

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

## Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2022 »

### 1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Conformément au code général des collectivités, la présentation annuelle du compte administratif permet à la Région de rendre compte de sa situation financière en cinq parties.

La 1<sup>e</sup> partie présente **une analyse détaillée de la situation financière de la Région**. Elle permet de mesurer, pour la deuxième année consécutive, l'impact de différentes crises sur les finances régionales : après la crise sanitaire, la Région subit les impacts de la crise énergétique et de la reprise de l'inflation. Une grande partie des dépenses régionales est ainsi impactée par la modification du contexte macroéconomique. Sont particulièrement touchées les dépenses liées au secteur des transports (actualisation des contrats et DSP sur des indices en forte progression) ; aux lycées (évolution du coût de l'énergie comme des denrées et matériaux) ; les dépenses de personnel (évolution du point d'indice et autres mesures liées à la rémunération). La hausse des taux vient aussi alimenter la charge des intérêts de la dette. Hors fonds européens, les dépenses connaissent une progression de 4 % par rapport à 2021.

La 2<sup>e</sup> partie du rapport financier 2022 est dédiée à la **présentation des résultats comptables** et à l'**approbation des comptes** de l'année écoulée. Ceux-ci montrent que la Région dégage, au terme de l'exercice 2022, un résultat cumulé de 48,65 M€ représentant 10 jours de dépenses réelles. Les résultats du compte administratif sont à périmètre comparable, conformes à ceux du compte de gestion établi par la payeuse régionale.

La 3<sup>e</sup> partie livre **une analyse du bilan comptable**. Cette présentation pédagogique permet de donner une vision de l'actif et du passif de la collectivité.

Les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> parties présentent **le bilan de gestion pluriannuelle** au 31 décembre 2022 et le compte rendu des **opérations d'emprunt et de gestion de la dette** de l'exercice 2022.

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

Après s'être trouvée confrontée à la crise sanitaire au cours des exercices précédents, la Région a dû réagir en 2022 face aux nouveaux risques représentés par les effets de la crise énergétique, et plus largement par une très forte poussée inflationniste touchant tous les domaines.

Pour le CESER, le rapport financier 2022 apporte l'éclairage attendu, tant pour situer l'état des finances de la Région que pour renseigner sur les moyens mis en œuvre et les évolutions apportées à la stratégie régionale.

#### 2.1. Concernant l'évolution de la situation financière

##### Les dépenses

Sous les effets conjugués de la crise énergétique et de l'inflation, le CESER constate une forte progression des dépenses (1,672 Md€, soit + 6,2 %, ou + 4 % hors Fonds de gestion des crédits européens).

Malgré les nouvelles charges qui se sont imposées en raison du contexte, nous relevons positivement la stabilité de la structure des dépenses, avec 62 % en fonctionnement et 38 % en investissement. Il est en effet satisfaisant de

constater le maintien de cette part au niveau de 2021, alors que l'on pouvait craindre de la voir en recul si des projets avaient dû être reportés, du fait d'éventuelles charges supplémentaires en fonctionnement.

Dans le cadre de **l'investissement**, on ne peut ainsi que se montrer satisfait du démarrage de la phase 3 du projet Bretagne très haut débit, comme par l'effort poursuivi en faveur du patrimoine des lycées, avec le constat pour l'ensemble d'un taux de réalisation qui progresse de 82 % à 85 %, bénéficiant de l'accélération des paiements en fin d'achèvement des programmes européens.

Après avoir supporté 151 M€ en 2020 et 2021 en réponse à la crise sanitaire, **les dépenses de fonctionnement** progressent nettement en 2022 sous l'effet de l'inflation (+5,4 %), le CESER soulignant spécialement les interventions de la Région en faveur des lycées, des transports ou encore des agents au travers de mesures de soutien du pouvoir d'achat. Globalement, le taux de réalisation est resté stable à un niveau satisfaisant (93 %).

Le CESER apprécie la description plus en détail des dépenses par mission proposée par le rapport financier, tout en regrettant parfois que le budget correspondant à différentes lignes ne soit pas précisé.

Nous pouvons cependant y trouver des interventions relevant plus spécifiquement des réponses apportées aux exigences nouvelles de la situation, propres à illustrer la réactivité de la Région :

- dans la mission 3, le soutien apporté aux lycées confrontés aux hausses du coût de l'énergie, comme la création de places supplémentaires dans le cadre du Ségur de la Santé ;
- dans la mission 4, la prise en compte du coût de l'énergie, et la mise en place d'une indemnité compensatrice d'activité en faveur des conducteurs soumis à des horaires atypiques, en réponse à la pénurie de conducteurs de cars scolaires et interurbains (comme s'en inquiétait le CESER l'an dernier, ce dispositif at-il permis de satisfaire les besoins ?) ;
- dans la mission 6, les interventions en vue de restaurer des ouvrages hydrauliques pour contrer des épisodes de sécheresse, sur lesquelles des précisions auraient été appréciées.

A l'inverse, nous ne pouvons que regretter la diminution des dépenses attachées à la mission 5, assorties du plus faible taux de réalisation en investissement (53 %), alors que le CESER avait appelé à une réaction en vue de rattraper le retard. Ce constat interpelle : quelles sont les causes de ce recul ? La stratégie suivie est-elle judicieuse, face à une temporalité qui nous dépasse et alors que la Région se présentait comme chef de file de la biodiversité ? S'il était besoin, le CESER renvoie ici à son rapport « *Biodiversité et société en Bretagne: cultivons les interactions* » (octobre 2020), lequel comporte une préconisation visant à consacrer au moins 1 % de tout investissement régional à des actions fléchées sur la biodiversité.

Par ailleurs, la mission 8, supporte un volume d'extinction de créances souligné comme « particulièrement important » (5,5 M€ vs 1,3 M€ en 2021), qui mériterait un commentaire plus complet.

## Les recettes

Si au total **les recettes de fonctionnement** progressent de 5,1 % en atteignant 1,367 Md€, le CESER relève les fortes évolutions intervenues dans leur composition d'une année sur l'autre (dotations de l'état - 28,5 % ; ressources fiscales sans pouvoir de taux + 9,9 % ; ressources fiscales avec pouvoir de taux - 10,1 % ; autres produits de fonctionnement courant + 10,4 % ; fonds de gestion des crédits européens + 47 %).

Sur une plus longue période, le graphique comparant la structure des recettes de fonctionnement en 2017 puis en 2022 illustre clairement les évolutions intervenues entre ces deux dates, avec des dotations de l'état ramenées de 21 % à 5 % ; des ressources fiscales sans pouvoir de taux progressant de 56 % à 69 % ; des ressources régionales avec pouvoir de taux qui s'érodent de 13 % à 11 %.

Dans cet ensemble, soulignons que la TVA reversée a connu une forte augmentation sous l'effet conjugué des coûts de l'énergie et de l'inflation, ce qui a soutenu les finances régionales. Ne perdons pas de vue que son caractère dynamique est fragile, le niveau de progression enregistré en 2022 paraissant exceptionnel.

### L'activité comptable

Le CESER découvre une activité de mandatement record avec presque 47 700 mandats émis (45 782 en 2021), traités dans un délai moyen de 19,6 jours pour 20 jours autorisés, ce dont on peut se satisfaire tout en constatant une dégradation par rapport à 2021 (15,6 jours). Toutefois, s'agissant là d'une moyenne, il aurait été intéressant de porter à connaissance le nombre de mandats traités hors délai, avec une analyse des causes (dont la modification des modalités de certification évoquée, et autres éventuelles).

### La situation financière

Le CESER apprécie une situation financière qui se trouve globalement confortée au terme de l'exercice 2022, ainsi que l'expriment les différents ratios. Au final, en atteignant son meilleur niveau avec 331 M€, **l'épargne brute** progresse de 4,1 %, malgré la notable progression des intérêts de la dette reflétant la hausse des taux (9,061M€ vs 7,275 M€, soit + 24,6 %).

**L'épargne nette** (254 M€) s'améliore de 2 %, après avoir absorbé le remboursement du capital de la dette, lui aussi en hausse (+ 11,8 %). Cette année encore, il faut se féliciter que ce niveau d'épargne permette d'autofinancer 45 % des investissements. A souligner, le positionnement très favorable de l'épargne nette dégagée par la Bretagne en 2021, qui avec un taux de 20 % se situait nettement au-dessus de la moyenne des régions (14 %, avec un échelonnement de 5 % à 20 %).

Sur ces bases, le CESER apprécie **un recours très modéré à l'emprunt** en vue de financer les investissements, pour un montant équivalent au remboursement en capital réalisé au cours de l'année (77 M€), ce qui aboutit au maintien de **l'encours de la dette** au niveau de 2021 (1,422 Md€). Cette situation a été rendue possible par une ponction à hauteur de 48 M€ sur le **fonds de roulement** constitué au cours des dernières années, opération qui paraît avisée puisqu'elle permet d'éviter d'emprunter à taux élevé pour cette part.

Ce nouveau panorama de la dette présente des indicateurs de solvabilité toujours favorables, à commencer par la capacité de désendettement qui s'améliore en revenant de 4,5 ans à 4,3 ans (pour une limite fixée par la BEI à 8 ans).

Pour le CESER, la Région a bien absorbé en 2022 les impacts des crises successives et superposées auxquelles elle s'est trouvée confrontée.

## 2.2. Concernant la constitution des résultats

L'exercice 2022 se conclut sur un résultat cumulé de 48 M€, après constat d'un résultat de fonctionnement de 69 M€ et d'un déficit de 21 M€ en investissement.

La proposition de report de ce résultat est par ailleurs inscrite dans le cadre de la prochaine décision modificative.

## 2.3. Concernant le bilan comptable 2022

Au terme de l'exercice 2022, le CESER souligne que la Région conforte la solidité de son **bilan**, avec des **capitaux permanents** représentant 98 % du total, dont 72,5 % de **capitaux propres**, et avec une quasi stabilité des **dettes à long terme**. Le résultat apparaît en progression (69,5 M€ vs 58 M€), alors que l'évolution des grandes rubriques

conduit à une nette réduction du fonds de roulement, revenu à 68 M€ après 124 M€ en 2021, sachant qu'une partie en a été prélevée pour couvrir le besoin de financement.

Dans le détail, deux points illustrent les effets de l'évolution de l'environnement :

- à l'actif, la forte diminution des disponibilités, le solde du compte ouvert au Trésor revenant de 446 M€ à 94 M€. Cette évolution démontre l'adaptation de la Région face à la hausse des taux d'intérêt, avec un recours devenu marginal aux billets de trésorerie (30 M€ vs 350 M€ fin 2021) ;
- au passif, un allègement important des provisions pour risques, dont le montant revient à 16,6 M€ (vs 25,6 M€ fin 2021 et 43,1 M€ fin 2020), allègement permis par l'impact positif des dispositifs mis en œuvre pour répondre à la crise sanitaire.

## 2.4. Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle

Le bilan de la gestion pluriannuelle n'appelle pas de remarque. Le CESER relève que les ratios d'apurement des stocks sont bien orientés par rapport à 2021, tant en ce qui concerne les autorisations de programme que les autorisations d'engagement.

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

Le Conseil régional rappelle la conjoncture à laquelle il s'est trouvé confronté en 2022, et de manière très pédagogique au travers de plusieurs tableaux, l'évolution des taux et indices financiers induite par une très forte inflation. Tout en saluant le respect des objectifs fixés antérieurement en matière de répartition de l'encours de crédit, de sécurisation des nouveaux emprunts, ou encore d'optimisation des frais financiers, le CESER constate les adaptations réalisées rapidement et judicieusement sur plusieurs aspects de la gestion.

Ainsi, le volume des **nouveaux emprunts** est resté nettement en-deçà de l'autorisation donnée pour 2022 (77 M€ pour 192 M€ autorisés), avec une préférence donnée aux financements bancaires et un moindre recours aux obligations.

Le CESER relève aussi qu'après avoir progressivement basculé une grande part de concours à taux variable vers des taux fixes, quelques opportunités ont à l'inverse été saisies pour transférer, peu de temps après leur consolidation, des lignes à taux fixes élevés vers des conditions variables devenues ponctuellement plus attractives. Pour autant, le compartiment à taux fixe représente 72 % du total (pour 73 % en 2021 et 60 % en 2020), comme il reste aujourd'hui souhaitable.

Du fait de la hausse des taux et des contraintes inhérentes aux Titres négociables à court terme, **la gestion de la trésorerie** a connu un retour à une politique visant à limiter les excédents. Celle-ci passe par la substitution de lignes souscrites auprès des banques aux émissions de TN-CT, dont les conditions sont rapidement devenues moins avantageuses avec en particulier la fin de taux négatifs longtemps profitables.

La Région ayant décidé de limiter le recours à l'emprunt en réduisant son fonds de roulement, **l'encours de la dette** s'est stabilisé à hauteur de 1,422 Md€. Avec un encours par habitant de 431 € en 2021, le CESER relève plusieurs aspects positifs : la Bretagne positionnée au 5<sup>e</sup> rang des régions les moins endettées (6<sup>e</sup> en 2020, 7<sup>e</sup> 2019) ; une durée de vie moyenne des concours encore réduite en 2022 (9 ans vs 9,4 ans en 2021 et 9,7 ans en 2020) ; une capacité de désendettement à nouveau améliorée (4,3 ans en 2022, pour 4,7 ans en 2021 après 5,4 ans en 2020).

Malgré les tendances défavorables rencontrées, **la charge de la dette** reste très mesurée et stable, en présentant un taux moyen de 0,78 % (0,75 % en 2021 ; 0,86 % en 2020), dont la part à taux fixe identique à 2021 avec 0,85 % (1,11 % en 2020).

Le CESER se félicite de constater que, tout à la fois grâce à un encours plus récent que celui d'autres Régions, et à une gestion réactive et pertinente, la Bretagne présentait fin 2021 **un taux moyen de l'encours** total de 0,51 % à rapprocher d'une moyenne des régions située à 1,32 %.

## Conclusion

Comme précédemment, le CESER apprécie la présentation structurée du rapport financier, assorti de commentaires et de graphiques au caractère fortement pédagogique.

Alors que la crise sanitaire produisait encore quelques effets sur le budget 2022, la Région s'est trouvée brutalement confrontée à de nouveaux obstacles (hausse du coût de l'énergie, inflation...) et à de nouveaux besoins, dans des conditions de marché rapidement devenues défavorables. Face à cette situation, le CESER salue la réactivité encore une fois démontrée qui s'est traduite concrètement dans les réponses apportées, réactivité accompagnée parfois par une redéfinition rapide et judicieuse de lignes de conduites jusqu'alors pertinentes, mais ne répondant plus à la situation.

Par rapport aux incertitudes pesant sur une possible fragilisation du bilan comptable, le CESER constate au terme de l'exercice 2022 qu'il n'en est rien, et qu'au contraire les opérations conduites sont allées dans le sens d'un renforcement des critères financiers de la Région.

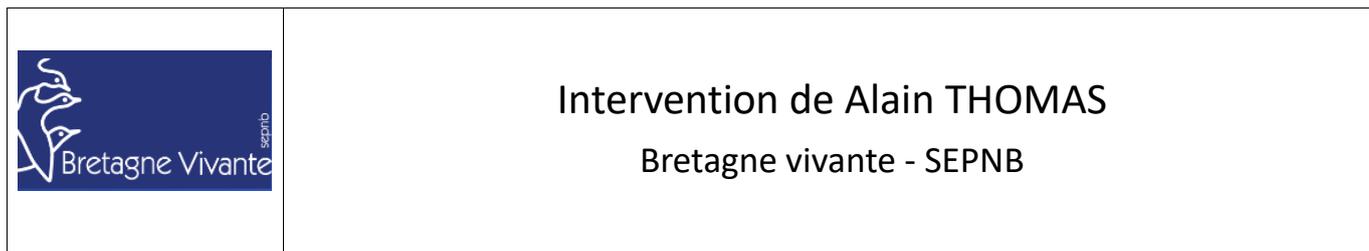
Si certaines tensions s'apaisent, d'autres se prolongent malheureusement avec la guerre en Ukraine. Le CESER continuera de suivre avec attention l'action conduite par la Région pour préserver sa volonté d'aller de l'avant, tout en s'adaptant aux éléments d'actualité.

## Vote sur l'avis du CESER de Bretagne Rapport financier 2022

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

**Adopté à l'unanimité**



Texte présenté par Bretagne Vivante, Eau et Rivières de Bretagne

Alors que le budget global de la Région affiche en 2022 un résultat cumulé de +48,6 M€, alors que la Région propose à cette même session de s'engager « pour une Bretagne plus résiliente face aux enjeux du dérèglement climatique et de l'eau », alors qu'il est démontré scientifiquement que la biodiversité est un facteur vital pour l'avenir de notre économie et de notre santé, le Rapport financier 2022 de la Région Bretagne affiche ce paradoxe, cette incohérence :

- 1) une baisse des crédits consacrés à l'eau et à la biodiversité (- 900 000 € sur la biodiversité et - 400 000 € sur l'eau).
- 2) une diminution des dépenses de la mission V (Pour une région engagée dans la transition écologique) avec seulement 53 % des investissements prévus réalisés.

Ces chiffres nous heurtent et nous interrogent, comme ils interrogent le CESER dont nous soutenons l'avis.

En matière de biodiversité, certes la Région ne peut être la seule à agir, mais pourquoi de si faibles budgets régionaux ? Pourquoi de si faibles dépenses ? Est-ce la conséquence de difficultés particulières propres à ce domaine, d'un manque d'allant dans la mise en œuvre des objectifs de préservation et de restauration de la biodiversité ? Quelle est la stratégie de la Région dans ce domaine ? Souhaite-t-elle encore être « chef de file de la biodiversité » en Bretagne, comme elle le déclarait il y a encore peu de temps ?

Lors de la journée organisée par la Région et la fondation Breizh Biodiv à Langueux le 22 mai dernier, plusieurs intervenants dont le président de la Région ont mis l'accent sur le fait que les thèmes tournant autour de la décarbonation étaient 8 fois plus traités dans les médias que ceux évoquant le déclin de la biodiversité et les nécessaires réponses à apporter. L'engagement timoré des acteurs pressentis au regard des moyens financiers mis à disposition par le Conseil régional donne à penser que ce volet essentiel de la transition écologique est toujours perçu comme un volet secondaire, faute de sensibilisation suffisante sur l'urgence de la situation.

Pourtant, la nature est notre meilleure alliée face aux chocs climatiques. Pour la santé publique, notre sécurité alimentaire, notre souveraineté agricole, notre tourisme, la pollinisation, nous avons besoin de la biodiversité !

Les entreprises elles-mêmes en sont de plus en plus convaincues, à l'image de Bart Vandewaetere, vice-président de l'Engagement ESG de Nestlé Europe s'exprimant la semaine dernière au parlement européen au nom de 90 autres grandes entreprises de divers secteurs (agroalimentaire, finance, énergie) : « *Lorsque la nature est sous pression, nos systèmes alimentaires le sont aussi.* Restauration de la nature et sécurité alimentaire sont interdépendantes car nous dépendons de la nature pour produire nos matières premières ».

Selon l'évaluation d'impact effectuée par la Commission européenne, pour chaque euro investi dans la restauration de la nature, 8 à 38 euros sont gagnés grâce aux différents services qu'elle apporte.

En Bretagne, l'étude du CESER « Biodiversité et société en Bretagne, cultivons les interactions ! » l'a montré : il y a urgence à investir dans la préservation et la restauration de la biodiversité.

Qu'attendons-nous ?