

Rapporteur général en charge du budget : M. Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2016 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le rapport financier 2016 est subdivisé en cinq parties :

- évolution de la situation financière entre 2011 et 2016 ;
- constitution des résultats de l'exercice 2016 et bilan comptable ;
- analyse synthétique du bilan comptable ;
- bilan de la gestion pluriannuelle au 31 décembre 2016 ;
- compte rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'exercice 2016.

La situation financière de l'exercice est caractérisée par :

- une diminution attendue et programmée des dépenses, tant en investissement qu'en fonctionnement dans le cadre de la stratégie financière de la Région ;
- des recettes de fonctionnement en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des dotations dans le cadre de la contribution de la Région à l'effort de redressement des comptes publics, notamment du fait des participations versées par l'État et le fonds de sécurisation des parcours professionnels pour le financement du plan breton pour l'emploi ;
- un recours limité à l'emprunt pour le financement des investissements ;
- des indicateurs de solvabilité satisfaisants : épargne nette de 229 M€ et capacité de désendettement de 3,2 ans.

Les comptes de l'année écoulée montrent que la Région dégage fin 2016 un résultat cumulé de 100,82 M€, contre 42,43 M€ à fin 2015. En valeur relative, ce fonds de roulement représente 32 jours de dépenses réelles. L'analyse du bilan comptable est présentée sous une forme pédagogique. Le bilan de gestion pluriannuelle au 31 décembre 2016 et le compte rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette de l'exercice sont présentés conformément à la réglementation et aux délégations accordées.

Enfin, dans le cadre de la démarche performance engagée par la Région 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.

2. Observations du CESER sur les propositions du Président du Conseil régional

L'exercice 2016 se caractérise par deux points marquants : une diminution des dépenses totales d'une part (à périmètre constant) ; une hausse des recettes de fonctionnement d'autre part, ces deux mouvements étant, qui plus est, plus forts qu'attendu.

Les dépenses ont ainsi diminué de 9,3 %, cette tendance étant enregistrée tant en investissement qu'en fonctionnement. Si elle paraît rassurante sur le seul plan financier, cette baisse s'explique :

- d'abord par la prudence des prévisions et la rigueur de la gestion financière, qui ont permis de réduire les dépenses pour la seconde année consécutive sans compromettre la capacité de la collectivité à porter des

investissements ambitieux tout en répondant aux urgences (en matière d'économie et de formation notamment). Néanmoins, la stratégie prévoyant la poursuite de la baisse des dépenses à périmètre égal, le CESER reste particulièrement attentif aux impacts de ces efforts cumulés sur les territoires, les personnes et le développement de la région ;

- mais aussi par des retards parfois inquiétants dans la réalisation de certains objectifs (BTHD, certaines actions liées au FEADER et au FEAMP, etc.). Ainsi, le CESER relève que 85 % seulement des dépenses inscrites au budget ont été réalisées (soit 1,146 Md€), ce taux de réalisation étant inférieur à ceux des dernières années, en investissement comme en fonctionnement. On peut aussi trouver là les effets d'une décentralisation imparfaite, quand la Région devient autorité de gestion des fonds européens sans disposer de l'autorité de paiement.

Après prise en compte des effets de périmètre, le CESER constate une baisse de 2 % des dépenses de fonctionnement, supérieure à l'objectif de -0,75 % que le Conseil régional s'était fixé. L'évolution de cet objectif continuera de retenir l'attention, face à des perspectives de recettes restant incertaines.

La formation initiale et professionnelle a absorbé la moitié des dépenses totales, le CESER soulignant spécialement la mise en œuvre du plan breton de mobilisation pour l'emploi et l'adoption d'un schéma directeur immobilier pour les lycées. Il souhaiterait pouvoir disposer d'informations régulières sur les effets de ces dispositifs.

La part consacrée aux transports revient de 25 % à 18 %, décriée logique s'expliquant principalement par l'achèvement du financement de Bretagne à grande vitesse (BGV). Le CESER note que le Conseil régional prévoit une hausse de ces dépenses en 2017, sous l'effet du transfert des compétences transports scolaires et interurbains. Le CESER souligne que ces compétences se caractérisent par des attentes très fortes et par une grande complexité (au vu du nombre d'opérateurs notamment). De ce fait, la dépense pourrait devenir moins prévisible (d'autant que les investissements sur BGV étaient, au contraire, fortement maîtrisés).

Avec 9 % des dépenses, le soutien à l'économie a marqué une progression et s'est illustré très positivement par le déblocage rapide de fonds pour des investissements structurants (PSA, Daucy), ou pour la mise en place de plusieurs dispositifs de soutien à l'agriculture (filières porcine et bovine), dont le bon déroulement et les impacts retiendront toute l'attention du CESER. En tout état de cause, le CESER ne peut que saluer une nouvelle fois cette réactivité. Pour les prochaines années, il suivra l'augmentation prévisible de cette fraction des dépenses, du fait du retrait des Départements du champ économique ; de la montée en puissance des dépenses portuaires ; des investissements en faveur du développement du port de Brest, ou encore pour assurer le financement des 19 ports départementaux transférés à la Région par la loi NOTRe.

Alors que la Région avait enregistré deux années de baisse de ses ressources, du fait de la réduction des dotations de l'État, le CESER relève une progression en 2016. Il s'agit évidemment d'une bonne nouvelle. Tout l'enjeu est désormais de savoir si les ressources futures sauront se montrer assez dynamiques, ou tout simplement suffisantes, pour faire face aux nouvelles prises de compétences de la collectivité, qu'elles relèvent de la loi ou de choix de l'assemblée régionale.

Au-delà des participations reçues pour le financement du Plan breton pour l'emploi d'une part, et de recettes exceptionnelles d'autre part, il faut souligner l'évolution favorable des ressources fiscales issues de la taxe sur les cartes grises dont le barème a fait l'objet d'une hausse mi-2016, et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le CESER espère voir au travers de cette hausse de la CVAE la confirmation du redressement de l'économie régionale.

Après deux années de recul, le CESER se félicite de la progression de l'ordre de 16 % de l'épargne nette (229 M€ en 2016), grâce à l'effet conjugué de la baisse des dépenses de fonctionnement à périmètre constant et de la progression des recettes de fonctionnement. Avec un taux d'épargne nette de 23 % contre 20 % en 2015, la Région a pu limiter le recours à l'emprunt à hauteur de 110 M€, ce dont on ne peut que se satisfaire.

Le CESER constate que l'encours de la dette atteint maintenant 895 M€ (vs 835 M€ fin 2015), sans dérapage par rapport aux prévisions.

Enfin, le CESER apprécie de voir les indicateurs de solvabilité se maintenir à un niveau toujours satisfaisant malgré le poids des investissements en cours.

2.1. Concernant le bilan 2016

Le bilan 2016 n'appelle que peu de remarques, si ce n'est pour souligner la solidité confirmée de la structure financière.

2.2. Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle

En ce qui concerne les autorisations de programme, le CESER relève un taux d'affectation de 52,21 %, en hausse par rapport à 2015 (39,31 %), hausse qui s'explique par le caractère pluriannuel de certaines autorisations.

Le CESER relève aussi que si le stock d'autorisations de programme restant à mandater s'est alourdi en passant de deux à trois ans des crédits mandatés, c'est pour l'essentiel la résultante du faible niveau des dépenses d'investissement en 2016.

Pour les autorisations d'engagement, notons que le taux d'affectation des crédits revient à 79,1 %, en baisse par rapport à 2015 (86,6 %) et 2014 (94,8 %), sous l'effet de décalages dans la réalisation de projets liés à la compétence transports et aux fonds européens.

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

En 2016, les conditions offertes par les marchés financiers sont restées très favorables pour les emprunteurs. Comme le CESER le constate cette année encore, le Conseil régional a judicieusement tiré profit de ces conditions, qu'il s'agisse des nouveaux emprunts obligataires ou du prêt à taux zéro souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Au final, le CESER souligne que la marge moyenne pondérée obtenue sur les nouveaux emprunts est très nettement inférieure à la moyenne des autres collectivités (0,10 % contre 0,65 % sur indice Euribor 3 mois pour des durées de 15 ou 20 ans).

Au niveau de l'encours de dette long terme, avec bon sens, la part taux fixe a progressé de 48 % à 54 %, et les conditions appliquées à des contrats plus anciens ont été renégociées très avantageusement pour la collectivité.

Pour optimiser la gestion de trésorerie dans un contexte qui se prolonge, le CESER retient que deux lignes de trésorerie ont été ouvertes dans de bonnes conditions, et que la Région a procédé à plusieurs émissions de billets de trésorerie, profitant ainsi d'un taux moyen pondéré négatif (-0,32 % équivalant à 382 k€ de produits financiers).

Par rapport à l'encours de dette ramené à la population, le CESER note avec intérêt qu'il représentait 256 € par habitant en 2015, contre 202 € en 2014, la Bretagne se situant ainsi au troisième rang des régions les moins endettées.

Le CESER souligne enfin un coût moyen réel de la dette globale ramené à 1,2 % fin 2016 contre 1,6 % un an plus tôt. Ceci se traduit par une baisse des charges financières sur emprunts de 14 % (6,5 M€ en 2016 vs 7,6 M€ en 2015). Pour le seul encours à taux fixe, le coût moyen est revenu à 1,72 %, contre 2,11 % fin 2015.

Globalement, le CESER félicite les intervenants pour la qualité de cette gestion de la dette.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Rapport financier 2016

Nombre de votants : 96

Ont voté pour l'avis du CESER : 92

René LE PAPE (CCIR), Jean-François LE TALLEC (CCIR), Dominique LECOMTE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Emmanuelle TOURILLON (CRMA), Patrick CARE (UE-MEDEF), Béatrice COCHARD (UE-MEDEF), Jean-Bernard SOLLIEC (UE-MEDEF), Serge LE FLOHIC (UPA), Lucien TRAON (CPME), Didier LUCAS (Par accord FRSEA-CRJA), Franck PELLERIN (Par accord FRSEA-CRJA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Thierry MERRET (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Hervé JENOT (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Philippe LE ROUX (UNAPL), Sylvère QUILLEROU (CNPL), Joëlle DEGUILLAUME (Par accord entre les Unions régionales des professionnels de santé URPS), Jean-Philippe DUPONT (Par accord SNCF-RTF-EDF-ERDF-RTE-GDF-SUEZ-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Patrick JAGAILLE (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Véronique LAUTREDOU (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Marie-Pierre SINOU (CFDT), Joël SIRY (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Jean-Edmond COATRIEUX (CGT), Claudine CORNIL (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Françoise LE LOARER (CGT), Thierry LENEVEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Marie-France THOMAS (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie COTTIER (CFTC), Pierre EUZENES (CFTC), Catherine TANVET (CFE-CGC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marc CLERY (FSU), Lionel LE BORGNE (URAF), Annie GUILLERME (URCIDFF), Nadia LAPORTE (FCPE), Guylaine ROBERT (APEL), Marie-Martine LIPS (CRESS), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord CLCV-UFC-Que choisir), Michel MORVANT (Union régionale des PACT-ARIM et Habitat et développement en Bretagne), Hervé LATIMIER (Kevre Breizh), Patrice RABINE (Théâtre de Folle Pensée), Alain LE FUR (UNAT), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Jean-Emile GOMBERT (Universités de Bretagne), Pascal OLIVARD (Universités de Bretagne), Alain CHARRAUD (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Bertrand LAOT (Union régionale de la Mutualité française), Didier GILBERT (Par accord CPAM-CAF-RSI-MSA), Bernard GAILLARD (CRSA), Zoé HERITAGE (IREPS), Léa MORVAN (CRIJ), Yannick HERVE (CRAJEP), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Yves MOELO (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Christian COUILLEAU (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 4

Joël JOSSELIN (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO)

Adopté à l'unanimité



Intervention de M. Jean-Bernard SOLLIEC Union des entreprises (UE) – MEDEF Bretagne

Je m'exprime au nom des acteurs économiques du Collège 1.

Le rapport financier de la Région nous livre, comme chaque année, un ensemble d'informations très précieuses sur sa situation budgétaire.

Nous avons relevé tout d'abord une baisse des dépenses de 9,3 % liée d'une part à la stratégie budgétaire de la Région, ce dont nous nous réjouissons, et d'autre part, à une baisse des appels de fonds sur subvention, au décalage des premiers décaissements relatifs aux travaux programmés sur le port de Brest et au report à 2017 des dépenses relatives à l'acquisition d'un nouvel immeuble destiné aux services de la Région.

Nous avons surtout noté que si les dépenses de fonctionnement baissent de 0,2 % ; à périmètre constant, celles-ci se contractent de 2 %, au-delà donc des 0,75 % de baisse envisagés par la Région. Depuis plusieurs années, nous appelions une telle évolution de nos vœux, et nous nous réjouissons de celle-ci, de surcroît totalement assumée par l'exécutif régional.

Quant aux ressources, celles-ci ont nettement progressé, en l'occurrence de 3,2 % soit 32 millions d'euros pour ce qui est des recettes réelles de fonctionnement, et de 12,9 %, soit 68 millions d'euros, pour les recettes d'investissement hors emprunt.

Si les recettes réelles de fonctionnement progressent ainsi de 3,2 %, la Région précise qu'elle le doit notamment:

- à l'évolution des dotations de l'État,
- à la dotation du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, en d'autres termes, aux partenaires sociaux,
- à la dynamique de la CVAE en hausse de 2,3 % sur l'année précédente et de 2,7 % en moyenne par an sur la période 2011 - 2016.

La progression de cette recette montre combien, il est nécessaire de ne pas ajouter à l'augmentation des bases, un alignement des taux.

Nous réaffirmons ici notre attachement à l'orientation prise par les gouvernements successifs, issus de majorités différentes, visant à réduire le pouvoir de taux des collectivités locales, dont l'inclinaison naturelle, historique, pour beaucoup d'entre elles, consiste à cumuler hausse des bases et hausse des taux.

L'ensemble de ces éléments, ressources dynamiques, économies sur les dépenses de fonctionnement, cumulées à quelques éléments techniques – conduit à une amélioration de l'épargne nette de 16 % pour atteindre 229 millions d'euros, laquelle permet l'autofinancement des 2/3 des investissements, le besoin de financement résiduel, l'emprunt, tombant à 110 millions d'euros.

L'encours de dette passe ainsi de 835 à 895 millions d'euros, soit une croissance de l'endettement de 60 millions d'euros.

Dans ce contexte, l'évolution positive de l'épargne nette, + 16 % en 2016, combinée à une évolution modérée

de la dette, conduit à une capacité de désendettement de 3,2 ans, durée acceptable compte tenu des investissements réalisés.

Quant à l'indicateur volumétrique d'endettement, rapport entre l'encours de la dette et les produits de fonctionnement, celui-ci atteint les 88 % et semble connaître une forme de stabilisation.

Il ressort de ce rapport financier que les niveaux des deux indicateurs que sont la capacité annuelle de remboursement et l'indicateur volumétrique d'endettement permettront le maintien de la note AA par l'agence de notation Fitch, sous réserve bien entendu de maintenir l'évolution tendancielle de la baisse des dépenses de fonctionnement.

Tous ces éléments nous confortent dans l'idée que le Conseil régional doit poursuivre dans sa politique de nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement et de discernement, de sélectivité, dans les dépenses y compris d'investissement que ses interlocuteurs et ses partenaires divers, ne manquent pas de lui suggérer.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de M. Jean-Edmond COATRIEUX Comité régional CGT de Bretagne

Lors des de nos différentes interventions sur le budget 2016, nous avons insisté sur le contexte particulier dans lequel la Région entendait développer ses actions pour cet exercice budgétaire. Il n'est pas sans intérêt à l'examen du rapport financier, d'y revenir quelque instant.

Ce budget s'est concrétisé dans le cadre d'une réorganisation territoriale, qui voit la région dotée de nouvelles compétences et de la perte de la clause compétence générale.

La CGT avait relevé le recentrage de l'action régionale autour de 6 grandes ambitions pour la mandature, tout en souhaitant répondre à l'urgence sociale.

De même, nous avons mis en évidence le manque de transparence et de lisibilité de la nouvelle nomenclature stratégique par programme, qui ne permet pas de mesurer les impacts des contraintes budgétaires sur la mise en œuvre des politiques de la région.

Dans son avis sur le budget primitif de mars 2016, le CESER avait attiré l'attention du Conseil régional sur un enjeu qu'il considérait de plus long terme. Il s'agissait des difficultés qu'il rencontre pour suivre les politiques régionales face à plusieurs évolutions :

- la part toujours plus large des dispositifs faisant l'objet de contractualisations européennes, nationales ou avec les Pays ;
- l'externalisation de plusieurs domaines d'action du Conseil régional ;
- l'impossibilité de suivre l'évolution des crédits alloués à certaines politiques suite à la réorganisation de la Nomenclature stratégique par programme ;
- la sélectivité accrue des interventions du Conseil régional qui se fait au fil du temps, mais aussi parce qu'elle peut être masquée par des fusions de programmes ou des formulations insuffisamment précises) ;
- le fait que de nombreux programmes soient rédigés de manière plus synthétique que par le passé.

De toute évidence, nombre de ces interrogations demeurent.

Le rapport du CESER souligne que cet exercice 2016 est caractérisé par une baisse des dépenses et une hausse des recettes, les deux mouvements étant plus forts qu'attendu.

Toutefois, il convient de temporiser cette tendance en regard de la réorganisation territoriale et des nouvelles compétences allouées à la Région dont le début de concrétisation s'est engagé au cours de l'année 2016. Cette situation pourrait peut-être expliquer le faible taux de réalisation sur certains programmes. Cela ne peut être le cas en ce qui concerne le programme Bretagne Très haut Débit où les retards accumulés reflètent davantage l'absence d'anticipation dans la volonté et les capacités des opérateurs à déployer la fibre sur le territoire. Le CESER relève aussi que 85 % seulement des dépenses inscrites au budget ont été réalisées, ce taux de réalisation étant inférieur à ceux des dernières années, en investissement comme en fonctionnement.

Sans doute faut-il y voir aussi les effets liés aux décisions de la région de se fixer 6 orientations sur la mandature, qui permet de reporter d'un exercice sur l'autre les programmes d'actions. Mais là aussi avec une contradiction à savoir que le budget de fonctionnement non dépensé lors d'un exercice ne se reporte pas sur

l'exercice suivant.

Mais peut-être peut-on aussi y voir une sur estimation de la Région à développer ses actions dans le cadre des régressions qu'elle s'est imposée sur le budget de fonctionnement.

En tout état de cause, une analyse plus approfondie serait nécessaire dans le cadre de l'évaluation qui est désormais dévolue au CESER. De même que se pose la question de ce qu'il convient d'évaluer tant il apparaît que le bilan financier ne permet pas de mesurer précisément l'efficacité et l'efficacité de l'action régionale.