

Budget primitif 2006

> Introduction générale

Le budget primitif pour 2006 est le deuxième de la mandature. Il s'inscrit dans le prolongement de l'action engagée dès le printemps 2004. Il marque un souci de consolidation des travaux lancés au cours des vingt derniers mois. Il représente aussi une étape nouvelle dans la mise en œuvre du **Contrat pour la Bretagne**, proposé par l'exécutif à l'ensemble des Bretonnes et des Bretons lors des premières Assises des territoires, à Morlaix, et affiné, dans la concertation avec nos partenaires et l'écoute des territoires, lors des Assises de St Brieuc.

Conformément à ce que soulignaient nos orientations budgétaires, présentées en décembre dernier, ce budget a été élaboré et sera exécuté dans un environnement globalement défavorable et incertain :

- une conjoncture économique morose, se traduisant mécaniquement par une augmentation de la demande sociale due notamment à l'aggravation de la précarité, et par une moindre évolution des transferts de l'Etat, en partie indexés sur la croissance. Si certains indicateurs semblent s'améliorer, notamment ceux de l'évolution du PIB et du chômage, ces évolutions restent à confirmer dans leur réalité et dans leur durée. On note en effet une tendance récurrente à la surestimation du taux de croissance par le gouvernement, trop souvent, hélas, infirmée par la réalité. On constate surtout que cette croissance n'est pas créatrice d'emplois et que les chiffres de réduction du chômage, dont chacun se félicite, sont d'abord la résultante d'un traitement social et non d'une reprise de la création nette d'emplois.
- une visibilité financière de dernière minute puisque la région a dû attendre la réunion de la commission mixte paritaire parlementaire pour pouvoir enfin approcher le montant de ses prévisions de recettes fiscales, avec la certitude de connaître à partir de 2007 une nouvelle et très forte atteinte à son autonomie fiscale du fait de la réforme de la taxe professionnelle.
- une forte montée en puissance en 2006 des charges nouvelles décentralisées par l'Etat, marquée par l'improvisation, et les risques majeurs d'insuffisance des compensations versées.

Plus généralement, l'accumulation des décisions prises ces deux dernières années par le gouvernement autorise à évoquer un contexte ouvertement hostile aux Régions qui mérite un développement liminaire.

I – UNE AMBITION NECESSAIRE POUR FAIRE VIVRE L'IDEE REGIONALE

L'ensemble des doutes puis des inquiétudes que nous pouvions avoir sur les conséquences de la nouvelle étape de décentralisation sont aujourd'hui confirmés. L'acte II de la décentralisation, la « mère de toutes les réformes » est au mieux un acte manqué, au pire un profond recul du mouvement de régionalisation auquel la grande majorité des responsables politiques, sociaux et économiques sont attachés.

Ce recul n'est pas anodin puisqu'il vient à contresens de plus de trente ans d'un mouvement continu remontant, si ce n'est au projet de régionalisation du Général de Gaulle, au moins à la création des Etablissements publics régionaux par Georges Pompidou. Depuis, le mouvement de renforcement des Régions a été continu, plus ou moins rapide, mais toujours positif. Ce renforcement a été double, d'abord celui, progressif, des compétences transférées, autour du principe des blocs, certes pas toujours respecté, mais faisant néanmoins référence. Au fil des alternances politiques, la Région a ainsi été reconnue comme ayant compétence principale sur les questions de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation et de transports. La loi démocratie de proximité, en 2002, renforçait substantiellement ses prérogatives en matière de développement économique et ouvrait la porte à des transferts en matière portuaire et aéroportuaire.

Deuxième type de renforcement, celui dû à une légitimité et à une reconnaissance croissante de la part du grand public. Si les choses allaient lentement, compte tenu du poids de la centralisation française et de l'approche jacobine, il semblait acquis que les Conseils régionaux étaient, dans une perspective de construction européenne et de modernisation de notre pays, la catégorie de collectivité locale la plus porteuse d'avenir.

Cette perspective offerte aux Régions semblait même transcender les clivages classiques de la vie politique française pour s'inscrire dans une appréhension authentique de l'intérêt général.

C'est dire s'il est paradoxal que ce soit au moment où les Régions ont enfin été reconnues dans la Constitution et où les élections régionales de 2004, organisées sur un nouveau mode de scrutin, ont donné à cet échelon de collectivité une forte reconnaissance populaire que le mouvement plus que trentenaire est insidieusement interrompu.

Il convient ici de souligner l'accumulation de décisions récentes qui corroborent ce sentiment. Nous les regrouperons en deux catégories.

Celles qui fragilisent leur situation financière.

Celles qui limitent leurs compétences et plus encore la lisibilité de ces compétences et conduisent à une banalisation de l'institution régionale.

> Une situation financière volontairement fragilisée.

Si la réduction de l'autonomie fiscale des Régions est un mouvement antérieurement amorcé, son accélération depuis deux ans est brutale et place désormais la part de la fiscalité propre régionale en dessous de la barre des 35 % de leurs recettes, limitant ainsi l'impact des décisions politiques qu'elles pourraient prendre. Pire, cette évolution se traduit par un effet de ciseau entre l'efficacité de plus en plus limitée des décisions fiscales de la Région et l'importance des évolutions de taux nécessaires pour un même produit attendu.

La réforme de la taxe professionnelle cette année, comme l'adoption du dispositif de bouclier fiscal représentent un seuil nouveau dans cette réduction puisque les collectivités locales, et notamment les Régions auront désormais à « rembourser » une part importante des décisions fiscales qu'elles auront prises.

Couplée à des transferts de charges mal compensés et dont on connaît à l'avance l'évolution dans le temps, cette réduction de la marge de manœuvre fiscale des Régions se révèle un piège politique destiné à les contraindre, soit à réduire le niveau de leurs interventions, au risque d'un reniement des engagements pris devant le peuple, soit à augmenter la pression fiscale. Ce piège, que vient récemment d'exprimer le Premier ministre lors de son intervention sur le désendettement de la France est totalement inacceptable. Cette appréciation est entièrement partagée par les présidents des associations représentatives des collectivités locales.

> Des domaines de compétence limités et de moins en moins lisibles ; vers une banalisation de l'institution régionale ?

Dans un paysage administratif et politique complexe, marqué par la superposition de strates de collectivités locales dans lesquelles le citoyen peine à se reconnaître et à se retrouver, la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de « spécialisation » des collectivités sur des types de compétences est un objectif d'intérêt général. Il est donc souhaitable que la Région soit confortée dans ses responsabilités propres. Or, en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, nous assistons à des évolutions contraires.

En matière de développement économique, la loi du 13 août a été votée dans une version en retrait par rapport au projet initial qui, dans le prolongement de la loi démocratie de proximité, confirmait le rôle de chef de file de la Région. Elle a été subrepticement modifiée dans le cadre de la dernière loi de finances pour restreindre encore la portée des transferts d'aides de l'Etat initialement envisagés.

En matière d'aménagement du territoire, diverses prises de position gouvernementales, sous forme de discours ou de circulaires font craindre une réelle remise en cause de l'esprit de la loi de 1984 faisant de la Région l'interlocuteur principal de l'Etat sur les questions de planification. De la même manière, la marginalisation des Conseils régionaux dans des démarches comme celles des services de proximité ou des pôles d'excellence ruraux le confirme.

D'un point de vue plus général, c'est à une volonté de « banalisation » de l'institution régionale que nous sommes confrontés. La Région, dans l'esprit de ses pères, notamment de grands aménageurs comme l'étaient Olivier Guichard ou Gaston Defferre, était, par excellence, une administration de mission, chargée, plus encore que de gérer des services publics et d'assumer des compétences opérationnelles, de préparer l'avenir, d'élaborer des stratégies de développement, d'assurer la cohérence de l'action locale, en d'autres termes, de donner plus de sens à la démocratie locale. C'est cette particularité même dans ses missions qui en faisait la légitimité, qui justifiait que la Région fût dotée de deux assemblées, et qu'elle apparaisse comme une collectivité d'avenir. Ce positionnement régional s'impose encore plus dans le cadre du renforcement souhaitable de la politique européenne.

Or il est clair que le poids des transferts de charges de gestion (primes d'apprentissage, personnels TOS, canaux, aides économiques de l'Etat...), s'il n'est pas suffisamment compensé par les moyens financiers mais surtout par un renforcement des moyens juridiques et politiques d'exercice de ses missions, pourrait conduire à « banaliser » les Régions, à leur faire perdre leur spécificité. Elle pourrait conduire aussi à les noyer dans les tâches de gestion quotidienne, au détriment de leur capacité à jouer pleinement leur rôle fondamental, celui de la préparation de l'avenir.

Il ne s'agit pas là d'un enjeu de pouvoir, mais simplement de la conviction que cette mission qu'exercent les Régions est essentielle et que seul ce niveau de collectivité peut la conduire. Il en va du sens donné à l'action publique, de la compréhension de celle-ci par les citoyens, et en définitive, de la vitalité de la démocratie locale.

Il s'agit donc ici de dire avec une certaine solennité la gravité du mouvement engagé et les risques qu'il fait peser sur l'évolution de la démocratie locale. On ne peut que s'interroger sur les motivations d'une telle politique, qui s'était pourtant placée sous les auspices du discours prononcé par le **Président de la République à Rennes le 4 décembre 1998** et dont nous citons ici un extrait significatif et non moins solennel : « Plus le fait régional est vivant, plus le fait national l'est aussi. Aujourd'hui, chacun est de plus en plus de sa région sans pour autant être moins français. Ce que nous devons inventer, c'est un nouvel équilibre fondé sur la capacité de l'Etat à assumer pleinement ses devoirs, et sur la capacité des collectivités locales à développer une vraie démocratie de proximité ».

Dans la foulée de ce discours et en réponse à la demande de l'opposition régionale de l'époque, le Conseil régional avait, au terme d'un exercice de concertation, produit un manifeste de la décentralisation en Bretagne. Rappelons que ce document, que nous avons jugé timide, proposait les évolutions suivantes :

- Une réforme de la fiscalité locale **inversant le processus de démantèlement de la fiscalité locale**, simplifiant les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, modernisant les règles et les outils de gestion des collectivités locales et **garantissant aux Régions leur autonomie fiscale.**
- De nouveaux transferts de compétences aux Régions :
 - transfert des politiques incitatives des DIREN, régionalisation d'établissements publics comme l'ADEME ou le Conservatoire du littoral,
 - **expérimentation de la compétence de l'eau,**
 - transfert du service public de la culture de la jeunesse et des sports,
 - transfert de l'enseignement professionnel et technologique (**le document précisant sagement que la gestion des TOS devait rester de la compétence de l'Etat !**),
 - régionalisation de l'enseignement supérieur professionnel, achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle, régionalisation du service public de l'emploi,
 - **régionalisation de la gestion des fonds européens, transferts à la région des crédits du FNADT,**
 - **donner pleine compétence aux régions en matière d'aides aux PME-PMI,**
 - déléguer aux Régions la compétence du tourisme,
 - donner aux régions littorales les moyens de la prévention des catastrophes maritimes...
- Sur le plan institutionnel, il était enfin suggéré d'octroyer aux Régions une part **de pouvoir réglementaire.**

Force est de constater que nous sommes loin du compte et qu'au contraire, pour de mauvais motifs de conjoncture politique, nous assistons à une marche en arrière en matière de décentralisation. C'est dans cette perspective que se place résolument ce budget primitif. Le Conseil régional de Bretagne fait le choix du volontarisme pour maintenir et accroître son niveau d'intervention, au service du développement régional et en dépit d'un contexte défavorable. Il le fait en conformité avec les grandes priorités politiques du mandat. Il est prêt à assumer le défi de la régionalisation.

II – 795 MILLIONS D'EUROS AU SERVICE DE LA REAFFIRMATION DES GRANDES PRIORITES POLITIQUES DU MANDAT

Le budget régional est, chaque année, la traduction concrète du projet politique de la Région. Il est présenté pour la deuxième année selon la nouvelle nomenclature budgétaire stratégique, par objectifs, qui en renforce la lisibilité et marque clairement, autour des 11 missions opérationnelles identifiées, les priorités régionales.

Sont ainsi confirmés en 2006 les trois objectifs que la Région s'était assignés :

1 - Anticiper les grands enjeux régionaux :

Les orientations budgétaires en identifiaient cinq :

- La réalisation pour 2012 du projet ferroviaire plaçant Brest et Quimper à trois heures de Paris
- La réussite des pôles de compétitivité bretons, première concrétisation d'une logique de filière sur laquelle nous nous sommes engagés et que doit consacrer le schéma régional de développement économique
- La mise en œuvre de la nouvelle politique territoriale, au service d'une vision renouvelée de l'aménagement du territoire régional.
- Le respect des objectifs fixés en matière de qualité de l'eau par la directive cadre européenne
- La création et la mise en action de l'établissement public foncier régional

Le budget primitif les confirme tous les cinq avec force. Il convient néanmoins ici de revenir sur les trois premiers qui seront particulièrement mobilisateurs cette année.

- **La réalisation pour 2012 du projet ferroviaire plaçant Brest et Quimper à trois heures de Paris**

C'est la priorité des priorités pour le Conseil régional. Un nouveau point d'étape a été fait lors de notre dernière session plénière de décembre, posant les principaux éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie financière, intégrant les éléments d'une prospective, qui devra aboutir de manière concomitante avec l'achèvement de la procédure de déclaration d'utilité publique, à la fin de l'année.

Le montant global des travaux est aujourd'hui connu : il associe dans un projet unique la réalisation de la LGV (2,2 milliards d'euros), la modernisation des lignes Rennes/Brest et Rennes/Quimper (500 ME dont 130 sont inscrits au CPER) et la mise en œuvre de la technologie pendulaire (qui reste à évaluer avec précision).

Les collectivités bretonnes auront à se répartir le coût non couvert par les participations de l'Etat, celles des acteurs ferroviaires (si l'on s'en tient au bilan présenté lors des études d'APS) et la contribution des collectivités ligériennes (qui reste à déterminer). Ce coût pour les collectivités bretonnes est estimé à environ un milliard d'euros.

Le Conseil régional est pleinement mobilisé par ce projet. Il assure un suivi très vigilant des démarches administratives et techniques préalables au lancement des travaux sur la ligne à grande vitesse. Il poursuivra cette année le financement des acquisitions foncières liées à ce projet. Il engagera des financements importants pour les travaux de modernisation des lignes Rennes Quimper et Rennes Brest, inscrits au contrat de plan et qui souffrent d'un retard important.

Parallèlement, c'est l'ensemble de la stratégie budgétaire de la région qui est tournée vers ce projet, en assurant, par la restauration de sa capacité d'épargne, l'anticipation du financement des lourds investissements nécessaires.

- **La réussite des pôles de compétitivité bretons, première concrétisation d'une logique de filière sur laquelle nous nous sommes engagés et que doit consacrer le schéma régional de développement économique**

Nous nous situons dans une conjoncture morose, marquée par des signaux contradictoires : le maintien de la Bretagne dans une situation relativement meilleure que la moyenne française, en matière de croissance et d'emploi mais en même temps, des sinistres industriels socialement lourds et des menaces importantes sur plusieurs secteurs majeurs de notre économie comme l'agriculture et l'agro alimentaire. Dans cet environnement, le succès de la Bretagne dans la démarche de lancement des pôles de compétitivité est un fort encouragement qu'il convient de valoriser.

Le Conseil régional s'y est impliqué, plus fortement que nombre d'autres Régions ne l'ont fait. Il y a vu une première concrétisation de la stratégie de filière qu'il entend conduire. Il se félicite de la mobilisation de tous les acteurs et de la reconnaissance par l'Etat des compétences et des excellences bretonnes, autour des quatre pôles qui correspondent par ailleurs aux quatre piliers majeurs de notre système productif. L'année 2006 sera déterminante. La Région qui dès 2005 s'est fortement engagée financièrement dans cette démarche, confirme et amplifie significativement son effort, tout en veillant à ce que ses crédits ne se substituent pas à ceux de l'Etat ou qu'ils soient fléchés de façon significative vers les PME-PMI, voire des TPE innovantes. Elle veillera aussi à ce que l'enthousiasme qui a fait le succès breton dans cette démarche ne soit pas rompu par un excès de procédures et de centralisation que les partenaires industriels et de la recherche ont déjà pointé du doigt.

2006 verra aussi l'achèvement du schéma régional de développement économique, démarche stratégique par laquelle la Région, en concertation étroite avec les collectivités locales, souhaite proposer à l'ensemble des acteurs concernés par ce domaine, une vision commune et des orientations partagées. Les grands principes en sont d'ores et déjà connus :

- développer une logique de projet au service des entreprises, ce qui conduit à rompre avec un système dans lequel les dispositifs d'aides priment sur les besoins réels de l'économie,
- conforter et accompagner l'émergence de filières dynamiques, bien au-delà des quatre pôles de compétitivité, afin de ne pas résumer l'objectif de compétitivité régionale à l'excellence des seuls secteurs aujourd'hui identifiés ;
- soutenir des projets territoriaux de développement économique,
- accompagner les entreprises dans leur recherche de performance globale, intégrant pleinement la préoccupation du développement durable.

Enfin, l'année 2006 verra la montée en puissance de l'agence régionale de développement économique, dont nous avons adopté les statuts lors de notre séance d'octobre, et dont l'assemblée constitutive s'est tenue le 23 janvier dernier.

- **La mise en œuvre de la nouvelle politique territoriale, au service d'une vision renouvelée de l'aménagement du territoire régional.**

Le renouvellement de notre politique territoriale est un engagement fort de la majorité régionale. Il a abouti à l'occasion de notre dernière session plénière.

Cette nouvelle politique a pour objectif de permettre à chacun des territoires de la région de mettre en œuvre son propre projet local, en harmonie avec le projet régional. Elle doit permettre une meilleure affectation des crédits régionaux à des projets réellement structurants et inscrits dans une stratégie de développement local.

Cette politique repose sur le principe du contrat. Les règles sont désormais bien connues de tous. Plus exigeantes, elles offrent aux pays des possibilités nouvelles et des moyens accrus (ingénierie augmentée, possibilité de monter jusqu'à 50 % de crédits régionaux pour le financement d'un projet, possibilité de cumuler crédits sectoriels et crédits territoriaux, possibilité de financer l'amorçage de projets en fonctionnement...).

Une enveloppe globale de 260 millions d'euros est affectée à ces contrats pour la prochaine période de contractualisation de six ans. Il s'agit là d'un engagement régional fort qui assure une nette augmentation de l'enveloppe contractuelle globale et garantit à chaque pays une hausse de sa propre enveloppe. 60 millions d'euros proviendront des budgets sectoriels. Ils seront consolidés au fur et à mesure de la contractualisation et seront dès lors identifiés dans les différents budgets, concrétisant ainsi le principe de territorialisation des politiques.

La phase de négociation des contrats est désormais engagée. Elle doit aboutir avant l'automne de cette année. Le Conseil régional sera à l'écoute des projets des pays, avec la préoccupation de promouvoir ses propres objectifs, inscrits dans les principes d'un développement durable et formalisés dans les quatre grandes ambitions et les dix chantiers fédérateurs du « Contrat pour la Bretagne ». Il souhaite par ailleurs, au vu de l'évaluation réalisée du programme PRAT, que les contrats fassent, plus que ceux de la précédente génération, émerger de véritables projets territoriaux, concertés à l'échelle des pays, dans les domaines du développement économique, du tourisme, de l'environnement, de la culture, des services de proximité...

Dans la recherche d'un croisement efficace entre politiques sectorielles et projets territoriaux, le Conseil régional engage un profond renouvellement de son mode d'action, qui doit lui apporter une meilleure lisibilité de son action et une plus grande efficacité sur le terrain de ses interventions. S'il s'agit là d'un chantier déterminant pour l'année 2006, il n'en est pas moins clairement inscrit dans la durée, ne serait-ce que parce que les négociations ouvertes cette année engageront les trois années à venir et mobiliseront, avant un point de « revoyure », une première enveloppe de 130 millions d'euros.

2 - Assumer pleinement nos compétences propres, notamment en matière de formation initiale et continue, de transports ferroviaires et de développement économique.

Le Conseil régional est investi par la loi de compétences propres qu'il entend assumer pleinement, avec le souci de l'anticipation et de l'innovation.

> **En matière de formations initiales et continues**, 2006 verra l'aboutissement des travaux d'élaboration de la stratégie régionale emploi-formation (SREF). Ils sont conduits dans un esprit d'écoute de nos partenaires et de concertation, avec pour ambition de fixer pour la période 2006-2010 aussi bien de grandes orientations stratégiques que des plans d'action à caractère opérationnels. Les défis d'ores et déjà identifiés par le Conseil régional sont ceux :

- de l'élévation du niveau général de formation des jeunes et du développement de la qualification de tous, tout au long de la vie,
- du développement d'une politique de solidarité et d'éducation permanente pour la promotion sociale,
- d'un développement économique durable,
- de l'affirmation d'une gouvernance claire.

Plus de 340 millions d'euros sont affectés en 2006 à l'ensemble des formations initiales et continues.

▫ Dans le domaine des formations initiales, cette année est d'ores et déjà marquée par la nouvelle responsabilité de la Région pour la gestion des personnels TOS. Par ailleurs, l'année 2006 sera marquée par :

- le développement des projets éducatifs, notamment dans le cadre de la charte Karta qui reçoit un accueil très favorable de la part des lycées,
- la mise en œuvre des programmes prévisionnels des investissements (PPI) pour le public (375 millions d'euros) comme pour le privé (84 millions), adoptés par notre assemblée lors de sa session de juin-juillet dernier.
- l'amélioration des équipements pédagogiques des lycées, notamment en matière de technologies de la communication,

- l'amplification de l'effort régional en faveur des familles avec la troisième étape de mise en œuvre de notre engagement pour la gratuité des manuels scolaires.

Près de 165 millions d'euros sont affectés à cette priorité.

En matière de **formation continue et d'apprentissage**, les réflexions conduites dans le cadre des « Forums », qui se sont achevés le 23 janvier dernier, viendront enrichir les travaux de la SREF. Ces forums ont réuni plusieurs centaines d'acteurs concernés et ont largement nourri la réflexion régionale. Cette dernière est enfin alimentée par les résultats des évaluations de nos dispositifs (programme régional des stages, aides individuelles et dorénavant Dispositif régional d'insertion professionnelle -DRIP-). L'ensemble de ces démarches permettront, cette année, d'engager la réforme de nos outils dans un souci de meilleure efficacité de chacun d'eux d'une part et d'articulation entre eux d'autre part. Cela renforcera la pertinence de notre action en l'inscrivant dans une réelle stratégie, orientée vers des objectifs clairement affichés.

2006 sera par ailleurs marqué par :

- la rénovation de la concertation avec l'Etat et les branches professionnelles dans le cadre des contrats d'objectifs, avec pour objectif l'élaboration de plans sectoriels opérationnels,
- la mise en cohérence des actions de l'AFPA avec celles de la Région,
- le renforcement de notre action en faveur du développement de la validation des acquis de l'expérience,
- la poursuite de l'effort régional en matière d'apprentissage, avec le souci de préserver l'exemplarité de cette filière de formation que pourrait menacer la mise en place de « l'apprentissage junior » et la confusion entre formation initiale et insertion sociale,
- la recherche de la meilleure cohérence des formations sanitaires et sociales transférées à la Région avec nos dispositifs plus anciens,
- la définition de nouveaux critères d'aide aux employeurs d'apprentis,
- la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes,
- le développement de l'apprentissage des langues régionales dans les parcours de formation.

En 2006, près de 180 millions d'euros sont consacrés à cette priorité, intégrant les effets du transfert des formations sanitaires et sociales pour un montant de 33 M€.

> **Dans le domaine ferroviaire**, forte des bons résultats obtenus ces dernières années, la Région poursuit résolument son action. L'année 2006 sera consacrée à la préparation de la nouvelle convention d'exploitation avec la SNCF. L'effort de renouvellement du matériel, de rénovation des gares, d'amélioration des dessertes sera poursuivi. Une politique tarifaire incitative sera soumise à l'assemblée régionale et mise en œuvre en fin d'année.

L'année sera aussi marquée par la négociation avec l'Etat des conditions de régionalisation des principales plate formes portuaires et aéroportuaires bretonnes

En matière de déplacements et d'infrastructures, l'année 2006 sera enfin consacrée à une réflexion globale et concertée avec l'ensemble de nos partenaires pour l'élaboration d'un schéma régional multimodal des déplacements et des transports dont les principes ont d'ores et déjà été présentés en session du Conseil régional.

En 2006, plus de 140 millions d'euros sont consacrés à cette priorité.

> **En matière de développement économique**, dans un cadre marqué par l'élaboration du schéma régional, la mise en place de l'Agence de développement, la montée en puissance des pôles de compétitivité, l'effort sera maintenu dans les différents domaines essentiels que sont :

- l'accroissement du soutien à la recherche, avec une poursuite de l'augmentation du nombre des bourses, l'accompagnement résolu de l'intégration de la recherche bretonne dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et des sciences.
- le soutien au dispositif breton de transfert de technologie, dont la coordination sera confortée dans le cadre de l'ARD,
- l'accompagnement des entreprises bretonnes dans leur développement grâce à la montée en puissance d'un dispositif d'aide à leur financement réformé et désormais complet,

- le soutien résolu à la recherche de la performance sociale des entreprises,
- l'accompagnement de l'agriculture dans la réussite des mutations auxquelles elle est confrontée (nouvelle PAC, loi d'orientation agricole, OMC, fin du CPER et échéance du plan d'action pour une agriculture pérenne), avec la mise en œuvre d'une logique de filières et un soutien accru à la diversification des productions agricoles,
- l'accentuation de notre effort en faveur des activités liées à la mer, dans une perspective de développement durable.

La mission consacrée au développement économique pour l'emploi mobilisera en 2006 plus de 102 millions d'euros.

3 - Conforter notre action chaque fois que la Région peut apporter une valeur ajoutée aux interventions de nos partenaires, dans les domaines culturel, sportif, environnemental, mais aussi sur des champs nouveaux comme le logement ou la solidarité.

Au-delà de ses compétences dites obligatoires, l'intérêt régional entraîne une implication forte de la Région sur plusieurs champs où les intervenants sont nombreux. Globalement, la Région recherchera une concentration de ses actions là où sa valeur ajoutée, pour des raisons d'échelle notamment, est réelle.

> Après un effort budgétaire significatif en matière **culturelle** en 2005, l'effort est poursuivi en 2006 pour la mise en œuvre de la nouvelle politique adoptée lors de la session de novembre. Elle est le résultat d'une large concertation et répond de ce fait à une attente très forte, à la fois des professionnels et des territoires. Elle est porteuse d'une perception nouvelle de la culture comme élément central de la vie des personnes et des lieux. Elle s'inscrit en cohérence avec la nouvelle contractualisation territoriale.

Plus de 33 millions d'euros y sont consacrés en 2006, en augmentation de près de 9 % par rapport au BP 2005.

> Le **sport** est un autre domaine sur lequel les interventions sont multiples. La Région y a toute sa place, à son échelle, pour soutenir le dynamisme des acteurs et accompagner l'équipement du territoire. Elle a, dès 2005, initié un effort important qui se poursuivra en 2006. Parallèlement, les concertations et les réflexions engagées permettront d'aboutir, cette année, à une redéfinition globale de nos interventions.

3,2 millions d'euros sont inscrits au budget pour 2006, soit une nouvelle et forte augmentation de près de 25 % par rapport à 2005.

> Le vaste champ de l'**environnement** verra également l'effort régional prolongé autour des priorités retenues dès 2005 :

- restauration de la qualité des eaux avec l'objectif que la Bretagne soit au rendez vous du « bon état écologique des milieux » en 2015, au sens de la directive cadre européenne. Une impulsion nouvelle sera donnée à la politique de l'eau autour des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).
- sauvegarde et valorisation du patrimoine naturel, avec cette année l'aboutissement du schéma en cours d'élaboration,
- développement d'une politique de l'énergie, de l'air et des déchets, avec en particulier la poursuite de la démarche engagée pour l'élaboration du plan « Energie Bretagne », initiative confortée et légitimée par le contexte international et les évolutions climatiques, chaque jour perçues avec une plus grande acuité. Elle devra poursuivre son déploiement, en concentrant les crédits régionaux, encore très modestes en ce domaine, sur des actions fortement incitatives.
- valorisation des paysages et promotion de l'écologie urbaine.

Plus de 27 millions d'euros seront affectés à ces actions, en hausse de plus de 4 % par rapport au BP 2005.

> L'intervention importante de la Région en faveur du **tourisme** sera maintenue cette année alors que sont engagés les travaux d'élaboration du schéma régional en ce domaine dont doivent sortir des orientations nouvelles pour la Région et des préconisations pour améliorer l'articulation des interventions des différents acteurs.

Près de 15 millions d'euros y seront affectés en 2006.

> L'année 2005 a vu la concrétisation des engagement de campagne avec l'adoption d'une **politique sociale de l'habitat**, adoptée en avril. On sait que le logement est une préoccupation majeure des Bretons, et ce, sur l'ensemble des territoires tant urbains, avec une acuité particulière dans les zones sensibles, que ruraux. Le développement du logement social est une priorité que la Région doit accompagner en appui de la politique foncière qu'elle entend initier dans le cadre du futur établissement public. Les premiers dossiers ont été présentés et adoptés lors des dernières commissions permanentes de l'année. Les outils ont été mis en place et les instances de concertation et d'instruction des aides sont opérationnelles. Elles permettent d'ajuster l'intervention régionale à la réalité des besoins.

Plus de 5 millions d'euros y sont affectés en 2006, en hausse de 20 %.

La mise en œuvre du projet régional mobilisera pour 2006 une enveloppe budgétaire globale de 795 000 000 euros.

III – LA POURSUITE D'UNE STRATEGIE BUDGETAIRE ET FINANCIERE TOURNEE VERS L'AVENIR

Dans la cohérence et le prolongement des choix faits en 2005 et du rapport d'orientations budgétaires, le budget primitif pour 2006 confirme une stratégie budgétaire et financière tournée vers l'avenir.

1 - Le choix de 2005 : rétablir notre capacité d'épargne pour préparer les échéances financières de demain

La stratégie arrêtée en 2005 reposait sur les choix suivants :

- Se donner les moyens de tenir nos engagements pour de nouvelles politiques et de nouvelles actions,
- Rompre avec la très forte augmentation de la dette des quatre années précédentes, conduisant à une conséquente réduction de notre capacité d'épargne,
- Ne pas anticiper sur les conséquences, non encore connues à cette époque, des transferts de charges.

La mise en œuvre de ce choix s'est traduite par :

- l'adoption d'un budget en hausse modérée (+ 4,31 %), permettant la mise en œuvre de nos compétences et des engagements pris devant les Bretonnes et les Bretons. Il est toutefois resté le plus faible de France en niveau des dépenses par habitant et celui qui, sur les quatre dernières années, a le plus faiblement augmenté en rythme annuel,
- une forte réduction de notre recours à l'emprunt, passant de 108,5 à 88,5 M€, initiant ainsi le rétablissement de notre capacité d'épargne,

Ce fort mouvement de réduction de l'emprunt inscrit, comme de l'emprunt mobilisé a conduit en 2005 à une diminution nette de la dette régionale de 12,2 M€. Il a produit les effets attendus d'augmentation de notre niveau d'épargne nette. Celle-ci devrait ainsi dépasser les 210 millions d'euros dès 2005 alors qu'elle se situait dans une fourchette comprise entre 167 et 188 millions sur les six dernières années.

- une augmentation de la fiscalité, mesurée dans ses effets, qui maintient la Bretagne dans la moyenne des Régions françaises nationale en dépit de la faiblesse de son potentiel fiscal.

2 – La décision de poursuivre dans cette voie

L'équilibrage du budget primitif pour 2006 intègre deux types de facteurs ; des facteurs endogènes, liées à nos propres choix, des facteurs exogènes liés au contexte national qui s'impose à nous, les seconds venant perturber les premiers.

> Les facteurs endogènes.

Ils sont au nombre de deux : notre volonté d'assumer nos compétences et nos engagements d'une part, notre stratégie de restauration de la capacité d'épargne d'autre part.

▫ **Le budget primitif pour 2006 exprime la volonté de la Région de mettre en œuvre son projet politique**, qui comprend, outre la mise en œuvre de nos compétences, la réponse aux grands enjeux de développement de la Bretagne. Pour y parvenir, elle se donne dans l'immédiat les moyens de son ambition et anticipe les échéances financières lourdes attendues dès 2008 et 2009, notamment liés aux investissements ferroviaires.

Cela la conduit en 2006 à proposer une augmentation budgétaire globale, hors nouveaux transferts de charges, contenue à périmètre constant dans les limites des hausses moyennes des budgets des années précédentes, soit 4,7 %, le budget primitif passant ainsi de 725 à 760 M€. Il passe à 795 M€, soit une augmentation de près de 10 %, par intégration des budgets des transferts de charges liés aux formations sanitaires et sociales et aux TOS. Cette augmentation budgétaire permet un effort d'interventions en investissement supérieur à 305 M€.

Il convient ici de noter que cette évolution, à périmètre constant, de 4,7 % intègre la prise en compte par la Région de l'ensemble des désengagements furtifs de l'Etat de ses propres compétences. Le rapport d'orientations budgétaires le soulignait. La commission régionale d'évaluation de charges transférées en assure le suivi et en chiffrera le montant. Ses travaux seront soumis à notre Assemblée.

Compte tenu de l'évolution probable des charges transférées, notamment en fonctionnement, de l'importance des besoins exprimés, le maintien de l'augmentation budgétaire dans ces limites exige une gestion budgétaire rigoureuse et sélective. C'est à ce titre qu'il convient de noter que, si la Bretagne se donne les moyens de ses ambitions, y compris en renforçant son encadrement administratif pour conduire ses propres politiques, le niveau de ses dépenses de structure la maintient à la dernière place des Régions françaises. (Les dépenses en frais de personnel, rapportés au nombre d'habitants étaient en 2005 de 7,02 € contre 10,13 € en moyenne).

▫ **Confirmation d'une stratégie de réduction du recours à l'emprunt.**

La Région confirme parallèlement sa stratégie financière de rétablissement progressive, d'ici à 2008, de sa capacité d'épargne. Elle se propose donc de plafonner pour cette année 2006 son inscription d'emprunt à hauteur de 70,5 M€, soit 18 M€ de moins que pour 2005, et 50 M€ de moins qu'en 2003.

> Les facteurs exogènes.

Cependant, l'équilibrage du budget est fortement compliqué cette année par les incidences lourdes des deux phénomènes exogènes que sont les transferts de charges d'une part, la réforme de la fiscalité locale d'autre part. La faiblesse de l'évolution des dotations de l'Etat en 2006 est un dernier élément à prendre en compte.

Ces charges n'étaient pas connues et encore moins évaluées en 2005, elles ont donc eu peu d'impact sur le budget de l'année dernière. Nous nous étions engagés à en assurer un suivi transparent de manière à pouvoir imputer le coût sur le budget régional au moment où il pèserait réellement sur notre équilibre. Ce moment est venu.

Le budget 2006 doit donc intégrer ce double coût pour la Région.

▫ **Le coût des transferts mal compensés** a été estimé par le cabinet KPMG à la Région à un minimum, dès 2006 de 5 M€, dont 3,42 M€ pour les formations sanitaires et sociales.

Depuis ces travaux, la Commission nationale d'évaluation des charges et les associations d'élus locaux sont intervenus et ont obtenu une limitation des effets, pour la première année, de ces transferts. Ainsi, pour les formations sanitaires, la charge supplémentaire pour la Région, aujourd'hui constaté, est de 1,4 millions d'euros, avec cependant une forte marge d'incertitude pour l'avenir, liée au différentiel, assumé par une dotation d'équilibre de l'ARH, entre les coûts supportés par les établissements et le montant de la dotation transférée à la Région. Nous ne disposons pas à ce jour de garantie au-delà de 2006.

Par ailleurs, au-delà de la seule année 2006, le cabinet KPMG, comme la Commission d'évaluation des charges et les associations d'élus ont tous souligné le risque de forte évolution des dépenses transférées, bien supérieure en tout cas à celle des ressources compensatoires. Cette anticipation d'un effet de ciseau défavorable conduisait le cabinet KPMG à estimer à près de 10 M€ la moyenne annuelle, sur une période allant de 2006 à 2010, le coût supplémentaire de ces transferts pour la Région.

La bonne gestion impose à la Région d'anticiper, pour une part, sur ces dérives attendues, si elle ne veut prendre le risque de devoir, chaque année, trouver des financements nouveaux. Au-delà du financement des 1,4 M€ constatés de charges non compensées, sa politique financière doit anticiper les dérives annoncées en dégageant des ressources propres.

▫ **Le coût pour la Région de la réforme de la taxe professionnelle est lui certain**, dès 2007, compte tenu des dispositions de la loi de finances initiale, désormais votée. Cette dernière introduit un plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée des cotisations de TP des entreprises. Le coût de cette mesure n'est financé par l'Etat que jusqu'au taux de 2004 majoré de 5,1 %. Les collectivités ayant augmenté leur taux depuis 2005 au-delà de cette limite sont tenues de contribuer au dégrèvement accordé aux entreprises. Le dispositif introduit un cercle vicieux qui pousse les collectivités à augmenter leurs taux (y compris par effet de lien légal sur l'impôt ménages) pour compenser les effets de réduction des bases induites par les augmentations de taux passées.

Le manque à gagner sur les recettes fiscales régionales de 2007 est estimé à 12 M€. Il doit d'ores et déjà être anticipé cette année.

▫ **Le faible dynamisme des dotations de l'Etat**, devenues la principale ressource financière des Régions. Or il est important de rappeler que leur évolution est moins dynamique que celle des ressources fiscales dont elles compensent la suppression ainsi que des besoins de financements liés aux charges décentralisées, notamment en matière de fonctionnement.

Enfin, si le « contrat de croissance et de solidarité » est maintenu cette année, la progression de la dotation globale de fonctionnement devrait être limitée à 2,73 % en 2006 contre 3,29 % en 2005.

En définitive, la prise en charge, cette année, des coûts constatés de la décentralisation représente un montant de 1,4 M€, l'anticipation des effets du plafonnement de la taxe professionnelle, un montant de 12 M€, soit au total, **une somme de 13,4 M€ qui représente près de 8 points de fiscalité directe**, hors le coût des désengagements de l'Etat, intégrés dans les projets de dépenses des programmes. Ils seront clairement chiffrés par la commission régionale d'évaluation des charges.

Enfin, pour équilibrer le budget en prenant en compte les dérives annoncées du coût des transferts de charges, et en poursuivant le nécessaire mouvement de réduction de recours à l'emprunt, limité à 70,5 M€ pour cause de restauration de l'épargne nette, le Conseil régional est conduit à faire porter l'effort sur la fiscalité directe, à hauteur de 9,5 % d'augmentation.

Cette hausse mesurée se traduira en matière de taxe foncière par une contribution supplémentaire moyenne de l'ordre de 4€, qui ne touche pas les locataires. Quant à l'augmentation de la taxe professionnelle, elle s'applique à une part mineure de l'impôt acquitté par les entreprises. Elle ne touchera pas la moitié des entreprises bretonnes qui bénéficieront du plafonnement décidé par l'Etat.

La Région complète cet effort par un appel à la fiscalité indirecte qui se traduit par une hausse sensible de la carte grise qui passe d'un tarif de 31 € à 36 €.

Ainsi, le Conseil régional répond aux différents objectifs qu'il s'était fixés :

- Il assure le financement de ses compétences et de ses engagements, en limitant la croissance de ses dépenses,
- Il prépare les conditions du financement des investissements lourds prévus à partir de 2008,
- Il identifie clairement le coût des décisions prises sans concertation par l'Etat qui représentent l'essentiel de l'augmentation fiscale de cette année.

Le Président



~~Jean-Yves~~ LE DRIAN