES FLUCTUATIONS MACROECONOMIQUES

À la crise sanitaire apparue début 2020, qui a profondément affecté l'économie française, succèdent de nouveaux chocs de nature politique et géostratégique. Alors que l'économie mondiale semblait retrouver le chemin de la croissance après la récession historique déclenchée par la gestion de l'épidémie de covid-19, les perspectives ont brutalement été revues à la baisse à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022.

Les finances publiques dans leur ensemble, et les finances régionales singulièrement, sont affectées par ces chocs successifs.

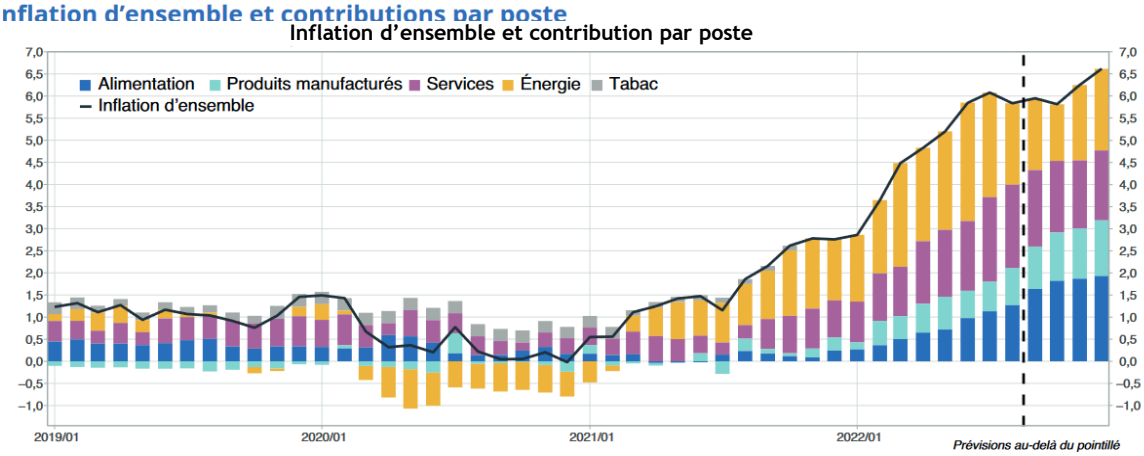
Dans ce contexte, se fixer une trajectoire financière soutenable et conserver une capacité d'action est un défi majeur qui nécessite flexibilité et pragmatisme dans la conduite de nos politiques publiques et une ré interrogation constante de nos interventions au regard des enjeux auxquels nous sommes collectivement confrontés.

2.1 Un contexte macroéconomique sous tension qui pèse sur les finances régionales

2.1.1 Le retour de l'inflation

Fin octobre 2022, en France, l'inflation s'établissait à +6,2%, un niveau inégalé depuis 1985, mois au cours duquel une hausse des prix de +6,4% sur un an avait été enregistrée. Une évolution des prix qui touche particulièrement le secteur de l'énergie (+19%) en dépit de l'existence d'un bouclier tarifaire. En zone euro, en l'absence de mécanisme d'atténuation des hausses du coût de l'énergie, l'inflation dépasse désormais +10% sur un an. Cette hausse touche aussi les prix de l'alimentation (+12%), des produits manufacturés (+4,2%) et les services (+3%).

►6. Inflation d'ensemble et contributions par poste



Lecture : en août 2022, les prix à la consommation ont progressé de 5,8 % sur un an, selon l'estimation provisoire. Ils progresseraient de 5,9 % sur un an en septembre 2022.
Source : Insee

Si l'inflation était perçue comme transitoire il y a un an, en raison des perturbations des chaînes d'approvisionnement provoquées par la crise sanitaire, en Chine notamment, elle s'est propagée dans toute l'économie mondiale tout au long de l'année 2022.

La guerre opposant depuis fin février la Russie et l'Ukraine, deux grands pays exportateurs de matières premières (gaz, métaux, céréales…), a donné un coup d'arrêt aux échanges commerciaux et aggravé le renchérissement des prix des matières premières. Cette situation est venue amplifier les pénuries et tensions inflationnistes sur les marchés mondiaux d'ores et déjà à l'œuvre, plongeant en quelques mois l'économie mondiale dans une nouvelle crise, économique cette fois. L'enlisement actuel du conflit rend de fait très aléatoire toute perspective d'inversion de tendance à court voire moyen termes.

Les répercussions sur l'économie d'une forte inflation sont nombreuses. Les entreprises confrontées à la flambée des prix de leurs intrants voient leurs coûts de production augmenter et sont conduites à répercuter ces évolutions dans leurs prix de ventes. Les tensions en amont sur les prix des biens industriels s'accumulent à tous les stades de la chaîne des prix, conduisant à une érosion progressive du pouvoir d'achat du consommateur final, avec pour conséquence un effet potentiellement récessif sur l'économie.

Les ménages comme les entreprises sont également affectés par les décisions politiques de réponse à la hausse de l'inflation. La normalisation de la politique monétaire après une décennie d'expansionnisme implique une augmentation des taux d'intérêt et par conséquent un accès plus restreint au crédit et à l'investissement.

La diffusion progressive des hausses des coûts de production ainsi que le durcissement des politiques monétaires engagées par les banques centrales devraient peser sur l'activité mondiale pendant plusieurs mois encore. Cette situation fait craindre un scénario de récession en cas de très forte augmentation des taux d'intérêt, ou a minima de stagflation, c'est-à-dire une combinaison d'inflation forte et de croissance faible telle qu'elle est apparue dans les années 1970 à la suite des chocs pétroliers.

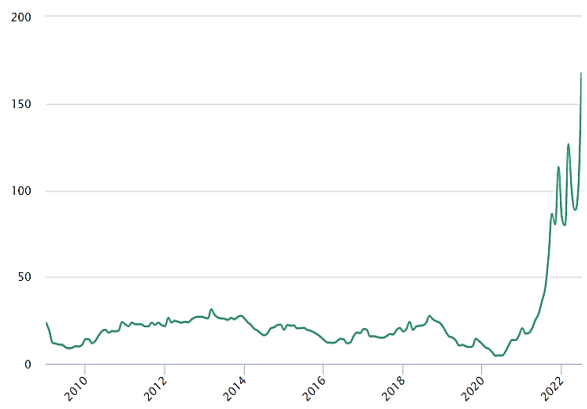
2.1.2 La flambée des coûts de l'énergie

L'inflation est très largement portée par l'augmentation des prix de l'énergie. A partir de février 2022, la guerre en Ukraine a considérablement perturbé le marché du gaz. L'incertitude quant à la poursuite de l'approvisionnement par la Russie de l'ensemble des pays de l'Union européenne a conduit à une hausse des cours du gaz sur le marché européen avec un prix multiplié par dix en un an.

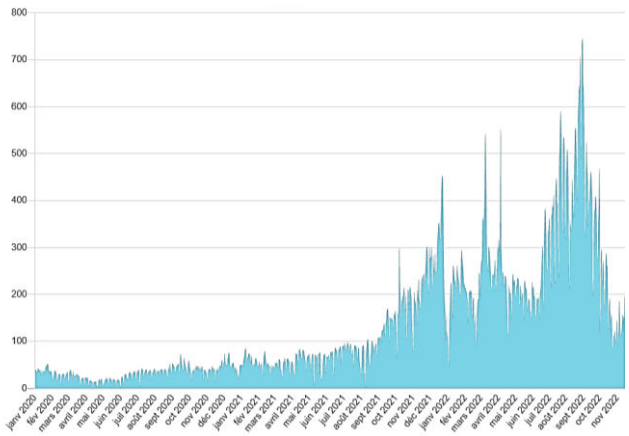
Le gaz joue un rôle prépondérant dans la production d'électricité, puisque c'est en partie grâce à cette énergie que 20% de l'électricité en Europe est produite. Ainsi, si le prix du gaz augmente du fait d'une pénurie, le prix de l'électricité est donc aussi durement impacté.

La hausse du prix du gaz a donc mécaniquement conduit à une hausse du prix de l'électricité, dont l'offre est également affectée en France par la réduction des capacités de production du parc nucléaire, de nombreux réacteurs nucléaires étant à l'arrêt en raison d'opérations de maintenance, et par la faible production hydroélectrique en raison de la sécheresse. Le mégawattheure qui coûtait 50 euros en début d'année 2021 est ainsi passé à plus de 700 par mégawatheure au prix de gros en septembre 2022.

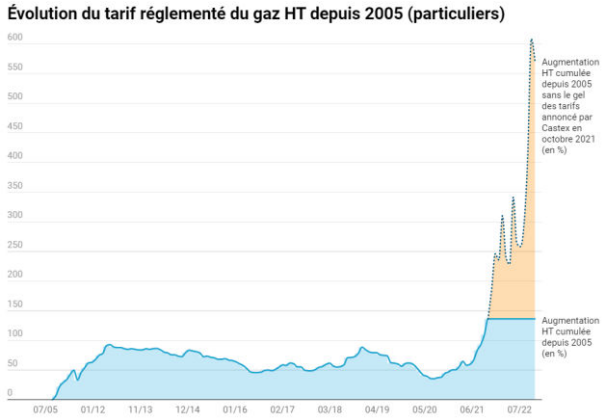
Prix du gaz sur les marchés de gros
Cours TTF (Title Transfer Facility) des Pays-Bas (référence à l'échelle européenne)

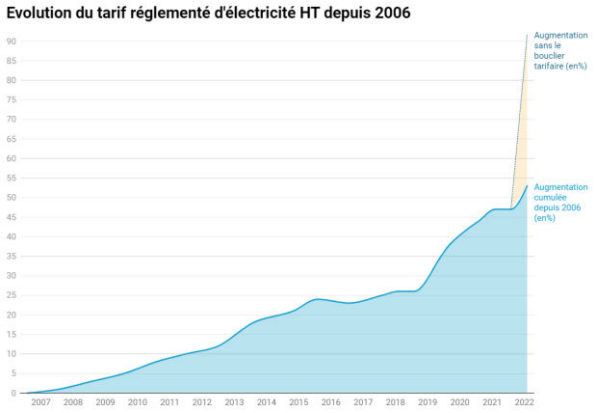


Prix de l'électricité sur le marché de gros
EPEX SPOT France



La France a opté pour un système de régulation des prix de l'énergie. Les deux principaux fournisseurs historiques, EDF pour l'électricité, Engie (ex GDF-Suez) pour le gaz peuvent proposer à leurs abonnés des tarifs réglementés dont l'évolution est contrôlée par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) sur avis des ministères en charge de l'économie et de l'énergie.





Depuis fin 2021, une politique inédite de blocage temporaire des prix de l'électricité et du gaz acquittés par les utilisateurs finaux a de surcroît été instaurée afin de limiter les effets de la hausse des prix. Le gouvernement a ainsi mis en place un « bouclier tarifaire » pour atténuer l'augmentation naturelle de ces tarifs réglementés de +4% en 2022, au lieu d'environ +40%, et de + 15% en 2023, au lieu d'environ +120%.

Si les particuliers et les petites communes (disposant de moins de 10 agents et de moins de 2 millions d'euros de recettes) ont pu disposer jusqu'à présent du « bouclier tarifaire » sur les prix du gaz et de l'électricité, les collectivités locales, qui ne bénéficient pas des tarifs règlementés et doivent s'approvisionner auprès de fournisseurs alternatifs dont les offres dépendent des prix de gros sur les marchés mondiaux, ont vu leurs factures s'envoler, avec à la clef un potentiel « blackout territorial » envisagé par certains observateurs.

Face au risque de voir des collectivités dans l'incapacité de boucler leur budget, le gouvernement a mis en place cet été dans la loi de finances rectificative un « filet de sécurité », auquel sont éligibles les communes constatant en 2023 une perte de 25% de leur épargne brute en raison de l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, et ce, sous réserve d'une augmentation des dépenses d'énergie supérieure à 60% de l'augmentation de leurs recettes réelles de fonctionnement entre 2022 et 2023. Le projet de loi de finances pour 2023 prolonge ce dispositif sur l'année 2023 et l'ouvre aux autres catégories de collectivités parmi lesquelles les Régions. Ce filet de sécurité à vocation à prendre en charge 50% du surcoût d'énergie au-delà de la dynamique des recettes. Dans les faits, les conditions très restrictives d'éligibilité à ce dispositif vont exclure de son bénéfice la plupart des grandes collectivités.

Le projet de loi de finances pour 2023 intègre par ailleurs, par voie d'amendement, un nouveau dispositif, baptisé « amortisseur électricité », auquel seront éligibles, les collectivités locales, les petites entreprises (TPE et PME), les hôpitaux, les universités et les associations, qui consiste en une prise en charge par l'Etat de la moitié du surcoût au-delà d'un prix de référence de 325 euros le mégawattheure sur les factures d'électricité pour la part impactée par les prix de marché[1].

2.1.3 Les conséquences sur le budget de la Région

Alors que la stratégie financière de la Région repose depuis plusieurs années sur un contrôle strict de la dynamique des dépenses de fonctionnement, la dégradation soudaine du contexte macroéconomique bouscule significativement les équilibres financiers, déjà fragilisés par la crise sanitaire, avec un surcoût estimé en première analyse à plus de 60M€ en 2023 sur les principaux postes de dépenses.

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat

Pour limiter l'érosion des revenus liée à l'inflation et soutenir le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé de revaloriser le SMIC et de dégeler le point d'indice de la fonction publique. Le point d'indice de la fonction publique, qui n'avait pas été relevé depuis 2017, a ainsi été revalorisé de 3,5 % à compter du 1er juillet 2022. Des mesures qui représentent un surcoût non compensé pour la Région de plus de 6M€ en 2023. La Région a par ailleurs accompagné ces mesures d'une revalorisation du régime indemnitaire à l'été 2022.

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat transparaissent aussi dans les politiques d'intervention de la Région avec des revalorisations destinées aux stagiaires de la formation professionnelles et bénéficiaires de bourses d'études ainsi que dans les charges des instituts de soins infirmiers financés par la Région, dont les personnels soignants bénéficient eux aussi de la revalorisation du point d'indice. Par extension, la mise en place d'une

[1] Sachant qu'une facture se décompose en trois parts : une partie liée aux taxes et aux frais de distribution, une autre maitrisée qui permet à chaque consommateur de bénéficier du mécanisme permettant de partager la rente des réacteurs nucléaires déjà amortis (ARENH) et une dernière qui est exposée aux prix de marché, la prise en charge sera effective au-delà d'un prix moyen de 180 euros par mégawattheures selon les annonces du gouvernement.

indemnité complémentaire d'attractivité destinée aux chauffeurs de cars scolaires dans les contrats conclus avec les opérateurs de transports pour un surcoût de l'ordre de 3M€ par an pour la Région participe aussi au renforcement du pouvoir d'achat.

Les dépenses soumises à indexation

Les dépenses réalisées par l'intermédiaire de marchés publics ou de contrat sont la plupart du temps assujetties à des indices d'actualisation ou de révision, destinés à réévaluer automatiquement les coûts en fonction des aléas économiques auxquels sont susceptibles d'être soumis les fournisseurs durant la période d'exécution du contrat : évolution erratique des cours des matières premières, augmentation des coûts de l'énergie et du transport, évolution du coût de la main-d'œuvre. Ces augmentations touchent aussi bien les prestations de services que les coûts de construction.

La politique de mobilité de la Région qui s'exerce par l'intermédiaire de délégations de service public ou de marchés publics est particulièrement impactée par la hausse des indices de révision essentiellement basés sur des indices d'énergie et conduisent à des hausses mécaniques des dépenses proches de 10%, soit un surcoût de l'ordre de 25 à 30M€ sur une politique qui représente environ un quart des dépenses de fonctionnement de la Région.

Déjà éprouvée par la crise sanitaire, la politique de mobilité est une nouvelle fois au cœur d'une équation financière délicate qui mêle l'explosion des coûts, la forte demande sociale et l'importance de ce vecteur de transition environnementale. Un nouvel équilibre financier sera donc à trouver en concertation avec l'Etat pour financer durablement les mobilités régionales. L'hypothèse d'attribution d'une part additionnelle du versement mobilité aux Régions mériterait à ce titre d'être une nouvelle fois soulevée.

Le défi du financement des charges de fonctionnement des lycées

La flambée des factures énergétiques s'impose comme l'un des principaux sujets de préoccupation pour les années à venir. En dépit de l'amélioration continue de la performance environnementale du patrimoine immobilier régional et d'une accélération de la réhabilitation thermique des lycées, la Région n'échappe pas à l'explosion de ses factures énergétiques. Lors de la session d'octobre 2022, les dotations de fonctionnement aux lycées ont d'ores-et-déjà été majorées d'un tiers (+10M€) pour assurer le paiement de factures d'énergie, un effort qu'il sera nécessaire de maintenir en 2023, voire au-delà. A cet égard le plan d'accélération du déploiement du photovoltaïque dans nos lycées constitue une action de résilience et de maitrise financière à moyen terme.

L'augmentation des taux d'intérêt

Afin de juguler la flambée des prix, la Banque centrale européenne a décidé de procéder à un resserrement monétaire en remontant ses taux directeurs à plusieurs reprises en 2022 mettant fin à une période de taux négatifs. La remontée des taux d'intérêt impacte directement le coût de la dette régionale (voir infra). Dès 2023, le poids des intérêts de la dette sera en hausse très significative. La hausse des taux impactera immanquablement les emprunts nouveaux et la charge d'intérêts pourrait doubler sur la part de l'encours de dette contractée à taux variables pourtant fortement réduite ces dernières années.

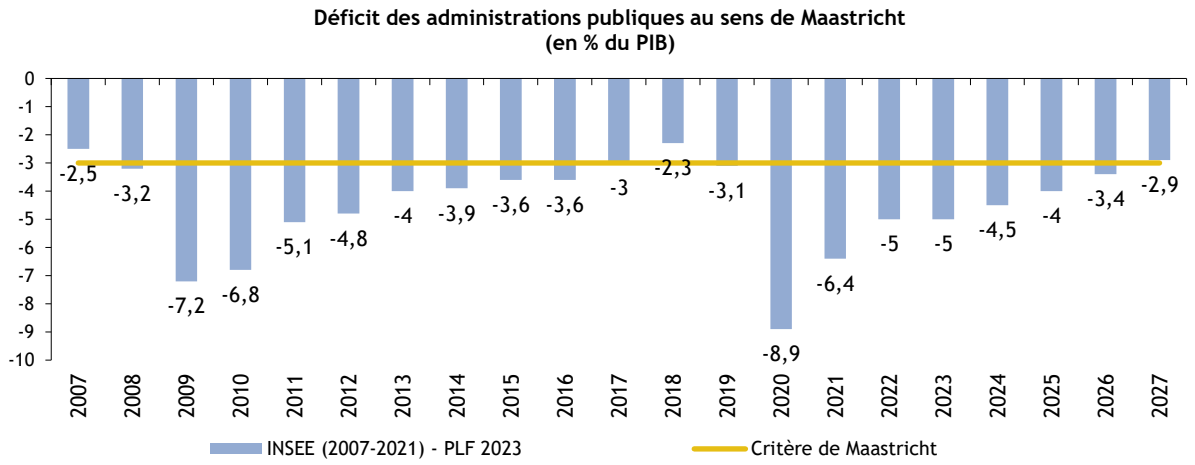
Les conséquences de la situation macroéconomique sur les recettes régionales

Au-delà des l'impact sur les dépenses, le contexte macroéconomique a aussi des effets sur les recettes régionales. Si l'inflation soutient de manière forte la dynamique de TVA, a contrario, l'envolée du coût des carburants et le recul des ventes de véhicules thermiques, en partie expliqué par les difficultés d'approvisionnement en métaux et d'acheminement, se traduisent par une baisse de rendement de la taxe sur les cartes grises et de l'accise sur les énergie (ex-TIPP) (voir infra).

2.2 Des finances publiques durablement fragilisées par la succession des crises

2.2.1 Des finances publiques durablement marquées par un déficit élevé et un niveau de dette en très forte augmentation

Après avoir atteint un niveau record de -8,9 % du PIB en 2020, dépassant nettement le déficit de 2009 imputable à la crise financière, le déficit public au sens de Maastricht atteint 160,7 milliards d'euros, soit -6,4 % du produit intérieur brut (PIB) fin 2021. Malgré la reprise économique en sortie crise sanitaire, le solde public est toujours affecté et peine à se redresser dans un contexte de ralentissement économique généralisé.

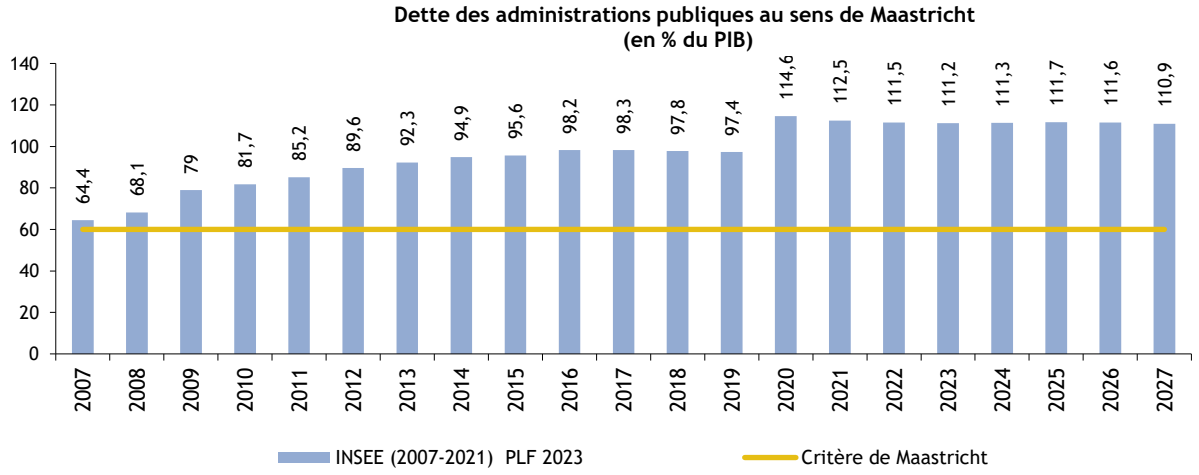


Après un soutien massif à l'économie durant la crise sanitaire, ce sont désormais les différentes mesures d'atténuation du coût des énergies, évaluées près de 50 milliards d'euros en 2021 et 2022 par le gouvernement, qui repoussent les perspectives d'amélioration du déficit public. La trajectoire pluriannuelle des finances publiques prévoit un retour du déficit sous le seuil de 3 % à horizon 2027.

L'endettement public a connu un choc haussier historique en 2020. Même si la France a pu compter sur le bol d'air financier qu'a représenté le financement européen du plan de relance et un rebond de l'activité économique en sortie de crise, la facture sanitaire et économique de l'épidémie de Covid-19 a significativement et durablement alourdi la dette publique française.

Fin 2021, la dette publique brute, toutes administrations publiques confondues s'élevait à 2 821,9 milliards, soit 112,5% du PIB.

Conformément au pacte de stabilité et de croissance européen[2] qui impose aux États de l'Union de garder leur déficit sous la barre des 3 % du PIB et leur dette publique sous celle des 60 %, le projet de loi de finances pour 2023 s'inscrit dans une trajectoire de baisse de l'endettement public. Après une hausse du ratio anticipée sur la période 2024-2025, le niveau d'endettement public devrait diminuer à partir de 2026 puis plus fortement en 2027, une condition nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette publique française à moyen terme.



Cette forte hausse de la dette publique pose inévitablement la question de sa soutenabilité. Dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, la maîtrise des dépenses publiques est un enjeu clef. Elle doit s'accompagner d'un renforcement de la qualité des dépenses, notamment en finançant des investissements indispensables pour assurer les transitions écologique et numérique notamment.

---

[2] 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.

2.2.2 Une nouvelle contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques

Le spectre d'une nouvelle génération de contrats financiers pour limiter l'évolution des dépenses des collectivités dans les années à venir

Alors que le contexte macroéconomique propulse certaines de leurs dépenses à des niveaux records, les collectivités locales sont une nouvelle fois appelées à participer à l'effort de redressement des comptes publics via un nouveau dispositif de contractualisation.

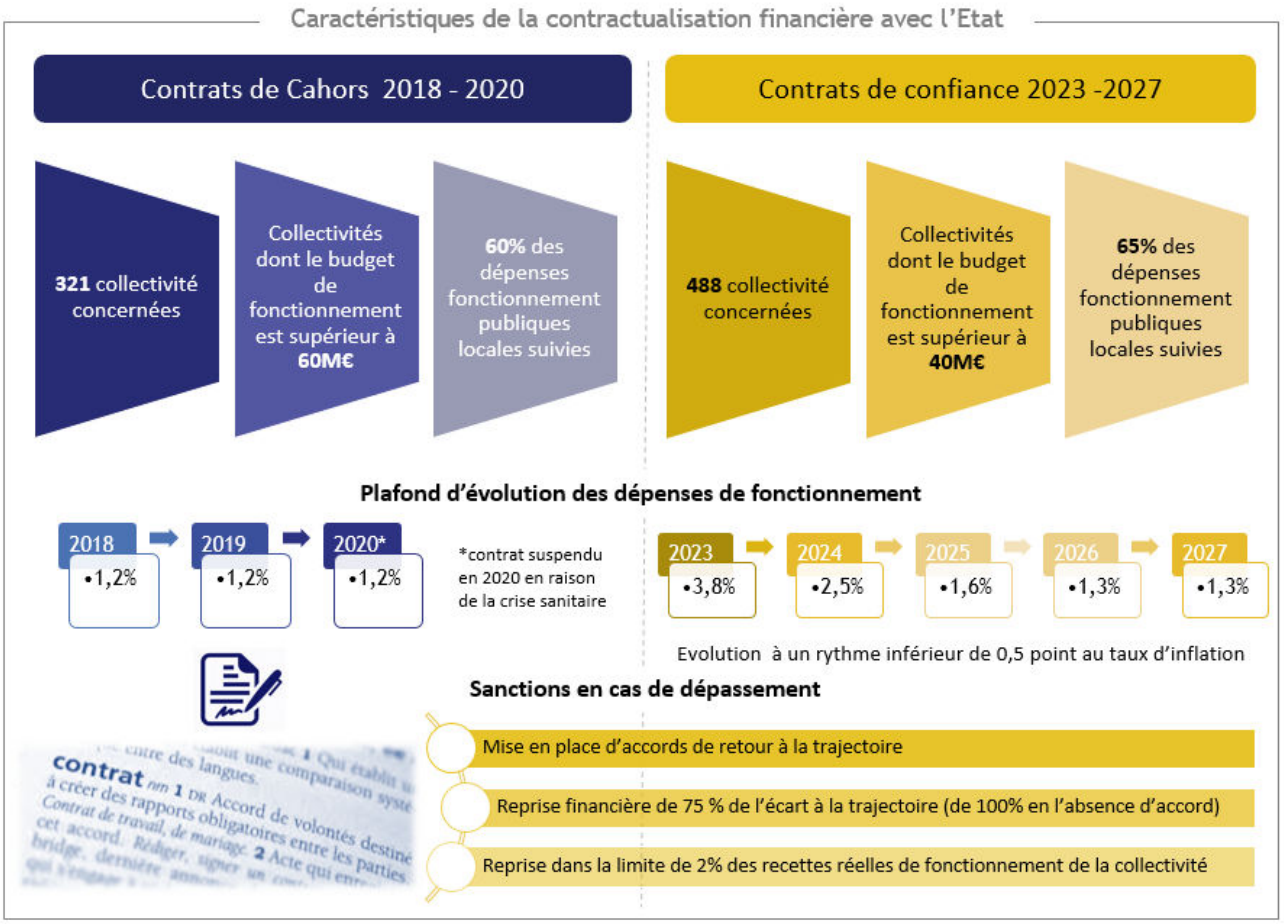
Les circonstances exceptionnelles lié à la pandémie de Covid-19 avaient conduit le gouvernement à suspendre l'exécution des contrats de Cahors pour l'année 2020 afin que l'ensemble des acteurs publics soient pleinement en mesure d'engager les moyens nécessaires pour faire face à la crise sanitaire.

Lors de l'examen projet de loi de finances pour 2023, adopté sans débat parlementaire classique du fait de l'activation de l'article 49-3 de la Constitution, le gouvernement a réintroduit un mécanisme de contractualisation financière initialement inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et rejeté lors du débat parlementaire à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Ces nouveaux contrats dits « de confiance » prévoient, à l'instar des contrats dits « de Cahors » institués en 2018, une trajectoire budgétaire et un système de sanction, destinés à limiter pour chaque niveau de collectivité les dépenses de fonctionnement à hauteur de l'inflation -0,5% sur la durée du quinquennat.

Davantage de collectivités sont concernées parmi lesquelles les Régions, les Départements ainsi que les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées au compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2021 sont supérieures à 40 millions d'euros.

Alors qu'un mécanisme de sanction dissuasif allant jusqu'au retrait des dotations de l'Etat avait d'abord été envisagé par le Gouvernement en cas de dépassement, la version finale du texte assouplit les modalités de reprise financière en reprenant celles prévues par les contrats de Cahors.



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'Etat 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 2023 (article 12) prévoit ainsi une minoration des variables d'ajustement de 45 millions d'euros, répartie entre les Départements et les Régions, à hauteur de respectivement 15M€ et 30M€, au motif que ces catégories de collectivités disposent d'une meilleure capacité d'autofinancement que les autres échelons locaux et de recettes dynamiques, telles que la TVA.

La dotation pour transfert de compensations d'exonérations (DTCE ou Dot²) des Régions (15,8 milliards d'euros) est ainsi totalement supprimée. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des Régions baissera quant à elle de 3 % globalement en 2023. Les Régions contestent ces mesures.

LE PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT ET LES TAUX DE MINORATION EN 2023

(en millions d'euros)

Périmètre 2023 des variables d'ajustement		Montant 2022	Montant cible 2022	Montant de minoration PLF 2022	Taux de minoration PLF 2022
Dotations de compensation	Dot 2 départements	372,2	362,2	- 10	- 2,69 %
	Dot 2 régions	15,8	0	- 15,8	- 100 %
	Dotation aux FDPTP	284,3	284,3	–	–
	DCRTP bloc communal	1 144,7	1 144,7	–	–
	DCRTP départements	1 268,3	1 263,3	- 5	- 0,39 %
	DCRTP régions	467,1	452,9	- 14,2	- 3,04 %
	PSR versement transport	48	48	–	–
Somme des variables minorées		**3 600**	**3 555**	**- 45**	**- 1,25 %**

Source : commission des finances.

2.3 Un panier des ressources régionales sensibles aux aléas économiques

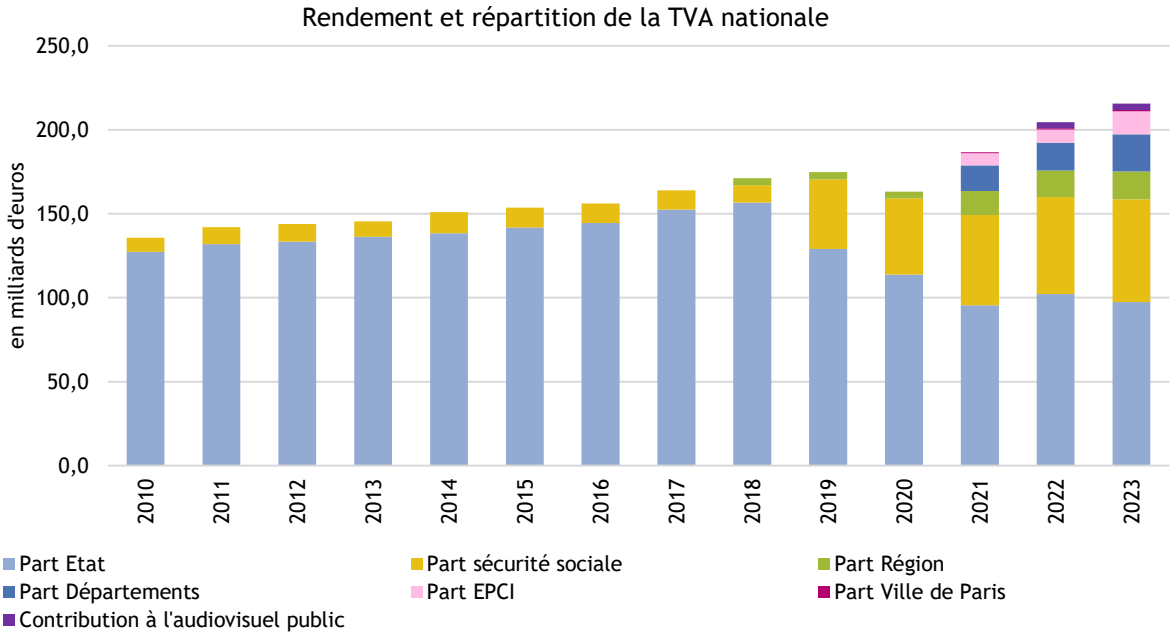
Les crises successives ont permis de faire la démonstration de la très forte volatilité de ressources des Régions, avec une fiscalité essentiellement basée sur des flux, sensibles à la conjoncture, qui les expose de plein fouet aux aléas économiques, et ce malgré l'existence de mécanismes de garantie. Près des deux tiers des ressources de la Région sont en effet directement corrélées à l'activité économique et à la consommation des ménages.

Alors que la crise sanitaire avait réduit les recettes régionales d'environ 40M€ en 2020 (hors pertes de recettes commerciales des opérateurs régionaux de transport public), le retour de l'inflation en 2022 devrait permettre d'engranger de l'ordre de 50 M€ de recettes supplémentaires de TVA. Une manne bienvenue au moment même où les intérêts d'emprunt et les prix des énergies s'envolent, mais largement diminuée cependant par une perte de recettes de cartes grises, conséquence d'une crise persistante du marché automobile, estimée à -20M€ en 2022.

Une volatilité qui rend l'exercice de prévision périlleux et, ce faisant, les ressources disponibles pour la conduite des politiques incertaines dans la durée. Le caractère procyclique des ressources sur lesquelles les Régions peuvent s'appuyer ne leur permet pas d'avoir une action contracyclique satisfaisante.

2.3.1 Les fractions régionales de TVA

Les Régions perçoivent désormais près de 8 % du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). 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.



L'Etat ne percevra plus que 45% de cet impôt en 2023. Cet impôt d'État est partagé avec la sécurité sociale depuis 2006 et avec les Régions depuis 2018, en substitution de la dotation globale de fonctionnement qu'elles percevaient antérieurement. Le partage des recettes de TVA entre les sous-secteurs d'administration publique s'est amplifié en 2021. Une fraction de TVA a été affectée 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. Une nouvelle fraction de TVA a également été affectée aux Régions dans le cadre de la baisse des impôts de production. Le même mécanisme de compensation est d'ailleurs appliqué en 2023 au bloc communal et aux départements au titre de la suppression en 2 ans de la CVAE restante. En 2022, le Fonds national de garantie individuel des ressources et le fonds de péréquation des ressources régionales ont également été intégrés dans l'enveloppe de TVA.

La Région a bénéficié de la forte dynamique de cette taxe en 2022 avec une croissance de l'ordre de +9% par rapport à l'année précédente portée par une inflation record et une envolée des coûts de l'énergie. Pour l'exercice prospectif il est fait l'hypothèse d'une **dynamique de la TVA de 5,1% en 2023 conforme à celle figurant dans le projet de loi de finances pour 2023 redescendant progressivement à 2% par an au-delà de 2025**.

2.3.2 L'accise sur les produits énergétiques (ex-taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques)

Les recettes de TICPE, rebaptisée en 2022 accise sur les énergies, 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 érosion lente du produit de l'accise sur les énergies.**

Dans le cadre du Ségur de la santé, une nouvelle compensation sous forme de TICPE transférée est attendue pour le financement des dépenses supplémentaires liées aux ouvertures de places de formation en personnel soignant consécutives par la crise sanitaire.

2.3.3 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 1er 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. L'exonération régionale ne s'applique désormais qu'aux véhicules hybrides.

Les difficultés d'approvisionnement en semi-conducteurs depuis la crise sanitaire, les pénuries de métaux entrant dans la fabrication automobile, tels que nickel ou le palladium dont la Russie était l'un des principaux exportateurs, et la crise énergétique ont réduit de manière significative le rendement de cette taxe en 2022. Lors de la décision modificative n° 1 de 2022 votée en octobre, le produit attendu a été révisé à la baisse de 20M€. Dans ces conditions et compte tenu du report progressif des achats sur les véhicules électriques, il est fait l'hypothèse d'une baisse de la base d'imposition, partant d'un point bas en 2022, de l'ordre de **-1% par an à partir de 2023**.

2.3.4 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 2022, les régions ont bénéficié d'une nouvelle dotation destinée à assurer la neutralité budgétaire de la baisse des impôts de production. La pérennisation de cette mesure reste toutefois en suspens pour 2023 alors qu'une nouvelle diminution des frais de gestion est attendue compte tenu de la disparition programmée de la CVAE.

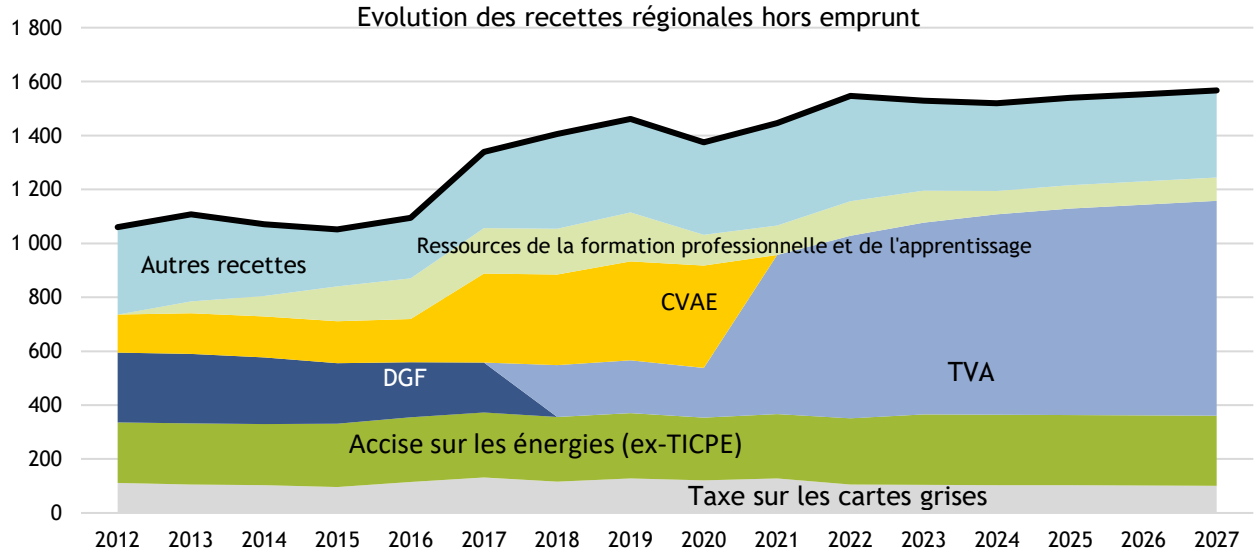
2.3.5 La prolongation pour un an du Pacte breton d'investissement dans les compétences

Conclus en 2018 entre l'Etat et les Conseils régionaux pour la période 2019-2022, les pactes régionaux d'investissement dans les compétences visent à renforcer la formation des demandeurs d'emploi.

Initialement prévu à hauteur de 572 M€ de fonds publics, avec une participation de l'Etat de 216 M€, le solde de 356M€ étant financé par la Région, le pacte breton d'investissement dans les compétences a fait l'objet de deux abondements : 26M€ en 2021 à destination des jeunes actifs dans le cadre du plan national de relance et 21,7M€ 2022 au titre du plan de réductions des tensions de recrutement. Sa prolongation en 2023 à hauteur de 54M€ (soit un quart de l'enveloppe initiale) a été actée au cours de l'année 2022. Le montant des recettes attendues sur cette politique devrait progressivement baisser au fil de la réalisation du pacte.

2.3.6 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.



2.4 Une stratégie financière résiliente face aux crises successives

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 sur les recettes régionales grâce à un niveau d'épargne parmi les plus élevé des Régions tout en apportant un soutien d'ampleur aux différents acteurs de son territoire.

Un haut niveau d'épargne qui lui permet une nouvelle fois d'amortir les tensions inflationnistes de 2022 tout en répondant avec agilité et réactivité aux besoins.

Forte de ce constat et lucide quant à la forte exposition des politiques régionales aux chocs exogènes qui se succèdent, la Région entend conserver une situation financière saine pour maîtriser son avenir et conserver une forte capacité à agir.

2.4.1 Une maîtrise des dépenses de fonctionnement plus que jamais nécessaire pour maintenir un niveau d'épargne suffisant

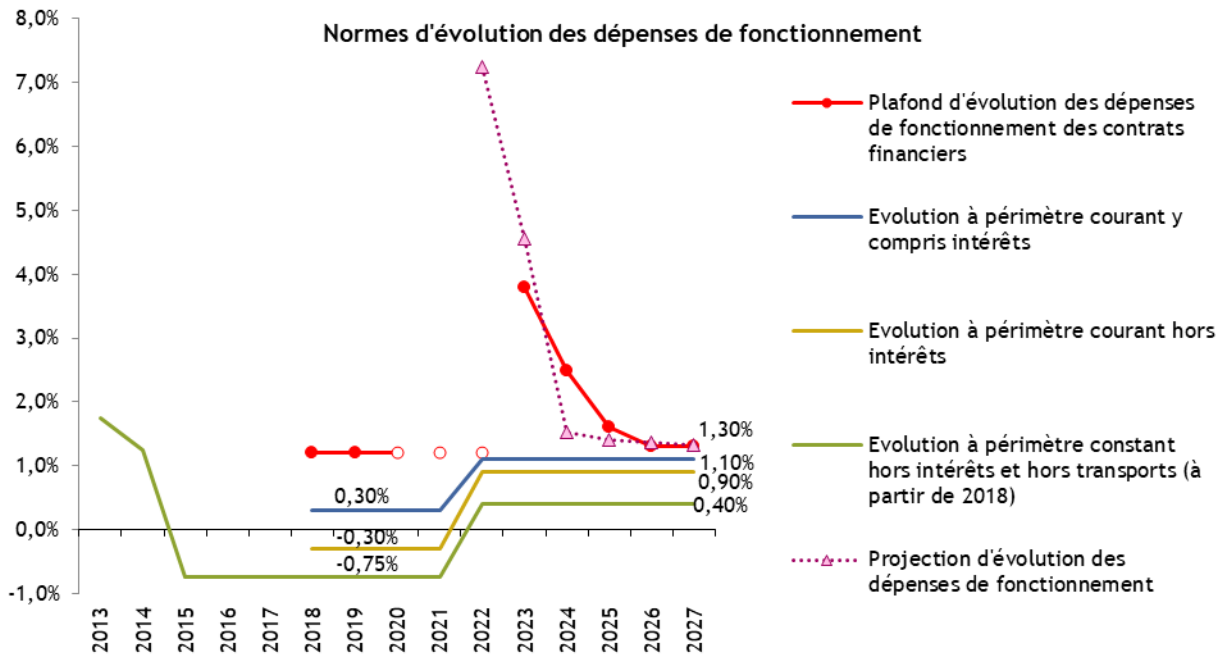
Depuis de nombreuses années, la Région se fixe une norme d'évolution de ses dépenses de fonctionnement inférieure à celle de ses recettes de fonctionnement de manière à dégager des marges de manœuvre sur sa section de fonctionnement pour autofinancer une partie significative de ses investissements et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

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 de fonctionnement stabilisés sur le périmètre historique, hors impact du plan de relance.

A compter de 2022, il était projeté une augmentation de 0,4% par an des dépenses de fonctionnement ce qui, en réintégrant les transports révisait la norme à périmètre courant à +0,9%. En réintégrant les intérêts de la dette, l'évolution des dépenses de fonctionnement de la Région devait être 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.

L'ampleur des bouleversements économiques que nous traversons rend cette stratégie inatteignable à court terme au vu des fortes fluctuations des dépenses attendues en 2022 et 2023. Les dépenses de fonctionnement évolueraient ainsi en moyennes de +1,6% au lieu de +0,9% sur la période et de +2% intérêts de la dette compris au-delà de l'objectif initial fixé à +1,1%.

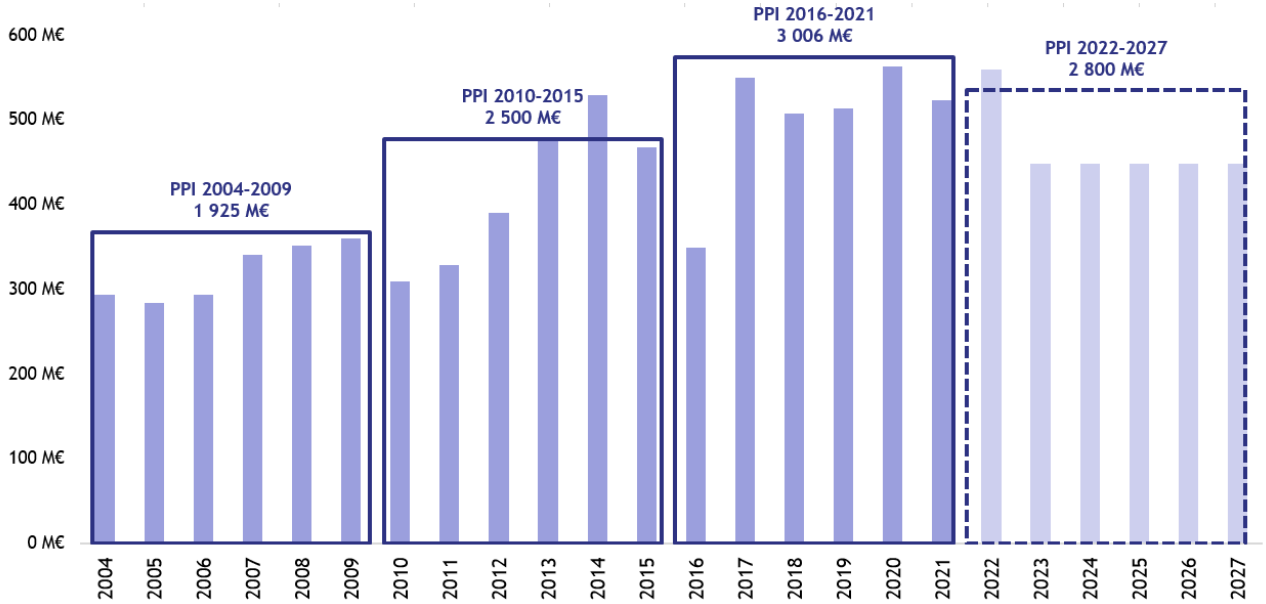
La maitrise des dépenses de fonctionnement à moyen terme demeure une obligation et un objectif stratégique pour la Région. La réintroduction d'une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement par l'intermédiaire de « contrats de confiance » pourrait y apporter une dimension contraignante.

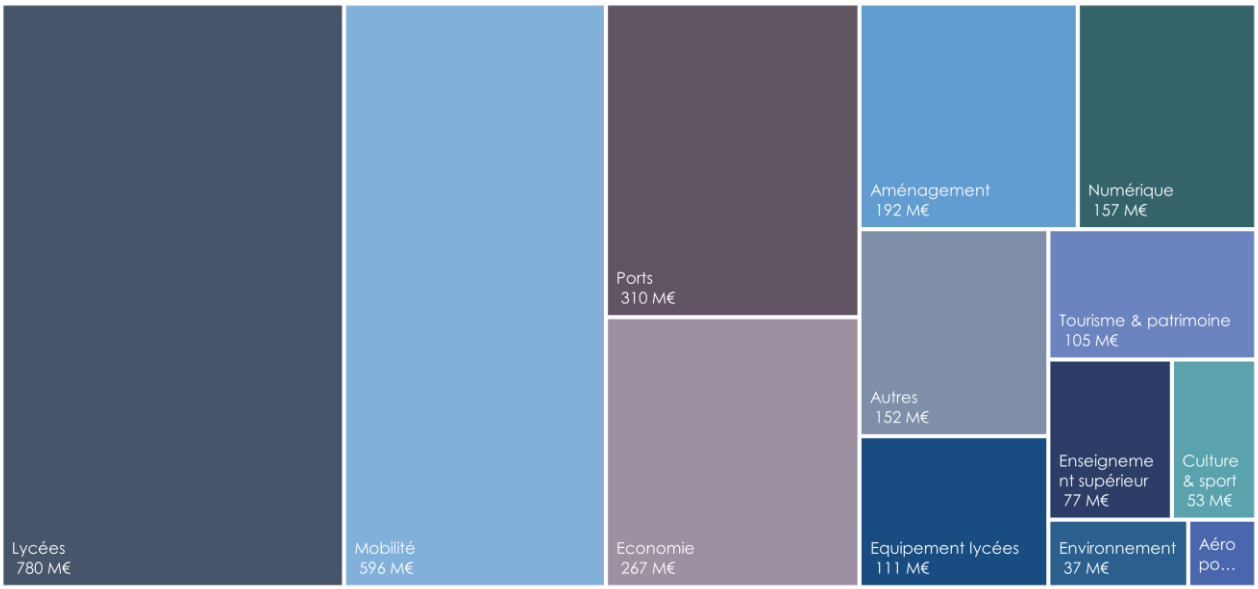


2.4.2 Un calibrage du programme pluriannuel d'investissement à 2,8 milliards d'euros pour la période 2022-2027

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. L'enjeu sera d'identifier les projets que la Région entend prioritairement financer dans les prochaines années dans un contexte de renchérissement du coût des matières premières et d'envolée des indices d'actualisation des marchés publics de travaux.

Evolution des investissements depuis 2004 et projections sur le mandat



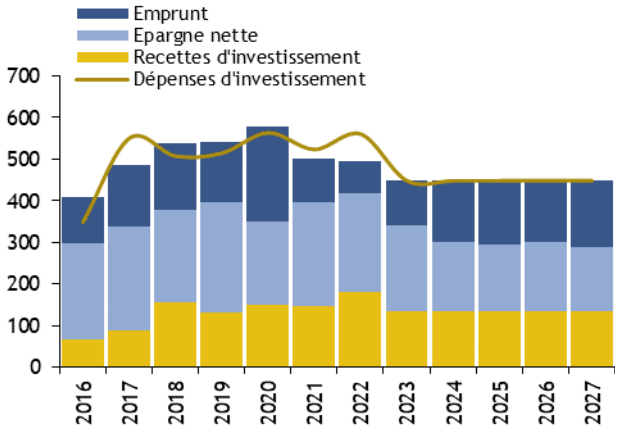


Pour l'exercice prospectif et dans l'attente de l'arbitrage du budget 2023, il est fait l'hypothèse d'une répartition théorique moyenne des dépenses d'investissement par année à hauteur de 448M€ par an au-delà de 2022, permettant le respect de l'enveloppe globale fixée, mais qui sera nécessairement différente compte tenu de la chronique des projets et des ajustements potentiels entre politiques publiques au vu du contexte économique. L'aboutissement des dynamiques engagées, mesurable par le stock d'autorisations de programme restant à mandater, estimé à 1 milliard d'euros à date, laisse des marges de manœuvre pour le développement de nouvelles initiatives en faveur des territoires et de leurs habitants.

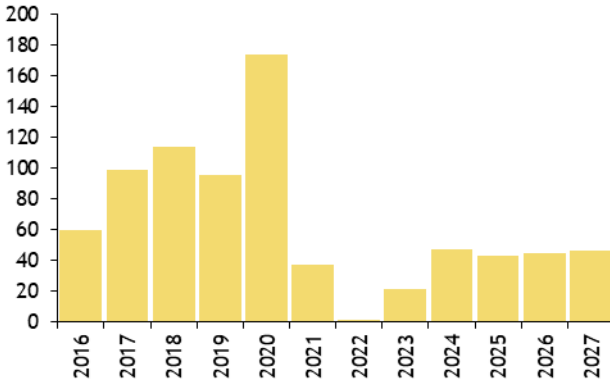
2.4.3 La préservation d'un cadre financier soutenable

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 des crises successives sur les recettes ou sur le coût de la dette valide 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.

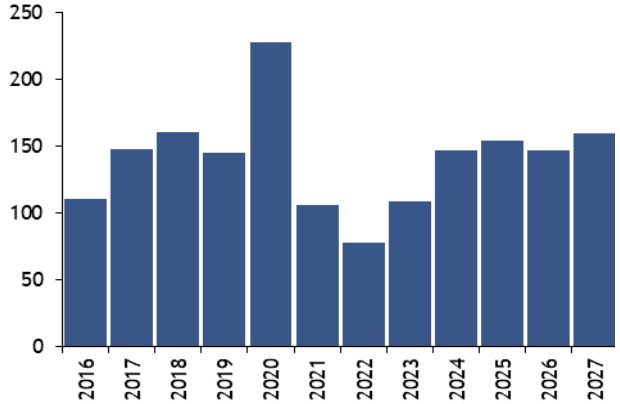
Financement des investissements



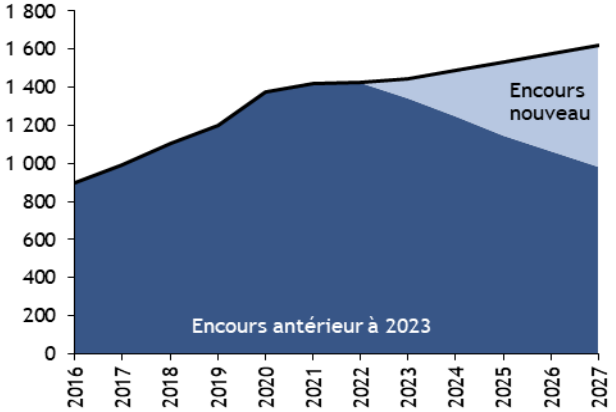
Besoin de financement
(emprunt – remboursement en capital de la dette)



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. Les très bonnes conditions d'emprunts obtenues ces dernières années ont permis la constitution d'un fonds de roulement significatif réduisant opportunément le besoin d'emprunt à contacter en 2022 dans un contexte de taux d'intérêt dégradé. Le niveau d'emprunt est ainsi égal au remboursement en capital de la dette à la date de rédaction de ce rapport, signe d'une situation maîtrisée. Pour les années à venir, le besoin de financement sera limité à des montants d'investissement permettant de ralentir la dynamique de l'endettement.

2.4.4 Des conditions de financement qui se durcissent

La notation financière de la Région

La Région se finance majoritairement via un financement de type obligataire, qui nécessite une notation préalable. Les collectivités territoriales françaises ne peuvent être notées au-dessus de l'Etat français, leurs financements et compétences pouvant être unilatéralement modifiées par celui-ci. La Région est noté AA par l'agence de notation Fitch Ratings, elle est plafonnée par celles du « souverain ». La perspective associée à cette note a été révisée de « stable » à « négative » en mars 2020 et n'a pas été modifiée depuis, elle reflète celle de l'Etat français. La perspective négative s'explique par l'inévitable dégradation de la situation financière des collectivités locales et de l'Etat sous le double effet de la crise sanitaire et des répercutions du conflit en Ukraine.

La notation de la Région

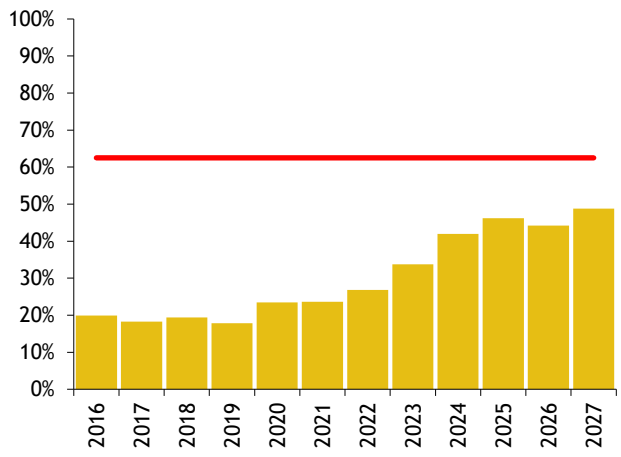
La notation permet aux éventuels prêteurs de mesurer la solidité financière de l'emprunteur sans avoir pour autant à étudier ses comptes. L'objectif de la notation est d'informer ces investisseurs sur la capacité d'une institution à honorer ses engagements. La Région se fait noter depuis 2013, un préalable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

Des enveloppes contractualisées auprès des prêteurs publics

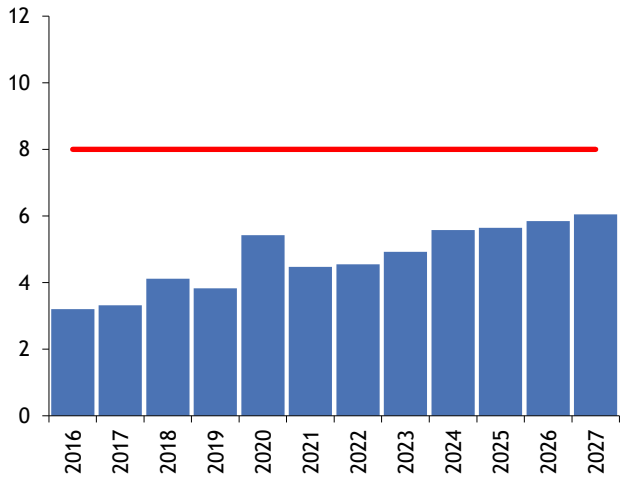
Une part du besoin a été, par le passé, assurée par la contractualisation d'enveloppes auprès des prêteurs publics. Le financement de la BEI est systématiquement assorti sur la durée du prêt de garanties financières strictes par lesquelles l'emprunteur s'engage à ce que sa capacité de désendettement 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 les trois quarts ont d'ores et déjà été mobilisés. Seule une vingtaine de collectivités françaises profitent de ce mode de financement et des conditions de taux plus avantageuses qu'il offre. La particularité de ce type de financement tient à son mode de remboursement du capital des emprunts *in fine*, c'est-à-dire en une fois à l'échéance de l'emprunt. Sur la période prospective, le montant des remboursements en capital va significativement progresser du fait de l'arrivée à leur terme des emprunts obligataires contractés à partir de 2014.

Des conditions de taux dégradées

Alors que la Région a pu profiter de conditions de taux extrêmement favorables ces dernières années, les conditions de financement se sont brusquement dégradées au cours de l'année 2022.

La Banque centrale européenne (BCE) a mené depuis l'après-crise de 2009, et singulièrement depuis 2014, une politique monétaire accommodante qui a eu un effet « baissier » sur les taux d'intérêt de l'ensemble des États de la zone euro. Lors de la crise sanitaire, la politique monétaire a encore été assouplie, par le biais d'une baisse des taux directeurs et la mise en place de programmes d'achat d'actifs. Cette politique monétaire a permis d'alléger le poids de la dette publique et, ce faisant, de donner des marges de manœuvre aux États pour intervenir en soutien aux acteurs économiques.

En 2022, la Banque centrale européenne a révisé sa politique monétaire afin de lutter contre l'inflation galopante, en relevant fortement ses taux, au risque d'alimenter la récession.

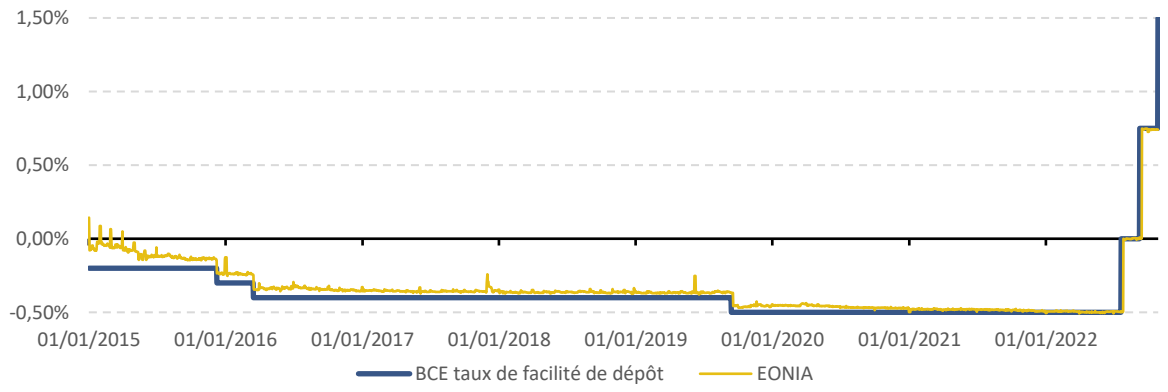
L'institution a ainsi mis un terme à son programme d'achats d'actifs à compter du 1er juillet 2022 et a procédé au relèvement de ses taux directeurs de 50 points de base en juillet, puis de 75 points de base en septembre et en octobre, et pourrait procéder à un nouveau relèvement de 50 points de base en décembre, ce qui porterait le taux de dépôt à 2% en fin d'année.

Le but de cette politique monétaire est de contenir une inflation record, alimentée par la flambée des prix des denrées alimentaires et surtout de l'énergie, dans le sillage de l'invasion russe de l'Ukraine. L'inflation dans la zone euro a en effet dépassé les +10% en octobre, soit plus de cinq fois l'objectif de 2% de la BCE.

Evolution des taux longs (emprunts)

Le TEC 10, taux long de référence sur les marchés s'élève désormais à 2,72% (au 27 octobre 2022). Pour rappel, ce taux était proche de 0% mi-décembre 2021.

Evolution des taux courts (trésorerie)



Depuis 2015, la Région finançait ses besoins infra annuels par l'intermédiaire de titres de créances négociables à court terme (TNCT ou Neu CP). Les taux négatifs obtenus (qui s'ajustent au taux de la BCE) généraient des produits financiers. Le recours aux TNCT n'a pas été poursuivi à partir de septembre 2022 compte tenu de la remontée des taux (liés aux remontées successives du taux de dépôt de la BCE en juillet, septembre et octobre 2022)

La remontée des taux d'intérêt permet de contracter la demande, en rendant le crédit plus coûteux pour les acteurs économiques, afin de ralentir l'inflation. Elle agit ainsi sur la croissance en ralentissant l'activité économique.

Dans ce contexte de remontée abrupte des taux, la charge de la dette c'est-à-dire le montant des intérêts à servir sur le capital de dette accumulée est appelé à s'accroitre de manière significative. Cette remontée des taux est en revanche sans impact sur le compartiment à taux fixe de la dette qui représente près des trois quarts de l'encours. Il est à noter que la charge de la dette indexée se comporte de façon contra-cyclique : elle augmente lorsque l'inflation et les rentrées fiscales augmentent et elle diminue en période de ralentissement ou de récession. La dynamique des recettes de TVA a de ce fait vocation à compenser l'impact de cette envolée des taux d'intérêt sur la charge de la dette.

Pour l'exercice prospectif, le taux d'intérêt projeté est révisé à 3,5% de 2023 à 2027, considérant que la contraction de l'activité économique limitera le potentiel de hausse des taux à venir.

2.4.5 La synthèse de la prospective financière

	Comptes administratifs						Estimation	Prévisions					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Moy. 2022-27
Chaîne de l'épargne													
+ Produits de fonctionnement	1 026	1 252	1 250	1 329	1 225	1 301	1 367	1 395	1 385	1 406	1 419	1 433	1,0%
- Charges de fonctionnement hors intérêts	740	946	974	1 008	964	975	1 044	1 085	1 097	1 109	1 120	1 132	1,6%
- Intérêts de la Dette	7	7	7	7	7	7	10	17	21	25	30	33	
= Epargne brute	279	299	269	314	254	318	313	293	267	271	269	268	
- Capital de la Dette	50	49	47	50	54	69	77	88	100	112	103	114	
= Epargne nette	229	250	223	264	200	250	236	205	167	160	167	154	
Financement de l'investissement													
+ Dépenses d'investissement hors capital de la dette	**349**	**550**	**507**	**514**	**563**	**523**	**560**	**448**	**448**	**448**	**448**	**448**	
+ Variation du fonds de roulement	58	-64	31	27	14	-13	-66	0	0	0	0	0	
- Epargne nette	229	250	223	264	200	250	236	205	167	160	167	154	
- Recettes Investissement hors emprunt	68	88	155	132	150	146	180	134	134	134	134	134	
= Emprunt d'équilibre	110	147	160	145	227	115	77	108	146	154	147	159	
Besoin de financement (emprunt - capital de la dette)	59	98	113	95	173	46	1	21	47	42	44	46	
Encours de la dette	895	993	1 108	1 203	1 376	1 422	1 423	1 443	1 490	1 532	1 576	1 622	
Capacité de désendettement (encours / épargne brute)	3,2	3,3	4,1	3,8	5,4	4,5	4,5	4,9	5,6	5,6	5,9	6,1	
Dépenses totales	1 146	1 551	1 535	1 579	1 588	1 574	1 690	1 637	1 666	1 694	1 700	1 727	
Dépenses d'investissement hors dette/ Dépenses totales	30%	35%	33%	33%	35%	33%	33%	27%	27%	26%	26%	26%	

L'estimation du compte administratif 2022 se fonde sur les prévisions de consommation des crédits à fin d'année réalisées au mois d'octobre 2022. Les données de 2023 sont celles projetées au compte administratif et non budget, elles intègrent un taux de chute lié au décalage entre réalisation et inscription des crédits. Le compte administratif 2023, qui sera soumis à l'approbation du conseil régional en juin 2023, est susceptible de présenter des variations par rapport à ces estimations, en particulier sur le volet crédits européens. Les projections financières sur la période 2023 -2027 s'appuient sur les données estimées de 2022.

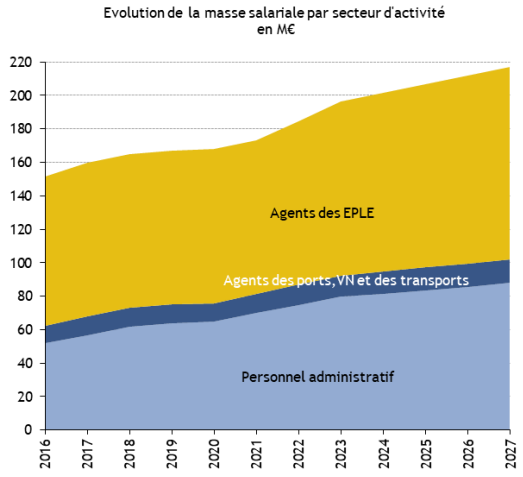
2.5 Focus sur l'évolution de la masse salariale

Avec un montant de 186,5 M€ inscrits au Budget Primitif 2022, 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 :

	2018	2019	2020	2021
Masse salariale pers. administratif	33,7%	34,2%	36,1%	36,1%
Masse salariale lycées	54,2%	53,3%	52,0%	51,9%
Masse salariale ports et voies navigables	6,8%	7,0%	6,8%	6,8%
Masse salariale transports	2,1%	2,2%	2,0%	2,1%
Masse salariale Assemblées	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%

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

	2018	2019	2020	2021
Rémunération Titulaire (traitement)	76 184 241 €	78 434 176 €	79 330 853 €	79 594 468 €
Rémunération Régime général (traitement)	13 091 750 €	12 244 724 €	12 328 197 €	15 005 001 €
Rémunération Apprentis (non chargé)	388 259 €	456 733 €	449 031 €	449 140 €
Rémunération Emplois Insertion (non chargé)	107 068 €	67 542 €	- 1 064 €	- €
SFT	1 287 936 €	1 262 396 €	1 200 754 €	1 230 091 €
NBI	611 845 €	589 401 €	566 755 €	577 135 €
IR	111 776 €	117 406 €	117 736 €	119 826 €
Indemnités, dont :	22 888 045 €	23 215 918 €	24 118 726 €	25 466 785 €
prime de grade et prime de fonction	21 069 099 €	21 240 923 €	5 500 416 €	3 245 €
RIFSEEP (01/04/2020)	0	0	16 821 267 €	23 225 333 €
Charges employeur	46 981 932 €	47 326 263 €	47 270 162 €	48 686 060 €

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.

	2018	2019	2020	2021
Avantages en Nature	359 937 €	341 502 €	334 817 €	335 648 €

En matière de temps de travail, la durée annuelle réglementaire est de 1607 heures et des régimes d'organisation différents s'appliquent 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 », afin d'établir un état des lieux des différentes situations. Cette démarche a conduit à l'élaboration de règlements intérieurs harmonisant les temps de travail pour les différents métiers, favorisant la transparence et la lisibilité pour tous et garantissant l'équité de traitement des agents de la

Collectivité. Après avis favorable du Comité technique, ces règlements ont été adoptés par l'assemblée délibérante lors des sessions du 7 avril et 30 juin 2022.

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

SERVICES

Catégorie	H/F	2018	2019	2020	2021
A	Femmes	296	323	342	339
	Hommes	210	205	211	206
B	Femmes	189	191	202	205
	Hommes	101	111	116	109
C	Femmes	277	275	265	275
	Hommes	288	282	299	311
	Total	1361	1387	1435	1445

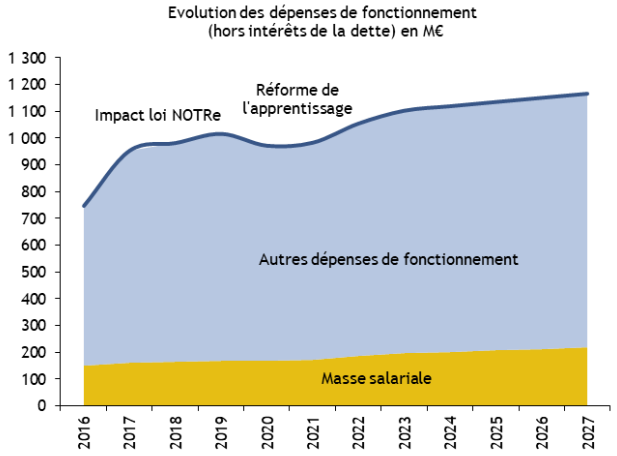
LYCEES

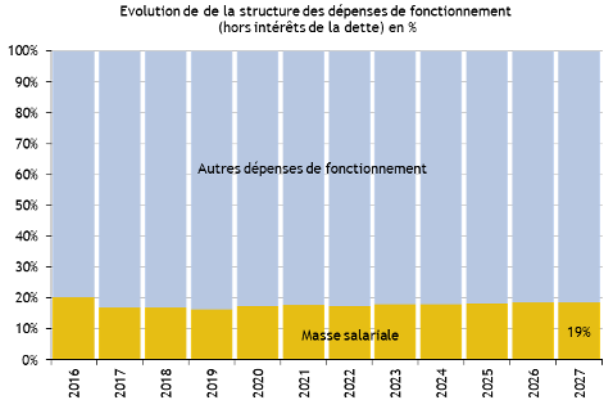
Catégorie	H/F	2018	2019	2020	2021
B	Femmes	6	7	8	6
	Hommes	49	45	49	48
C	Femmes	1268	1258	1224	1238
	Hommes	960	940	901	879
	Total	2283	2250	2182	2171

A la fin octobre 2022, 3 640 ETP permanents en moyenne sont rémunérés par la Région. Sur ce nombre, 1 474 ETP permanents interviennent pour les services administratifs, les voies navigables, les ports et transports et 2 166 ETP pour les établissements d'enseignement.

Pour garantir un niveau de service adapté, les effectifs permanents sont complétés par près de 455 ETP, en moyenne, temporaires 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 39 ETP apprentis en octobre 2022.





Ces éléments interviennent dans le cadre d'une évolution de la masse salariale, estimée à 5,5 % entre 2021 et 2022, intégrant l'évolution du point d'indice actée en juillet 2022, les revalorisations du RIFSEEP et les mesures réglementaires et catégorielles intervenues en faveur des agents (revalorisation des carrières des agents de catégorie C, revalorisation de l'indice minimum de traitement, reconduction de la garantie individuelle du pouvoir notamment).

La Collectivité a également mis en œuvre le dernier volet du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec une revalorisation de la prime socle et de certaines modulations de 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. En complément de cette augmentation, en réponse au poids de l'inflation sur les revenus les moins élevés et par souci d'équité, la Collectivité a décidé d'une revalorisation supplémentaire du régime indemnitaire, à hauteur de 40, 30 et 10 euros bruts mensuels pour les agent·e·s de catégorie C, B et A.

Pour l'année 2023, la Collectivité va absorber en année pleine les effets budgétaires des différentes revalorisations et mesures évoquées.

Elle va également être impactée au 1er janvier par le transfert de compétences d'une partie du 2ème pilier de la PAC, lié au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), en obtenant la responsabilité de la gestion des mesures non surfaciques : aides à l'installation et à la modernisation des exploitations agricoles (correspondant aux 24 supports de postes précédemment créés).

Enfin, au vu des discussions lancées par le Gouvernement sur les carrières et rémunérations et des négociations salariales envisagées au premier semestre 2023 au niveau national, le volet rémunérations pourrait également conduire à impacter le budget de la Collectivité sur l'année à venir, dans des proportions non connues à ce jour.

L'ensemble de ces éléments devra s'intégrer dans un budget global de fonctionnement tendu par rapport au budget précédent voté, compte tenu notamment du contexte d'inflation et de crise énergétique. Il conviendra donc au cours des prochaines années de garder une très 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.

RÉGION BRETAGNE
RANNVRO BREIZH
REJION BERTÈGN

283 avenue du Général Patton – CS 21101 – 35 711 Rennes cedex 7
Tél. : 02 99 27 10 10 | twitter.com/regionbretagne | facebook.com/regionbretagne.bzh | region.bretagne
www.bretagne.bzh

Octobre 2022 – Conception : Direction de la communication/Région Bretagne – Imprimé par Atelier de reprographie/Région Bretagne