

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2020 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Au travers du rapport financier 2020, la Région expose sa situation financière en cinq parties :

- l'évolution de la situation financière entre 2015 et 2020 ;
- la constitution des résultats de l'exercice 2020 et bilan comptable ;
- l'analyse synthétique du bilan comptable ;
- le bilan de la gestion pluriannuelle au 31 décembre 2020 ;
- le compte-rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'exercice 2020.

La première partie, consacrée à l'analyse détaillée de la situation financière de la Région, permet de mesurer l'impact de la crise sanitaire sur les finances régionales :

- la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 qui a surgi au printemps 2020 a conduit la Région à prendre des mesures d'urgence pour l'économie et l'emploi, afin de soutenir les secteurs les plus lourdement touchés par la crise. Un premier bilan provisoire établit le montant des dépenses liées aux mesures et dispositifs nouveaux mis en place pour soutenir les acteurs économiques et associatifs du territoire à 167 M€ en ce qui concerne les dossiers affectés et à 107 M€ sur le plan des réalisations au compte administratif 2020 ;
- l'année 2020 est également marquée par le transfert aux branches professionnelles de l'essentiel de la compétence apprentissage antérieurement dévolue aux Régions ;
- l'impact de la crise sur les recettes est évalué à – 40 M€. Afin de sécuriser les finances des Régions, une nouvelle fraction de TVA s'est substituée à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de 2021 ;
- l'encours de dette atteint 1,4 milliard d'euros ;
- l'épargne nette s'élève à 200 M€ et la capacité de désendettement à 5,4 ans.

La deuxième partie, dédiée à la présentation des résultats comptables et à l'approbation des comptes, montre que la Région dégage, au terme de l'exercice 2020, un résultat cumulé de 108,65 M€ représentant 25 jours de dépenses réelles. Il est précisé qu'en raison d'un décalage de calendrier dans le traitement des écritures, les résultats du compte administratif présentent une différence de 326 k€ avec ceux du compte de gestion établi par le payeur régional. Cet écart sera régularisé au budget supplémentaire 2021.

La troisième partie livre une analyse du bilan comptable, assortie d'une présentation pédagogique permettant 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 2020 et le compte rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette de l'exercice écoulé.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le rapport financier 2020 revêt une importance particulière par l'illustration qu'il donne des conséquences de la crise sanitaire sur l'exercice. Le CESER apprécie l'ensemble des informations portées dans le rapport, faisant la synthèse des démarches entreprises par la Région pour répondre aux différentes urgences auxquelles elle s'est vue confrontée, et permettant d'en apprécier les effets sur les finances régionales.

2.1. Concernant l'évolution de la situation financière

Comme il est souligné, les finances régionales ont été soumises à l'épreuve d'une crise inédite. Le CESER relève ainsi que le bilan provisoire des diverses dispositions prises représente 167 M€, dont 107 M€ déjà réalisés en 2020, ces montants ne prenant pas en compte le poids des mesures dérogatoires prises pour compenser des activités suspendues ou annulées. L'ensemble de ces dispositions demande à être analysé, pour apporter un éclairage plus complet sur l'intégralité de la charge supportée par la Région en 2020. Pour autant, nous constatons évidemment que la crise n'est pas finie, et donc que ses effets toucheront encore les finances en 2021 et au-delà.

Comme il l'a déjà exprimé, le CESER salue la réactivité démontrée par la Région, au travers du soutien apporté à l'économie (+ 70 M€), ou des mesures visant à garantir la continuité des services publics de transport avec l'aide apportée aux opérateurs mis à mal par la baisse de la fréquentation et les restrictions imposées.

Dans le domaine de la formation, le CESER relève la forte diminution des dépenses, dont la part revient de 42 % à 35 %, du fait principalement de l'interruption forcée des travaux dans les lycées. En matière d'apprentissage, rappelons qu'au 1^{er} janvier 2020, l'essentiel des compétences a été transféré des Régions aux branches professionnelles, même si dépenses et recettes s'équilibraient (72 M€). Le Pacte régional d'investissement dans les compétences 2019-2022 s'est poursuivi, et pour le CESER, revêt un caractère encore plus crucial, considérant les bénéficiaires auxquels il s'adresse, jeunes et demandeurs d'emploi les moins qualifiés.

- **Les dépenses**

Globalement, le CESER constate une légère progression des dépenses qui atteignent 1,588 Md€ (+ 0,6 % et + 1,7 % hors fonds européens). Le CESER prend note qu'à périmètre strictement constant ces dépenses auraient reculé de 0,7 %, ce qui illustre le respect de la ligne de conduite définie par la Région, les efforts réalisés face à la crise apparaissant dans l'écart entre ces références.

La part des dépenses consacrées à l'investissement est portée de 36 % à 39 % (617 M€ vs 564 M€), ce qui en soi est une satisfaction, avec un taux de réalisation de 85 %.

Les grandes lignes sont clairement définies, et on retrouve au travers des différentes missions les effets des changements de périmètre d'une part ; les conséquences décidées ou subies découlant de la crise sanitaire d'autre part.

Le CESER souligne ainsi spécialement la forte évolution **du soutien à l'économie** (+ 47,6 %), la mission 2 remontant à 13 % des dépenses après être redescendue à 10 % en 2019. Les interventions de la Région sous diverses formes contribuent à soutenir l'économie régionale et ses acteurs en difficultés. Le CESER s'interroge sur l'évaluation qui pourra en être établie.

En ce qui concerne **la formation** il s'inquiète des retards touchant les lycées, et souhaite savoir si un nouveau calendrier a pu être établi, ou si des rattrapages paraissent envisageables. Il s'inquiète pareillement du retard pris dans le déroulement du Pacte régional d'investissement dans les compétences, en espérant une correction dès 2021. A contrario, le CESER salue les efforts de solidarité réalisés par la Région en faveur de différentes catégories de personnes souffrant de la situation, au travers de nombreuses interventions (étudiants, personnel de santé...).

Par ailleurs, si l'on peut regretter le recul du budget consacré à **l'écologie** (- 1 M€, soit - 4,6 %, après + 8,10 % en 2019), le CESER se félicite néanmoins de la création du fonds Breizh Biodiv, ayant vocation à soutenir les projets venant renforcer la biodiversité.

Les **dépenses de fonctionnement** affichent quant à elles un recul de 4,3 % et de 2,3 % hors fonds européens. Si ces résultats respectent très largement l'objectif fixé en juin 2018 avec l'Etat, visant à limiter l'évolution de ces dépenses à 1,20 % par an, notons que dans le contexte de l'exercice cette obligation a été suspendue en 2020, dernière année de l'engagement.

- **Les ressources**

Si les **recettes de fonctionnement** (1,225 Md€) s'avèrent en net retrait (- 7,9 %), le CESER relève que l'impact de la crise est estimé à 40 M€. Pour désagréable qu'il soit, ce seul impact, de l'ordre de 3 %, lui paraît mesuré par rapport aux craintes et incertitudes exprimées qui avaient conduit à chiffrer la perte de recettes à plus de 53 M€, considérant que 60 % des ressources dépendent de l'activité économique des entreprises et de la consommation des ménages.

Ainsi, alors que la Région ne perçoit plus les recettes qui étaient attachées à la compétence apprentissage (72 M€), et que les ressources fiscales avec ou sans pouvoir de taux subissent une forte baisse, le CESER constate que, malgré certaines tensions, l'Etat est intervenu positivement, ses dotations progressant globalement de plus de 10 % et les autres produits de fonctionnement courant de plus de 18 %, spécialement du fait de la contribution au Pacte breton d'investissement dans les compétences.

- **L'activité comptable**

Dans la logique du moment, **l'activité comptable apparaît en retrait**, qu'il s'agisse des mandats émis ou des émissions de titres. Le CESER apprécie surtout la **belle amélioration du délai de mandatement** (17,6 jours vs 24,3), délai qui s'était dégradé en 2019 jusqu'à ce qu'une amélioration soit constatée en fin d'année, grâce au déploiement de la dématérialisation des pièces comptables et financières. Le CESER ne peut qu'inviter à maintenir la qualité du service à ce niveau, indépendamment de l'évolution des volumes émis.

- **La situation financière**

Si la situation financière reste satisfaisante, elle porte évidemment la marque de la crise sanitaire, avec un effet de ciseaux entre des produits de fonctionnement en retrait de 6,5 % et des charges qui ne diminuent que de 2,3 %.

En conséquence, l'épargne régionale présente à ses différents niveaux des soldes en recul, parmi lesquels l'excédent brut - 19 % ; l'épargne de gestion - 19 % ; l'épargne brute - 19 % ; l'épargne nette - 24 %. Face à cela, le CESER apprécie l'évolution modérée des intérêts de la dette (0,9 %) alors que la part consacrée au remboursement du capital progresse de 7,6 % dans la logique de la progression de l'encours de la dette accompagnant les investissements.

Le CESER a souligné dans ses avis la qualité de la stratégie et de la gestion mises en œuvre, et en trouve un nouveau reflet dans une comparaison des taux d'épargne nette pour 2019, qui situe la Bretagne au premier rang des Régions.

Le financement des investissements a nécessité un recours à l'emprunt à concurrence de 223 M€. Le CESER relève que ce montant reste inférieur aux autorisations données, et que sa réalisation s'est concrétisée dans de très bonnes conditions. L'encours de la dette est ainsi porté à 1,376 Md€, assorti d'un coût moyen de l'ordre de 0,70 %, très avantageux.

Au final, le CESER ne peut que constater aussi l'impact de la crise sur les indicateurs de solvabilité :

- **la capacité de désendettement** qui ne représentait que 3,8 ans en 2019 remonte à 5,4 ans, à comparer toutefois avec une moyenne des Régions qui atteindrait 6,9 ans. Cet indicateur reste cependant satisfaisant par rapport à la BEI qui conditionne ses concours au respect d'une limite fixée à 8 ans ;
- **la capacité annuelle de remboursement** atteint 23 % vs 18 %, restant elle aussi très inférieure à la limite de 62,5 % de la BEI ;
- **l'indicateur volumétrique d'endettement** s'alourdit de 95 % à 116 %, sans que la Région dispose d'autres références récentes permettant une comparaison.

En synthèse, le CESER apprécie le tableau récapitulatif résumant en quelques lignes l'impact de la crise sanitaire, entraînant une majoration des dépenses de fonctionnement pour 45 M€ et des dépenses d'investissement pour 62 M€, alors que les recettes de fonctionnement reculaient de 34 M€.

2.2. Concernant la constitution des résultats

En conclusion d'un exercice difficile, le CESER souligne des résultats bénéficiaires supérieurs à ceux dégagés en 2019, ceci malgré un excédent de fonctionnement réduit à 8,5 M€ après 86,1 M€ à la clôture de l'exercice précédent. Les reports expliquent ce résultat 2020, représentant à eux seuls 91,8 M€ sur un total de 109 M€.

2.3. Concernant le bilan comptable 2020

Le CESER fait le constat d'un bilan qui reste solide, avec des **capitaux permanents** représentant presque 93 % du total, et des **capitaux propres** à hauteur de 68 %.

A l'actif, le CESER regrette l'absence d'informations plus détaillées sur l'évolution des **immobilisations financières** qui augmentent de 42,8 M€, et qui pour une part peuvent refléter certaines difficultés résultant de la crise sanitaire. Un éclairage sur les **provisions** constituées face au risque de non remboursement de créances mériterait aussi une information (8,4 M€).

Au passif, avec 1425 M€, les **dettes à long terme** répondent aux investissements et ne posent pas question, leur part atteignant 25 % vs 22 % précédemment. Par contre, même si une dégradation paraissait inévitable du fait de la crise, le CESER s'inquiète de la forte hausse des **provisions** qui passent de 5 M€ (correspondant en 2019 à la clôture de la concession réparation navale à Brest), à 43,1 M€ fin 2020, les nouvelles dotations étant essentiellement dédiées aux délégations de service public (aéroports, transports terrestres, etc.).

2.4. Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle

Le CESER relève que le **stock d'autorisations de programme restant à mandater** progresse de plus de 12 % (1 324 M€ vs 1 173 M€). Cette évolution ne pose pas de problème, mais aurait pu mériter quelques informations sur la nature des opérations.

Les **ratios stocks / crédits mandatés des autorisations de programme ou autorisations d'engagement** restent proches des précédents, et n'appellent pas d'observation particulière.

Les **autorisations de programme** présentent un taux d'affectation à nouveau en forte hausse (79,52 % vs 72,15 % en 2019 et 59,3 % en 2018), les **autorisations d'engagement** progressant quant à elles encore légèrement (94,28 % vs 93,58 % en 2019 et 91,65 % en 2018).

Le CESER regrette que les écarts, lorsqu'ils s'avèrent importants, ne fassent pas l'objet d'un minimum d'éclairage permettant de les comprendre.

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

Avec la crise sanitaire, de nouvelles inquiétudes sont venues perturber les marchés qui ont brièvement présenté des conditions de taux plus volatiles. Dans ce contexte, le CESER apprécie que la Région soit restée fidèle à sa ligne de conduite, qui vise à maintenir un équilibre relatif de l'encours entre taux fixes et taux variables, à sécuriser les nouveaux financements et à optimiser les frais financiers.

Ainsi, le CESER constate que la Région n'a pas utilisé l'intégralité de l'autorisation d'emprunt votée pour l'exercice. Sur 363 M€ autorisés, 227 M€ ont effectivement été empruntés, au travers de dix émissions obligataires pour 155 M€, avec un taux fixe moyen de 0,58 % intégrant trois lignes à taux négatifs.

Elle a également procédé à une consolidation auprès de la BEI d'une ligne de 72 M€ consacrée au projet de développement du port de Brest avec une marge moyenne sur Euribor 3 mois de 0,249 %, légèrement inférieure à celle obtenue en 2019 (0,287 %).

Dans un marché ponctuellement plus incertain, le CESER ne peut que se féliciter des conditions obtenues. Celles-ci font progresser l'encours à taux fixe de 58 % à 60 % (56 % en 2018), ce qui répond à la recherche de sécurité.

Pour le **court terme**, la gestion reste avisée et sait tirer le meilleur des opportunités présentées par les lignes de Titres négociables à court terme en place, dont les émissions réalisées à taux négatif ont une nouvelle fois permis un gain, à hauteur de 1,341 M€.

La réalisation du **programme d'investissements** se poursuivant, le CESER n'est pas surpris de constater une nouvelle progression de l'encours par habitant, qui a atteint 364 € en 2019 (après 335 € en 2018, 302 € en 2017, 273 € en 2016, 256 € en 2015). Le financement des investissements explique le recul de la Région au 7^{ème} rang national (6^{ème} en 2018), ce glissement ne présentant pas de caractère d'inquiétude. Le CESER relève que la durée de vie moyenne des concours reste stable à 9,7 ans, ce qui est satisfaisant.

Pareillement, on ne peut qu'apprécier la réduction continue de la **charge de la dette**, avec un taux moyen revenu en 2020 à 0,73 % (après 0,81 % en 2019, 0,91 % fin 2018...). Rappelons que le taux moyen atteignait 2,10 % en 2014. L'encours à taux fixe affiche un taux moyen de 1,11 % vs 1,29 % en 2019, 1,46 % en 2018, quand il ressortait à 2,11 % en 2015.

Enfin, le CESER relève très positivement que la Bretagne recueille les fruits de la qualité de sa gestion, en occupant le 1^{er} rang des Régions avec un **taux moyen de l'encours total** ressortant à 0,75 %, nettement en-deçà de 1,76 %, représentant la moyenne des Régions.

Conclusion

Confronté à une crise sanitaire inédite, le Conseil régional a répondu aux besoins les plus urgents, et ce faisant aux attentes exprimées par le CESER, en se montrant réactif et en prenant une série de dispositions en faveur de l'économie et des personnes, dont les effets se prolongeront dans le temps.

Le rapport financier pour 2020 illustre les impacts de cette crise, qui n'est pas terminée, et dont nous retrouverons le reflet sans doute sur plusieurs exercices. Pour autant, la situation financière reste solide, et la Région ne s'est pas trouvée entravée dans ses choix d'investissements, même si elle a aussi inévitablement subi certains événements et des retards.

Comme le CESER le soulignait l'an dernier, et comme chacun l'a à l'esprit, n'oublions pas que la crise sanitaire que le monde traverse prend le pas sur d'autres crises sous-jacentes qui demandent pourtant aussi à être traitées, avec leur lot d'incertitudes diverses (sociales, économiques, écologiques, climatiques...).

Sur la forme du document, le CESER apprécie les encarts mettant en évidence les décisions prises par la Région en réponse à la crise, et les premiers impacts mesurables. Des informations plus détaillées sur la distribution des aides, sur l'utilisation des fonds d'investissement mis en œuvre seront appréciées. Il importe aussi qu'une évaluation apaisée des dispositifs soit assurée, pour compléter les leçons de la crise au niveau régional.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne Rapport financier 2020

Nombre de votants : 105

Ont voté pour l'avis du CESER : 104

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 1
Fabrice LERESTIF (FO)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Carole LE BECHEC Réseau Cohérence

J'interviens au nom du réseau Cohérence, d'Eau et Rivières de Bretagne et de Bretagne vivante.

Le rapport financier 2020 est, dans un sens, très particulier. Il traduit les efforts conséquents et nécessaires de soutien liés à la Crise Covid 19 pour 167 M€. A l'heure actuelle nous ne savons pas combien de temps durera cette « crise » et si elle pèsera longtemps sur les comptes de la Région. Les espoirs se tournent vers la vaccination.

Mais si l'on parle de la Crise, au singulier, n'oublions pas qu'elle résulte de la déforestation massive et de l'érosion de la biodiversité qui provoquent des zoonoses qui passent la barrière des espèces et atteignent l'homme. Et si d'autres formes survenaient ?

En toile de fond, pour ne rien arranger, les scientifiques nous alertent sur le dérèglement climatique, nous avons 10 ans pour agir. Oui, 10 ans, ça passe très vite.

L'ONU vient de sortir un rapport sur l'Eau : d'ici 3 ans 1/3 de la population mondiale va en manquer, c'est énorme.

Il y a plus qu'urgence !

Nous l'avons souvent souligné, à côté des mesures curatives nous devons d'abord miser sur le préventif pour assurer l'avenir. Les enjeux sont colossaux. Que faisons-nous pour réduire nos émissions, pour protéger la biodiversité ? Chaque niveau d'intervention, de responsabilité est important pour le climat et la biodiversité qui sont les bases de nos vies, de nos économies.

Alors pour en revenir au budget 2020, s'il est particulier cette année, on peut se désespérer de constater, encore une fois, que l'écologie en tant que telle ne représente que 1% des dépenses, la biodiversité et les paysages dans le BP 2021 pour mémoire 0, 27 %. Mais c'est dans chaque acte de dépenses qu'il faut rechercher et flécher ce qui est positif ou négatif pour le climat et la biodiversité. Car c'est au cœur du patrimoine régional, des lycées par exemple ou de la politique de transport ou du développement économique ou de sa politique territoriale que la région peut impulser les transitions.

Il nous manque cependant un tableau de bord, un état des efforts réalisés, un budget vert au sens de celui qui est pour la première fois proposé par l'Etat français dans sa loi de finance 2021. Mais si possible plus ambitieux, car celui de l'Etat n'évalue en terme de favorable ou non, en matière d'environnement, que 10 % de ses dépenses. Des études poussées menées par l'Ademe et I4CE permettent d'aider à traduire chaque action de la nomenclature ligne à ligne.

Avant d'évaluer les contributions aux transitions il faut bien entendu les conduire et les susciter au sein de chaque politique publique, c'est le sens que nous donnons aux eco-socio conditionnalités qui doivent accompagner les subventions. Ces conditions découlent des objectifs que l'on se donne, en Bretagne nous avons la BreizhCop, à voir plus comme un processus dynamique de concertation et coopération entre tous les acteurs, associations, entreprises, syndicats, citoyens, collectivités.

Etablir un budget vert est une révolution culturelle dont le premier bénéficiaire et non des moindres, est de sensibiliser et former les élus, les agents, et par ricochet toutes les parties prenantes, nos entreprises, nos associations, les citoyens.



Intervention de Annie SAULNIER Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

Je m'exprime au nom des représentants du MEDEF Bretagne.

Le rapport financier 2020 nous livre de précieuses informations sur l'impact de la crise sanitaire de 2020 sur la situation financière de la Région. On y apprend que la crise a conduit la Région à assumer 107 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour soutenir les entreprises et les associations.

Nous relevons toutefois qu'à périmètre constant, hors effet de la crise et hors fonds européens, les dépenses de fonctionnement connaissent une baisse de 0,4% confirmant la trajectoire engagée de longue date par la Région pour préserver ses capacités d'investissement sans compromettre sa capacité de désendettement.

La perte de recettes liée à la crise est évaluée à 40 millions d'euros. Celle-ci aurait pu être nettement plus élevée si le calcul de la CVAE n'était pas réalisé sur le produit de l'année précédente. De même, le fait qu'une grande partie des recettes de la Région provient de dotations de l'Etat, conduit à une relative stabilité des ressources de la Région. L'impact de la crise sur les recettes de la Région est donc de fait très atténué.

A titre de comparaison, quand les recettes de la Région baissent en 2020 de l'ordre de 3%, celles de l'Etat se contractent dans le même temps de 14% ! L'Etat joue ainsi à l'égard des collectivités, comme à l'égard d'autres acteurs, un rôle d'amortisseur, notamment permis par la politique accommodante de la BCE.

La capacité de désendettement passe en 2020, du fait de la crise, de 3,8 ans à 5,4 ans, soit une dégradation d'1,6 an quand la dégradation moyenne de la capacité de désendettement des autres Régions est de 2,8 ans pour atteindre en moyenne 6,9 ans, durée nettement supérieure aux 5,4 ans de la Région Bretagne. S'il apparaît que la Région Bretagne présente des ratios plus vertueux que beaucoup d'autres Régions, il convient aussi de se demander si la Région Bretagne a fait autant pour soutenir les acteurs économiques durant la crise que les autres Régions ?

Nous tenons aussi à souligner que plusieurs ratios présentés dans le rapport financier se révèlent très favorables, comme le taux d'épargne nette, qui ressort comme le meilleur des Régions françaises avec la Région Auvergne Rhône Alpes.

Enfin, le taux d'intérêt moyen appliqué à la dette de la Région ressort à 0,73%, taux le plus faible des Régions, quand le taux moyen appliqué aux Régions françaises est d'1,76%, avec un taux maximum de 2,1% pour la Région Ile de France. L'explication de ce taux est sans doute liée à une dette plus récente, bénéficiant de ce fait, de la baisse des taux engagée grâce à la politique très accommodante de la BCE depuis 2015 mais aussi à une gestion active de la dette et à l'existence de ratios financiers de nature à justifier des taux plus bas.

Je vous remercie de votre attention.