

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2019 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Au travers du rapport financier 2019, la Région détaille sa situation financière, en cinq parties :

- Évolution de la situation financière entre 2014 et 2019 ;
- Constitution des résultats de l'exercice 2019 et bilan comptable ;
- Analyse synthétique du bilan comptable ;
- Bilan de la gestion pluriannuelle au 31 décembre 2019 ;
- Compte-rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'exercice 2019.

L'analyse détaillée de la situation financière de la Région (première partie) est caractérisée par :

- une progression des dépenses de formation liée à la mise en œuvre du Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC), et à la montée en puissance des dépenses sur le patrimoine bâti des lycées ; 2019 est aussi la dernière année d'exercice plein et entier de la compétence apprentissage par les Régions avant transfert aux branches professionnelles ;
- le respect pour la deuxième année consécutive du plafond d'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 % du contrat financier avec l'État ;
- en matière de recettes, la forte progression de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE (+9 %) en 2019 et la progression des recettes perçues dans le cadre du financement du PRIC ;
- un encours de dette qui atteint 1,2 Md€ ;
- des indicateurs de solvabilité satisfaisants (épargne nette de 264 M€ et capacité de désendettement de 3,8 ans).

Dans la deuxième partie les résultats comptables montrent que la Région dégage un résultat cumulé de 67,31 M€ représentant 22 jours de dépenses réelles (contre 67,31 M€ et 16 jours de dépenses réelles en 2018).

La troisième partie présente une analyse du bilan comptable, et donne 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 2019 et le compte rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette de l'exercice écoulé.

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, d'éléments de contexte, d'activité et d'indicateurs.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Dans une période où s'expriment de fortes inquiétudes liées aux conséquences sanitaires, économiques, mais aussi sociales, environnementales et démocratiques de la crise, le CESER salue le travail réalisé par le Conseil régional pour présenter néanmoins un Rapport financier 2019 riche d'informations. Il constituera sans doute un point de repère utile de la situation « d'avant ».

2.1. Concernant l'évolution de la situation financière

Si 2018 représentait la première année de plein exercice des transferts issus de la loi NOTRe, 2019 est la dernière année au cours de laquelle la Région a exercé pleinement sa compétence dans le domaine de l'apprentissage, avant qu'elle ne soit transférée aux branches professionnelles.

Pour 2019, le CESER relève la **légère progression du budget régional** (1,579 Md€, soit + 2,9 %), avec 94 % des dépenses réalisées.

Dans ce cadre, les **dépenses consacrées à l'investissement** (564 M€) ont représenté 36 % des dépenses totales avec un taux de réalisation en hausse (90 % après 88 % en 2018).

Avec 340 M€, les **dépenses dédiées à la mobilité** représentent 22 % du budget régional (25 % en 2018). Celles découlant des transferts de compétences sont stables (presque 10 %), alors que la part dédiée aux dépenses ferroviaires et routières revient à 12 %, en retrait sur l'année précédente (15 %).

Le CESER souligne la progression de la part des dépenses consacrées à la **formation initiale et professionnelle** (662 M€), qui absorbent 42 % du budget (vs 38 % en 2018). Le CESER se félicite de la mise en œuvre du Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC), comme de la poursuite des investissements réalisés dans les lycées conformément au Schéma directeur immobilier pour les lycées, décidé en 2016, ou encore de l'effort dirigé vers les Centres de formation des apprentis (CFA) pour la dernière année de la compétence régionale.

Le **soutien à l'économie** revient de 13 % à 10 % des dépenses. Si le fonds de co-investissements Breizh Up a bénéficié d'une nouvelle dotation, les travaux dans le port de Brest ont quant à eux connu un ralentissement. Comme signalé l'année dernière, les avances remboursables consenties dans le cadre du soutien aux entreprises mériteraient une information plus détaillée, ainsi que les dispositions prises les concernant.

En 2019, les **dépenses de fonctionnement** ont progressé de 3,5 % en atteignant 1,015 Md€. Le CESER relève leur part stable dans le budget, avec 64 % des dépenses totales. Il relève encore que cette progression se limite à 1,3 % hors fonds européens, et se félicite du respect continu de la stratégie financière définie par la Région. Ainsi, le contrat financier signé avec l'Etat en juin 2018 limitant l'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,20 % par an, est comme l'année précédente respecté, ces dépenses affichant un recul de 3,10 % après retraitement. Comme déjà souligné par le CESER, la Région confirme en 2109 sa capacité à assurer la maîtrise de ces dépenses, afin d'honorer ses engagements.

Le CESER constate de fortes évolutions dans la composition des **recettes de fonctionnement** (1,329 Md€, soit + 6,3 %). Si les dotations de l'Etat reculent de 3,2 %, les autres lignes affichent une nette hausse : ressources fiscales sans pouvoir de taux + 4,6 % ; avec pouvoir de taux + 7,6 % ; Fonds de gestion des crédits européens + 64,10 % pour atteindre 57 M€... Qu'en sera-t-il en 2020 ?

Après la forte progression de **l'activité comptable** enregistrée en 2018, suite à la prise de compétence transports scolaires et interurbains, le CESER relève en 2019 une stabilisation du nombre de mandats émis (46451 vs 46000, soit + 1,5 %) et surtout une forte réduction du nombre de titres de recettes, revenu de 15 000 à 7 682, grâce à un nouveau mode de facturation des transports scolaires.

Par contre, alors que le délai réglementaire de paiement des factures reste fixé à 20 jours pour l'ordonnateur, le délai de mandatement s'est dégradé en atteignant 24,3 jours en moyenne (vs 20,6 jours en 2018). Le CESER note que ce délai est revenu à 19,2 jours au 4^{ème} trimestre 2019, bénéficiant du plein effet du déploiement de la dématérialisation des pièces comptables et financières. On ne peut que se satisfaire de ce dernier résultat, conforme aux attentes et qui doit bien sûr être maintenu.

En synthèse, au titre de l'exercice 2019, le CESER souligne plusieurs points du rapport financier :

- une situation financière toujours satisfaisante. L'endettement a progressé dans les limites prévues (encours 1,203 Md€, soit + 8,6 %) en bénéficiant encore de conditions de marché avantageuses. Globalement, le taux moyen de la dette a été ramené de 0,91 % à 0,80 % ;
- l'épargne nette (264 M€) est en hausse de 16 %, grâce à un taux d'épargne nette progressant de 18 % à 21 %, permettant d'autofinancer plus de la moitié des dépenses d'investissement (514 M€ hors dette). La Bretagne se maintient ainsi dans les premiers rangs des Régions ;
- une bonne maîtrise des dépenses d'investissements comme de fonctionnement, inférieures aux prévisions (respectivement 564 M€ pour 626 M€, et 1015 M€ pour 1059 M€) ;
- le respect du Plan pluriannuel d'investissement de la période 2016-2021 (3 Md€), maintenant réalisé aux deux tiers ;
- des indicateurs de solvabilité, déjà bien placés, qui s'améliorent : capacité de désendettement revenant de 4,1 ans à 3,8 ans (par rapport à une moyenne des Régions de 4,5 ans, et à la limite fixée par la BEI à 8 ans) ; capacité annuelle de remboursement représentant 18 % au lieu de 19 % (limite BEI = 62,5 %).

2.2. Concernant le bilan comptable 2019

Le CESER apprécie la solidité confirmée du bilan présenté par la Région avec des capitaux propres correspondant à 70 % du total du bilan, et des capitaux permanents plus de 90 %. L'encours de la dette atteint 1,206 Md€, tout en ne représentant que 22 % du total.

Le CESER relève une provision pour risques et charges inscrite pour 5 M€, inscrite en prévision de la clôture de la concession réparation navale à Brest.

2.3. Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle

Les ratios stocks / crédits mandatés des autorisations de programme ou autorisations d'engagement n'appellent pas de remarque.

Le CESER relève un taux d'affectation en net redressement pour les autorisations de programme (72,15 % vs 59,3 %) et une bonne tenue pour ce qui touche aux autorisations d'engagement (93,58 % vs 91,65 %). Il reste cependant regrettable qu'aucune explication ne soit apportée pour éclairer ces évolutions.

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

Comme en 2018, l'exercice 2019 s'est écoulé dans un environnement porteur d'inquiétudes et de fortes tensions politiques, économiques, sociales et environnementales.

Pour répondre à ses besoins, la Région a emprunté 145 M€, dont 100 M€ sous forme d'émissions obligataires à taux fixe, et 45 M€ auprès de la BEI à taux variable, avec une marge moyenne sur Euribor 3 mois de 0,287 %, toujours avantageuse mais cependant en hausse par rapport aux conditions de 2018 (0,18 %). Le CESER ne peut que constater cette évolution du marché.

Fidèle à sa ligne de conduite, la Région maintient un équilibre relatif entre taux fixe et taux variable. Elle s'attache à sécuriser les financements à venir, et s'emploie à limiter les frais financiers par une gestion active de la dette, ainsi que par une gestion fine de la trésorerie. Le CESER approuve ces orientations, illustrées en 2019 par une part d'encours de crédits à taux fixe remontée à 58 % (vs 56 %), et par un gain de plus de 1,1 M€ permis par la saisie d'opportunités offertes par les titres négociables à court terme émis à taux négatifs (taux moyen pondéré - 0,387 %).

Comme attendu, l'encours de la dette par habitant a progressé. Il représente 335 € en 2018 (après 302 € en 2017, 273 € en 2016, 256 € en 2015), suivant en cela le déroulement du programme d'investissements. A ce stade, la Région se positionne au 6^{ème} rang national, avec un glissement logique par rapport à 2017 où elle s'affichait en 4^{ème} rang de l'endettement par habitant. Le CESER relève que la durée de vie moyenne des concours a été ramenée à 9,7 ans, autre illustration du bon état de santé des finances de la Région.

Enfin, soulignons la nouvelle décreue de la charge de la dette, avec un taux moyen revenu à 0,80 %, après 0,91 % fin 2018, et en diminution constante depuis 2014 (2,10 %). L'encours à taux fixe présente un taux moyen de 1,29 %, pour 1,46 % en 2018, quand il atteignait 2,11 % en 2015.

En conclusion, le CESER porte une nouvelle fois pour l'exercice 2019 un regard positif sur la stratégie développée et la gestion opérée dans la continuité des années précédentes, ceci dans un contexte nourri de tensions et d'incertitudes d'origine parfois lointaine mais impactant cependant la Bretagne.

Plus grandes encore et nous touchant directement sont les incertitudes pesant sur 2020 et les années à suivre. Plus grands et dommageables sont les dangers résultant de la crise sanitaire et économique consécutive au coronavirus et qui se développe, avec un effet de ciseau redoutable entre hausse des dépenses et baisse des recettes. Le CESER souligne ici que la crise liée au coronavirus vient s'ajouter à plusieurs autres crises majeures qui n'ont pas toutes encore trouvé réponse (crise écologique et climatique, crise géopolitique du Brexit, crise sociale et démocratique révélée par le mouvement des gilets jaunes...).

Sur la base du rapport financier 2019, le CESER fait le constat d'une situation avant crise solide, base sur laquelle seront prises des décisions difficiles pour préserver l'avenir de la région, de ses entreprises et de ses habitants. Ceci s'inscrit dans un contexte où entreprises et salariés en difficulté appellent déjà l'attention de la collectivité, entre autres priorités auxquelles il faudra aussi apporter réponse. Le CESER en suivra attentivement les orientations, les efforts et leurs effets et appelle le Conseil régional à maintenir, voire renforcer sa démarche pour fournir le plus largement une information claire, coordonnée et transparente quant aux décisions prises et aux actions menées.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne Rapport financier 2019

Nombre de votants : 103

Ont voté pour l'avis du CESER : 97

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord entre le CERAFEL, UGPVB et le CIL), Jehane PRUDHOMME (CRPMEM), Philippe PLANTIN (CRMA), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), 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), 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), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Anne COUËTIL (Par accord SER-FEE), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT et Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), 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), Chantal JOUNEAUX (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 COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie PORÉE (Planning Familial), Marie-Françoise LE HENANF (FCPE), Virginie TEXIER (APEL), Laetitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Antoine PIERCHON (Par accord UNEF-fédé B-FERIA), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marie-Anne CHAPDELAIN (FAS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), 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), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Michel MORVANT (Par accord entre SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Anne-Sophie JÉGAT (FRGEDA), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Cécile MARTIN (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Gaïdig LE MOING (Personnalité qualifiée).

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 6

Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO),

Adopté à l'unanimité



Intervention de Daniel TUNIER

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

Je m'exprime au nom du MEDEF Bretagne.

En prenant connaissance en cette fin juin 2020, du rapport financier 2019 de la Région et de l'évolution financière de celle-ci, de 2014 à 2019, et alors que nous n'avions pas encore reçu le document annoncé sous le titre « Budget supplémentaire 2020 », on ne pouvait qu'être saisi par une forme de normalité, de sagesse, dans les ratios financiers dont on sait qu'elles seront nécessairement balayées par les effets de la crise sanitaire et les mesures engagées pour en atténuer les effets économiques et sociaux.

Il nous semble important de souligner l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement, conforme au contrat financier liant la Région à l'Etat. Il est même précisé qu'après retraitement, les dépenses régionales relevant de ce contrat financier, soit près de 90 % des dépenses de fonctionnement de la Région, ont connu en 2019 une contraction de 3,1 %.

A ces dépenses de fonctionnement maîtrisées, s'ajoutent des recettes de CVAE particulièrement dynamiques avec une hausse de 9,27 %, traduisant en cela le rebond économique de la France en 2017 et 2018.

Ces éléments favorables, combinés à d'autres, conduisent à un excédent brut de fonctionnement de 320 millions d'euros et à une épargne nette de 264 millions d'euros, supérieure de 40 millions d'euros à celle de 2018, soit une hausse de 18 %.

L'encours de la dette atteint, à fin 2019, 1 milliard 203 millions, soit une capacité de désendettement de 3,8 ans, contre 4,1 ans en 2018, s'inscrivant dans la moyenne basse des Régions malgré de lourds investissements engagés ces dernières années. Cette durée de 3,8 années doit s'apprécier à l'aune de la limite de 9 ans fixée par l'Etat et de 8 ans fixée par la Banque Européenne d'Investissement.

Cette situation financière, en partie liée à la volonté des gouvernements successifs d'inciter les collectivités locales à modérer leurs dépenses, nous semble satisfaisante et permet à la Région de disposer de quelques marges de manœuvre, certes insuffisantes, pour atténuer les effets de la crise et accompagner un certain nombre d'acteurs au regard des compétences de la Région, notamment en matière de développement économique.

Je vous remercie de votre attention.