

Rapporteur général en charge du budget : Philippe LAMÉ

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2024 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Conformément au code général des collectivités territoriales, le Conseil régional profite de la présentation du compte administratif 2024 pour produire son rapport financier annuel qui apporte un éclairage précis sur la situation financière de la collectivité.

La première partie du rapport analyse de manière détaillée la situation financière de la Région. Elle fait surtout ressortir la forte dynamique des dépenses (+6,3 %) qui contraste avec la stabilité des recettes de fonctionnement, l'accroissement du niveau d'endettement (+112,6 M€) et la dégradation plus forte que prévue des ratios de solvabilité, qu'il s'agisse de l'épargne nette (178 M€) ou de la capacité de désendettement (5,8 ans).

La deuxième partie est consacrée à la présentation des résultats ainsi qu'à l'approbation des comptes. Ces derniers extériorisent au titre de l'exercice 2024 un résultat de 6,7 M€, équivalent à un jour de dépenses réelles.

La troisième partie, dédiée à l'analyse du bilan comptable, permet de visualiser de manière pédagogique les actifs et passifs de la collectivité.

Les deux dernières parties concernent le bilan de la gestion pluriannuelle ainsi que le compte rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Dans le prolongement des crises ayant marqué les exercices précédents, et dont le présent porte encore de nombreux stigmates, le Conseil régional nous présente son rapport financier 2024 qui apporte l'éclairage attendu sur la mise en œuvre des grandes orientations stratégiques, leurs évolutions éventuelles ainsi que leur incidence sur les comptes et la situation financière d'ensemble de la collectivité.

2.1. Concernant l'évolution de la situation financière

Les dépenses

Après l'infléchissement de la tendance haussière constatée en 2023, le CESER relève la forte évolution des dépenses, qui augmentent de 6,3 % et s'élèvent globalement à 1,845 Md€. Il note que cette hausse résulte principalement de la très forte dynamique enregistrée au niveau de la section investissements (733 M€, soit +13,5 %), qui a notamment bénéficié de l'accélération des paiements sur des programmes européens en fin d'achèvement (+26 M€, soit +27 %).

En ce qui concerne lesdits fonds européens, qui jouent un rôle très important pour les Régions, tant en termes de développement durable que de cohésion sociale, économique et territoriale (pour la Bretagne, un global de 166 M€ en 2024, soit 9 % du total des dépenses et près de 20 % des investissements, hors amortissement de la dette), le CESER renvoie au vœu qu'il présente lors de la présente session. Par cette expression, le CESER exprime le souhait de voir le prochain cadre financier pluriannuel en cours d'élaboration maintenir le budget et la régionalisation des fonds européens.

Le CESER apprécie le dynamisme de la politique d'investissements menée par le Conseil régional depuis le lancement de son plan pluriannuel 2022-2027 qui permet, à mi-parcours, d'atteindre un taux de réalisation de près de 59 %

(sur 3 Mds€ au total). Ce dynamisme est particulièrement marqué en 2024, avec une croissance desdites dépenses (639 M€), hors dette, de +14 %. Celui-ci permet d'expliquer la déformation constatée de la structure des dépenses, marquée par l'accroissement (+3 %) du poids relatif des investissements qui passe ainsi à 40 % du global.

Le CESER ne peut que se réjouir de cette évolution au vu de l'importance des défis à relever et des investissements à réaliser pour accompagner les transitions en cours. S'il se félicite par ailleurs de voir le taux de réalisation du programme d'investissements s'améliorer d'une année sur l'autre, passant de 79 % à 83,5 %, il regrette à nouveau le peu d'éclairage apporté sur les principales raisons permettant de rendre compte des écarts relevés entre le réalisé et le prévisionnel, et ce notamment quand lesdits taux sont quelque peu décalés par rapport aux ambitions affichées. Le CESER apprécierait par ailleurs que puisse être présenté un chiffrage de la part du PPI consacrée à la préservation du patrimoine régional. En effet, si l'objectif visé fait sens, son suivi paraît assez difficile en l'absence d'un minimum d'éclairage sur le sujet. Le CESER réitère enfin le souhait de disposer d'une mise en perspective du déroulé du plan pluriannuel d'investissements avec, au-delà de la consommation de l'enveloppe globale, une mise en valeur du déroulé des principaux projets constitutifs dudit PPI. Un tel rendu-compte permettrait aussi d'apporter un éclairage sur l'évaluation et la prise en compte des risques (marché, politique, exécution...) associés à ces investissements, qui s'inscrivent dans un contexte de plus en plus incertain.

Le CESER souligne l'importance des dépenses engagées dans le domaine des infrastructures, et ce en cohérence avec les stratégies et politiques définies dans le cadre de la Stratégie régionale des transitions économiques et sociales. Le niveau des investissements réalisés dans le domaine des mobilités est globalement maintenu (82 M€). Les efforts engagés en faveur du bâti des lycées (+10 M€ et un global de 132 M€), du projet Bretagne très haut débit (+12 M€) ou des activités portuaires (+19 M€ pour le port de Brest) sont quant à eux renforcés. Leur évolution permet de rendre compte d'une bonne moitié de la dynamique globale enregistrée.

Au-delà des infrastructures, le CESER salue la constance des efforts déployés par le Conseil régional en faveur de la qualité de vie et du rayonnement ainsi que de la cohésion sociale et territoriale, au travers notamment la politique de contractualisation avec les territoires (+5,4 M€, soit +15 %). Il apprécie aussi la hausse sensible des dépenses engagées en matière de transitions écologique et climatique (+5,2 M€, soit +81 %) qui restent encore toutefois d'un montant assez modeste.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, si l'évolution à la hausse s'est sensiblement infléchi, passant de 5,4 % en 2023 à 2 % l'an dernier, le CESER relève toutefois, qu'hors fonds européens, la dynamique reste encore assez soutenue (+4 % après +4,8 % en 2023) et quelque peu décalée par rapport aux projections figurant dans les dernières orientations budgétaires. La dynamique est surtout tirée par l'évolution des dépenses liées aux mobilités (+10 M€, soit +3,3 % sur les transports collectifs dont les contrats sont indexés), aux rémunérations du personnel (+11 M€, soit +5,6 %) ainsi qu'aux charges d'intérêts de la dette (+5 M€ dus à un effet volume et taux).

Les recettes

Le CESER relève tout d'abord le contraste existant entre l'évolution des dépenses de fonctionnement (+2 % globalement et +4 % hors fonds européens) et celle des recettes de même nature (respectivement -1,6 % et +0,1 %). Il souligne et apprécie par ailleurs la prudence dont a fait preuve le Conseil régional dans la fixation de certaines hypothèses d'évolution de recettes, notamment celles liées à la TVA qui se sont montrées bien moins dynamiques (+1 %) qu'anticipées tant par l'État (+4,5 %) que par lui-même (+2 %).

Si les recettes réelles de fonctionnement (1,384 Md€) diminuent de 22 M€ en 2024, du fait notamment de la baisse des produits exceptionnels (-10 M€) ainsi que des fonds de crédits européens (-24 M€), le CESER relève que la très faible dynamique des recettes de fonctionnement courant (+0,9 %, soit +12 M€) trouve son origine au niveau régional et découle principalement du relèvement tarifaire opéré mi-2023 en matière d'immatriculation des véhicules qui a permis d'enregistrer en année pleine un produit additionnel de 10 M€.

La présentation du volet recettes du rapport financier montre une nouvelle fois la forte sensibilité des produits encaissés à l'évolution de la conjoncture économique, ainsi que la faiblesse de la marge de manœuvre dont dispose le Conseil régional pour piloter et gérer le panier de ressources actuellement à sa disposition. Une telle situation ne

peut qu'interroger sur la portée effective du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, pourtant garanti par la Constitution. Ce constat conforte le CESER dans la décision prise d'engager une réflexion sur le sujet des ressources à disposition de la Région pour lui permettre de mener à bien les missions relevant de ses compétences.

La situation financière

Le CESER souligne la bonne qualité d'ensemble de la situation financière de la Région, qui tend toutefois à se dégrader du fait de l'écart de dynamique entre les dépenses et recettes de fonctionnement qui pèse sur sa capacité à dégager une épargne suffisante lui permettant, dans la durée, de poursuivre au même rythme la politique d'investissements.

Le niveau d'épargne brute (271 M€) a en effet fortement chuté (-25,7 %). Il en va de même de l'épargne nette (178 M€) qui diminue de 22,5 %, subissant l'alourdissement (+9 %) de la charge de la dette (94 M€).

Le CESER constate que la baisse de sa capacité d'autofinancement, qui couvre 28 % des besoins financiers liés à son programme d'investissements, oblige la Région à recourir davantage à l'emprunt (206 M€) qu'elle a toutefois limité en effectuant un prélèvement de 44 M€ sur son fonds de roulement.

Du fait de la baisse de sa capacité à épargner et de l'augmentation (+7,7 %) de son encours de dette (1 569 M€), la Région voit ses ratios de solvabilité se dégrader, avec une capacité de remboursement qui passe de 33 % à 41 % et une capacité de désendettement (5,8 ans) qui s'allonge de 1,2 ans. Le CESER constate toutefois que le niveau de ces indicateurs se situe encore bien en deçà des seuils limites fixés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et se compare avantageusement à ceux des autres Régions.

Au vu de la dégradation des indicateurs de solvabilité, de la faiblesse des marges de manœuvre disponibles et des contraintes supplémentaires que la politique nationale de consolidation budgétaire risque de générer, le CESER encourage le Conseil régional à continuer de veiller à la soutenabilité de sa stratégie financière qui passera probablement, toutes choses égales par ailleurs, par la réalisation d'arbitrages.

2.2. Concernant la constitution des résultats

Après enregistrement d'un résultat de fonctionnement de -13,5 M€ et d'un résultat de 20,2 M€ en section investissements, l'exercice 2024 se solde par l'extériorisation d'un résultat cumulé de 6,7 M€.

2.3. Concernant le bilan comptable 2024

Le CESER souligne la solidité du bilan de la Région, dont le montant total, en hausse de 2,8 % par rapport à 2023, s'élève à 5,98 Md€. Il apprécie l'importance du niveau des fonds propres (4,279 Md€) qui représentent 71 % des ressources de la Région et 73 % de ses capitaux permanents, ceux-ci étant constitués à hauteur de 1,569 Md€ par des dettes à moyen long terme, en hausse de 7,7 %.

Le CESER relève que l'actif du bilan porte la marque de la dynamique d'investissements en cours, qui se traduit par une hausse (+3,3 %) de l'actif immobilisé, constitué à près de 25 % par des immobilisations en cours. Il constate par ailleurs l'impact de cette évolution sur le niveau du fonds de roulement (17 M€) qui baisse de près de 44 M€.

Le CESER relève enfin sur les deux points suivants :

- L'importante du niveau des dotations aux amortissements (395 M€), en hausse de 7,7 %, avec en sous-jacent la question posée du niveau d'investissement annuel à prévoir pour assurer la préservation du patrimoine régional détenu.
- La baisse du niveau de trésorerie qui passe de 59 M€ à près de 40 M€ et est alimenté par un tirage de billet de trésorerie de 30 M€, auquel la Région n'avait pas recouru pendant quelque temps.

2.4. Concernant la gestion pluriannuelle

Le bilan de la gestion pluriannuelle, qui permet d'apporter un éclairage sur la gestion des autorisations de programmes (AP) et les autorisations d'engagement (AE), n'appelle pas de remarque particulière de la part du CESER.

Il relève l'évolution favorable des taux d'affectation des AP et AE ainsi que la baisse du délai d'extinction du stock des AP qui passe de 2,51 ans à 2,41ans, celui relatif aux AE restant stable (0,56 ans).

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

Le Conseil régional rappelle le contexte économique et financier dans lequel il a opéré pour gérer sa trésorerie et son endettement à terme. Dans un environnement assez mouvant et contraignant, le CESER salue la qualité d'adaptation de la Région qui sait faire preuve d'anticipation et de réactivité pour coller aux conditions de marché et prendre des décisions pertinentes. Il apprécie le professionnalisme de la gestion qui transparait tant au niveau de la détermination des objectifs, clairs et précis, que de l'exécution de la politique définie.

En matière de gestion de trésorerie, la Région a su adapter ses modalités d'intervention au fil de l'évolution des taux et des pratiques bancaires. Elle est parvenue à maintenir un très faible niveau d'encaisse moyen (13 M€) sur son compte au Trésor en maintenant un niveau moyen de trésorerie brute (hors financement court terme) fortement négatif (-48 M€) qu'il a couvert en tirant (50 M€) sur ses lignes de trésorerie bancaires et en sollicitant des investisseurs sur le marché financier (10 M€).

En ce qui concerne les opérations d'emprunt, le Conseil régional a souscrit un montant global d'emprunt de 206 M€ qu'il a contracté quasi totalement auprès de ses principaux partenaires bancaires que sont la BEI (tirage de 80 M€ sur une ligne ouverte de 190 M€) et la Banque des territoires (111 M€), le solde (15 M€) étant trouvé sur le marché obligataire. Il a ainsi pu emprunter à de très bonnes conditions sur une durée moyenne de 24 ans.

S'agissant de la gestion de la dette, dont l'encours s'élève à 1,569 Md€, le CESER apprécie la qualité du travail effectué pour optimiser sa structure et son coût. Les opérations menées ont notamment permis d'abaisser le poids de l'obligataire (-6 %) qui reste encore la principale source de financement (56 %), d'allonger légèrement la durée de vie moyenne (8 ans) de la dette et d'en maintenir le coût, passé de 1,78 % à 2,12 %, à un niveau très bas et inférieur à celui supporté en moyenne par les autres régions. Malgré ce, le CESER constate l'alourdissement (+22 %) de la charge globale (135 M€) de la dette et la dégradation (+1,2 ans) de la capacité de remboursement (5,8 ans) de la Région dont le niveau reste encore toutefois inférieur au seuil maximum fixé par la Banque Européenne d'Investissement (8 ans).

2.6. Conclusion

Le CESER apprécie la qualité globale du rapport financier, qui fournit des informations précieuses tant sur le déroulé des politiques mises en place et les actions menées que sur leur incidence sur les grands équilibres comptables et la trajectoire financière.

Dans un contexte marqué par la contrainte et l'incertitude, le CESER salue le volontarisme du Conseil régional et le dynamisme de sa politique d'investissements, qui lui permettent d'être bien en ligne avec l'ambition globale affichée dans son plan pluriannuel d'investissements.

Le CESER souligne la constance et la cohérence dont fait preuve le Conseil régional dans la mise en œuvre de ses orientations stratégiques. Il apprécie par ailleurs l'importance attachée par la Région à la soutenabilité de sa stratégie financière qui lui permet de disposer, à date, d'un bilan solide et d'une situation financière d'ensemble de bonne qualité, malgré la dégradation enregistrée.

Au-delà de ces constats positifs, le CESER rejoint le Conseil régional dans son interrogation concernant l'avenir et les temps très incertains qui nous attendent.

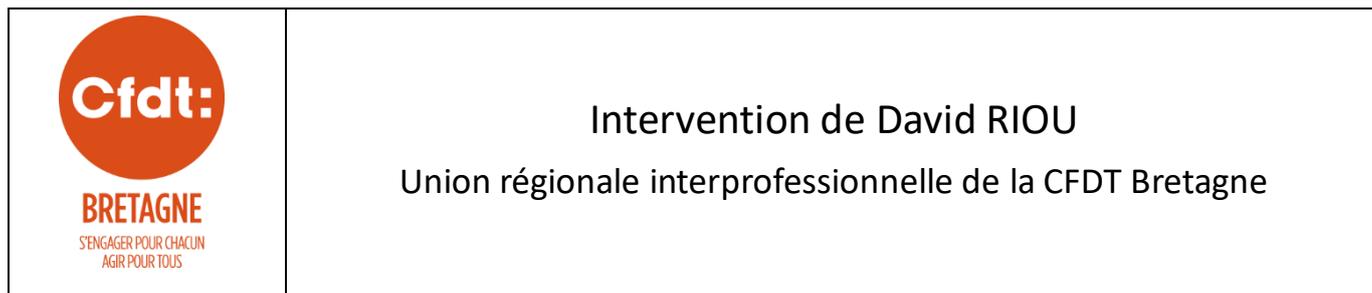
Face à cette forte incertitude, à la quasi-absence de réelles marges de manœuvre, et conscient que l'ampleur des efforts à mener pour relever les défis liés aux transitions en cours nécessiterait d'accélérer encore quelque peu, le CESER ne peut manquer de s'interroger sur la cohérence entre les ressources de la Région et ses compétences et formule le souhait d'un réexamen du fonctionnement de la relation État-Région sur ces questions, ce afin d'essayer d'avancer collectivement et sereinement sur de nombreuses problématiques soulevées depuis déjà quelques temps par la collectivité.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne
« Rapport financier 2024 »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Comme le souligne l'avis du CESER : « La présentation de la section recettes du rapport financier montre une nouvelle fois la forte sensibilité des ressources encaissées à la conjoncture économique, ainsi que la faiblesse de la marge de manœuvre dont dispose le Conseil régional pour piloter et gérer le panier de ressources actuellement à sa disposition. Une telle situation interroge sur la portée effective du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, pourtant garanti par la Constitution. »

La CFDT constate et dénonce la tendance de l'État à faire peser la responsabilité de son déficit sur les collectivités territoriales, alors que c'est avant tout sa propre politique budgétaire qui est en cause. Cette contrainte financière majeure fait peser de lourds risques sur les politiques publiques menées avec volontarisme en région, au service des populations et des entreprises de nos territoires. Il convient de rappeler que bon nombre de ces politiques ont été instaurées pour compenser les manquements de l'État à ses responsabilités.

Dans un contexte où les collectivités locales ne disposent d'aucun levier direct sur leurs ressources, la CFDT réaffirme la nécessité urgente de relancer les réflexions sur les transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation. Toutes les compétences transférées ont-elles démontré leur pertinence ? Certaines compétences, aujourd'hui partagées entre plusieurs niveaux de collectivités (comme l'immobilier des collèges et des lycées), ne mériteraient-elles pas d'être regroupées ? Ne faut-il pas clarifier le partage des compétences, en définissant précisément « qui fait quoi », tout en se donnant les moyens de vérifier que chacun assume pleinement ses responsabilités ?

Ce sont là quelques exemples des débats indispensables à mener. Mais surtout, il est impératif d'engager une réflexion d'ampleur sur la réforme de la fiscalité en France. Celle-ci doit être menée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, pour tendre vers une fiscalité plus juste et garantir une réelle autonomie financière des collectivités. L'État ne peut continuer à transférer des compétences, assorties de financements limités au moment du transfert, pour ensuite diminuer progressivement ses dotations : cette pratique est irresponsable et inacceptable.

Sans remettre en cause les politiques actuellement engagées, n'est-il pas temps d'envisager un étalement plus long du plan pluriannuel d'investissement du mandat ?

Par ailleurs, certaines organisations au sein de notre assemblée souvent en contradiction avec elles-mêmes adaptent leurs discours à leurs auditoires. Ces mêmes acteurs rappellent fréquemment que la solution ne réside pas dans de nouveaux prélèvements, comme le versement mobilité additionnel souhaité par la Région, mais dans des réformes structurelles visant à accroître le volume de travail, la compétitivité des entreprises, et l'efficacité de la dépense publique ainsi que de sa masse salariale.

La CFDT Bretagne tient à rappeler qu'elle n'est pas opposée à une gestion rigoureuse et responsable des deniers publics. Elle alerte cependant : les agents publics ne doivent pas devenir la variable d'ajustement du redressement budgétaire. La reconnaissance des métiers, l'attractivité de la fonction publique et l'équité doivent demeurer des priorités.

La CFDT s'oppose fermement à toute logique de rigueur aveugle. La politique salariale ne peut se réduire à de simples contraintes comptables : elle doit rester un outil de reconnaissance professionnelle et de justice sociale dans la fonction publique.

Enfin, pour la CFDT, les concertations sociales doivent être réelles, sincères et constructives, et non réduites à de simples formalités. Elle continuera à défendre une vision équilibrée, humaine et responsable de la gestion publique.