

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2018 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Au travers du rapport financier 2018, la Région rend compte de sa situation financière, dans une présentation subdivisée en cinq parties, comme les années précédentes :

- Évolution de la situation financière entre 2013 et 2018 ;
- Constitution des résultats de l'exercice 2018 et bilan comptable ;
- Analyse synthétique du bilan comptable ;
- Bilan de la gestion pluriannuelle au 31 décembre 2018 ;
- Compte-rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'exercice 2018.

Une analyse détaillée de la situation financière de la Région, objet de la première partie, est caractérisée par :

- une stabilisation des dépenses après la forte hausse enregistrée en 2017 résultant des transferts de compétences ;
- le respect de la stratégie financière arrêtée et de l'objectif de limitation de l'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 % du contrat financier avec l'État ;
- en matière de recettes, la substitution d'une fraction de TVA à l'ancienne dotation globale de fonctionnement et la forte croissance des remboursements de l'Union européenne liée à l'avancée de la programmation ;
- un encours de dette qui atteint 1,1 Md€ ;
- des indicateurs de solvabilité satisfaisants : épargne nette de 224 M€ et capacité de désendettement de 4,1 ans.

Dans la deuxième partie les résultats comptables montrent que la Région dégage, au terme de l'exercice 2018, un résultat cumulé de 67,31 M€ représentant 16 jours de dépenses réelles (contre 36,49 M€ et 8 jours de dépenses réelles en 2017).

La troisième partie présente une analyse du bilan comptable, sous une forme pédagogique qui permet de donner une vision de l'actif et du passif de la collectivité.

Les quatrième et cinquième parties présentent le bilan de gestion pluriannuelle au 31 décembre 2018 et le compte rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette de l'exercice écoulé. Ces bilans sont présentés conformément à la réglementation et aux délégations accordées.

Enfin, dans le cadre de la démarche Performance engagée par la Région Bretagne depuis 2004, des rapports d'analyse par programme sont intégrés au rapport d'activité et de développement durable, et présentés au même moment que le rapport financier. Ils permettent d'analyser l'exécution de chacune des politiques régionales au travers de données financières mais aussi d'éléments de contexte, d'activité et d'indicateurs de performance, dans une dynamique de développement durable.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER remercie tout d'abord le Conseil régional pour la qualité du Rapport financier 2018 qui lui est soumis.

2.1. Concernant l'évolution de la situation financière

Après un exercice de transition en 2017 ayant permis un transfert des compétences transports scolaires et interurbains sans heurt entre les départements et la région, l'année 2018 a représenté la première année de plein exercice de ces transferts issus de la loi NOTRe.

Après la **forte progression des dépenses** connue en 2017 (35 %), le CESER constate la relative stabilité du budget 2018 (1,535 Md€, soit - 1 %, avec 93 % des dépenses réalisées). Cette stabilité apparente confirme l'évolution du poids relatif des grandes lignes de dépenses, enregistrée en 2017.

Globalement, avec 554 M€, les **dépenses consacrées à l'investissement** ont représenté 36 % des dépenses totales, avec un taux de réalisation demeuré satisfaisant (88 % après 89 % en 2017, et 76 % en 2016).

Dans ce total, les **dépenses dédiées à la mobilité** occupent désormais 25 % du budget régional (26 % en 2017), quand elles ne pesaient que 18 % en 2016. Le CESER relève que les seules dépenses liées aux récents transferts de compétences atteignent presque 10 % du budget, celles consacrées aux dépenses ferroviaires et routières en consommant 15 %.

38 % des dépenses ont été consacrées à la **formation initiale et professionnelle** en 2018.

À ce titre, le CESER souligne la signature d'un **Plan d'investissement dans les compétences (PIC)**, qui préfigure le futur Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) 2019 -2022. Ce PIC a bénéficié d'une enveloppe de 22 M€, destinée à accompagner vers l'emploi les plus jeunes et les demandeurs d'emploi les moins qualifiés.

Il serait intéressant de recueillir des informations sur les conclusions du « Plan breton de mobilisation pour l'emploi » dans lequel la Région s'était fortement investie pour soutenir les demandeurs d'emploi. Une évaluation en a-t-elle été réalisée ?

S'agissant des **lycées**, 2018 est la seconde année de mise en œuvre du Schéma directeur immobilier pour les lycées, adopté fin 2016. Le CESER note que l'effort principal a porté sur la programmation concernant le bâti, via la rénovation et la construction de nouveaux lycées, effort complété par une démarche visant à améliorer l'informatique, qu'il s'agisse de la maintenance ou de l'accès à un meilleur débit internet.

Le CESER apprécie le soutien apporté aux **CFA**, le Conseil régional mobilisant les moyens encore à sa disposition afin de leur éviter les impacts éventuels pouvant découler de la réforme annoncée pour 2020.

Le **soutien à l'économie** constitue le troisième poste budgétaire avec 13 % des dépenses. Dans ce domaine, l'année 2018 a été marquée par les premières **prises de participation** de la Région dans des sociétés commerciales pour un montant de 5,3 M€, et la **montée en puissance des contreparties FEADER, FEDER et FEAMP**. Les dépenses liées au projet de développement du port de Brest se sont poursuivies à un rythme soutenu, comme il était attendu. Dans le cadre du soutien apporté aux entreprises, le CESER apprécierait avoir connaissance du détail des avances remboursables consenties.

En 2018, les dépenses de **fonctionnement** se sont élevées à 981 M€, soit 64 % des dépenses totales de la Région. Le CESER souligne que la progression de 3 % enregistrée, limitée à 0,3 % hors fonds européens, respecte la stratégie financière précédemment définie pour prendre en compte l'impact des transferts de compétences en année pleine.

Surtout, il constate le respect des objectifs du **contrat financier** signé en juin 2018 avec l'État, fixant le niveau maximal d'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an.

Ainsi, en présentant une évolution de - 1,4 % par rapport aux prévisions inscrites dans les orientations budgétaires, le bilan établi au terme de la première année d'application du contrat illustre parfaitement la capacité de la Région à maîtriser ses dépenses, pour rester en mesure de respecter l'ensemble de ses engagements.

Au niveau des **ressources**, le CESER relève diverses fluctuations intervenues en 2018, qui modifient l'origine des recettes. Comme attendu, la Région bénéficie maintenant d'une fraction de la TVA collectée par l'État en substitution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elle percevait depuis 2004. Par contre, cette fraction de TVA ne se substitue pas au fonds de soutien économique perçu en 2017 à hauteur de 28 M€, fonds qui n'a finalement pas été reconduit, contrairement aux annonces faites (ce qui représente une diminution des subventions de 56 M€ au titre des exercices 2018 -2019).

Les **remboursements de l'Union européenne** sont en forte hausse en 2018 compte tenu de l'avancée de la programmation, ce dont on ne peut que se satisfaire, cette croissance venant ponctuellement compenser la diminution des participations liées aux différents plans pour l'emploi et de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, celle-ci étant victime des retards accumulés par les services préfectoraux en fin d'année.

Le CESER prend acte, comme il était prévu, de la revente à Rennes Métropole des terrains du site de la Janais, acquis auprès de PSA en 2015, cette opération (9,5 M€) mettant fin au portage assuré par la Région.

En ce qui concerne **l'activité comptable** enregistrée en 2018, le CESER relève la forte progression résultant de la mise en œuvre de la compétence transports scolaires et interurbains, compétence impliquant une très forte hausse du nombre de mandats émis et surtout de titres de recettes pour la facturation aux familles de leur participation aux frais de transport scolaire. Le Conseil régional précise que le nombre de mandats a progressé de 10 % (46 000 mandats en 2018) et le nombre de titres de 125 % (15 000 titres en 2018). Face à cela, et alors que le délai réglementaire de paiement des factures est fixé à 30 jours dont 20 jours impartis à l'ordonnateur (délai de mandatement) et 10 jours au comptable public, le délai de mandatement s'est légèrement allongé pour atteindre 20,6 jours en moyenne. Les impacts de cette charge devant maintenant être intégrés, le CESER invite le Conseil régional à veiller à revenir dans la limite des 20 jours, comme il avait su le faire au cours des dernières années.

Enfin, concernant l'évolution de la situation financière :

- le CESER constate une situation plus tendue du fait de la **baisse des produits de fonctionnement courant**, et ce, malgré la bonne maîtrise des charges correspondantes. Même si les différents **soldes d'épargne** s'avèrent moins favorables qu'en 2017, la situation globale demeure satisfaisante en dépit d'un endettement porté à 1,108 Md€, toujours assorti de conditions d'emprunt avantageuses. L'illustration en est donnée par le niveau de **l'épargne nette** (224 M€) revenu à 18 % des produits de fonctionnement courant (20 % en 2017), mais qui doit à ce stade se maintenir parmi les plus élevés des Régions ;
- il approuve les choix opérés pour couvrir les **besoins d'emprunt** destinés à répondre aux grands investissements, au mieux des conditions de marché (avec un taux moyen de la dette ressortant à 0,91 %) ;
- il apprécie la bonne tenue des **indicateurs de solvabilité**, qu'il s'agisse de la capacité de désendettement qui représente 4,1 ans (largement inférieure à l'exigence fixée par la BEI à moins de 8 ans), pour une moyenne des Régions atteignant 4,6 ans en 2017 ; ou de la capacité annuelle de remboursement représentant 19 %, quand la BEI demande moins de 62,5 % ;

- le CESER relève que les critères appliqués par l'agence de notation Fitch Ratings évolueraient en 2019. Il regrette de ne pas trouver d'information plus précise sur les nouveaux indicateurs, et sur leur impact éventuel sur la notation.

Connaissance prise de ces éléments, à mi-parcours, le CESER considère comme le Conseil régional que le plan pluriannuel d'investissement (2,9 Md€ sur la période 2016-2021) doit se poursuivre sur des bases demeurant porteuses de confiance.

2.2. Concernant le bilan comptable 2018

La Région continue d'afficher un bilan solide, illustré par une structure financière reposant sur les hauts niveaux des capitaux propres et capitaux permanents.

2.3. Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle

Comme précédemment, qu'il s'agisse des autorisations de programme (AP), ou des autorisations d'engagement (AE), les ratios restent favorables (stocks/crédits mandatés).

Malgré cela, le CESER relève des taux d'affectation en léger retrait, sans incidence apparente sur le déroulement des programmes, bien qu'aucune explication ne soit fournie. Un historique reprenant les données des dernières années pourrait compléter le document et apporter ainsi un éclairage supplémentaire sur la gestion exercée.

2.4. Concernant le compte-rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette

Comme chacun l'a perçu, l'exercice 2018 s'est déroulé dans un contexte d'incertitude sur les perspectives de croissance, et de tensions politico-économiques nouvelles.

Les 160 M€ d'emprunts contractés par la Région ont été répartis entre émissions obligataires, emprunts bancaires, BEI ou CDC, avec une marge moyenne de 0,18 % sur Euribor 3 mois pour les durées 15 – 20 ans, contre 0,40 % pour les autres collectivités, ce dont le CESER se félicite.

Dans sa gestion, la Région maintient sa ligne de conduite en trois points : maintenir un équilibre relatif entre taux fixes et taux variables ; sécuriser les financements à venir, un exemple étant donné par l'enveloppe BEI de 90 M€ destinée à financer le projet de développement du port de Brest et les énergies renouvelables ; optimiser les frais financiers, via renégociations, arbitrages, ou gestion de trésorerie. Le CESER a chaque année reconnu le bien-fondé de la politique menée, et confirme cet avis, même s'il constate qu'en 2018 la part à taux fixe est revenue de 59 % à 56 % dans l'encours.

La gestion de la trésorerie s'opère toujours dans des conditions propices, permettant à la Région de profiter encore de taux négatifs. Les 58 émissions de titres négociables à court terme ont ainsi été traitées à un taux moyen pondéré de -0,369 %, permettant un gain de 874 K€.

Plus globalement, dans la continuité de la réalisation du programme d'investissement, l'encours de la dette par habitant progresse chaque année, pour atteindre 302 € en 2017 vs 273 € en 2016 et 256 € en 2015, la Région préservant son rang de 4^{ème} Région la moins endettée par habitant.

Le CESER constate avec satisfaction que la durée de vie moyenne des concours est ramenée à 10,5 ans, revenant de 11,1 années en 2016 et 13,5 années en 2015.

Pour reconnaître la qualité de la gestion opérée, dans un contexte certes favorable, au final le CESER constate l'évolution cette année encore très plaisante de la charge de la dette, dont le taux moyen est descendu à 0,91 % fin 2018 (2,1 % en 2014). Dans cet ensemble, l'encours à taux fixe est revenu à 1,46 % vs 1,53 % en 2017, quand il atteignait 2,11 % fin 2015.

En conclusion, le CESER apprécie grandement les dispositions prises au cours du dernier exercice, qui a vu l'encours de crédit dépasser largement le milliard d'euros.

Il salue les efforts réalisés en interne comme avec les structures partenaires, ayant permis d'absorber rapidement les derniers transferts de compétences.

Il salue pareillement le dynamisme poursuivi dans les investissements, tout comme la prudence et le sens de l'à-propos manifestés dans les choix d'intervention et de financement, chacun ayant conscience des incertitudes qui pèsent et pèseront encore sur les décisions.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Rapport financier 2018

Nombre de votants : 90

Ont voté pour l'avis du CESER : 90

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Jehane PRUDHOMME (CRPMEM), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Olivier CHAPALAIN (Par accord UDES-UNIFED), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Ronan LE GUEN (Collectif de fédérations d'insertion par l'activité économique : par accord entre la fédération des entreprises d'insertion Bretagne, Chantier école Bretagne, Collectif des associations intermédiaires 29, Fédération des associations intermédiaires 22, Union départementale des associations intermédiaires 56), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Anne COUËTIL (Par accord SER-FEE), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN ROUSSEAU (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Brigitte LE CLECH (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie PORÉE (Planning Familial), Laetitia BOUVIER (JA), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marylène SIMON (Par accord URAPÉI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Union régionale de la Mutualité française), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Anne-Sophie JEGAT (FRGEDA), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Daniel TUNIER

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

3.

Je m'exprime au nom du MEDEF Bretagne.

Le rapport financier permet d'appréhender la réalité budgétaire de la Région à partir des comptes arrêtés de l'année passée. Il présente ainsi l'intérêt d'un examen, non pas d'un projet de budget, mais du budget réellement exécuté, en l'occurrence celui de 2018.

Nous retenons de ce rapport financier que la Région a pleinement inscrit son exécution budgétaire dans le cadre du contrat financier qu'elle a signé avec l'Etat et selon lequel ses dépenses de fonctionnement ne devaient pas progresser de plus de 1,2 % sur l'année. Après retraitement des effets de périmètre, la Région enregistre une contraction de ses dépenses de fonctionnement d'1,4 %, ce dont nous nous réjouissons.

Plus globalement, les dépenses de la Région connaissent en 2018 une baisse d'1 %.

La stratégie financière annoncée, il y a de nombreuses années maintenant, visant à maîtriser, voire baisser les dépenses de fonctionnement pour mieux préserver les capacités d'investissement a de toute évidence bien été mise en œuvre.

Nous notons que l'épargne nette de la section de fonctionnement permet de financer 50 % des dépenses d'investissement, la différence étant pour l'essentiel comblée par un emprunt de 160 millions d'euros desquels il convient de soustraire 46 millions d'euros de remboursement d'emprunt, ce qui conduit à une hausse de la dette nette de la Région de 114 millions d'euros, la portant à 1 milliard 108 millions d'euros.

La durée de désendettement est désormais de 4,1 années, ce qui constitue un bon ratio pour une Région ayant dû concourir au financement d'une ligne ferroviaire à grande vitesse et devant aussi concourir au financement du développement du port de Brest, au financement de la mobilité et au financement d'un projet d'envergure comme Bretagne Très haut Débit.

Tout ceci est sans doute l'illustration d'une bonne gestion des finances publiques et montre que malgré le statut de la fonction publique que l'on connaît et l'inertie budgétaire qu'il induit, il est quand même possible de maîtriser les dépenses de fonctionnement d'une collectivité locale et que la relative stabilité des ressources des collectivités n'empêche en rien de maintenir une politique d'investissements publics ambitieuse.

Enfin, la Région souligne les économies réalisées sur la charge d'intérêt de la dette. Nous tenons à souligner ici que si ces taux sont très bas, la Région le doit certes à la bonne gestion de ses finances mais aussi à la politique accommodante, non éternelle, de la Banque Centrale Européenne et aux politiques d'équilibre des finances publiques de nombre de pays de la zone euro.

Je vous remercie de votre attention.