

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Rapport financier 2017 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Comme précédemment, le rapport financier 2017 est subdivisé en cinq parties :

- évolution de la situation financière entre 2012 et 2017 ;
- constitution des résultats de l'exercice 2017 et bilan comptable ;
- analyse synthétique du bilan comptable ;
- bilan de la gestion pluriannuelle au 31 décembre 2017 ;
- compte-rendu de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'exercice 2017.

La situation financière de l'exercice décrite dans la première partie est caractérisée par :

- une augmentation globale des dépenses résultant des transferts de compétences et une accélération des dépenses d'investissement dans le cadre de la stratégie financière de la Région ;
- des recettes de fonctionnement en hausse, sous l'effet, principalement, de l'augmentation de 25 % à 50 % de la fraction de Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par la Région en contrepartie du transfert de la compétence transport interurbain, maritime et scolaire, et ce en dépit de la baisse des dotations pour la quatrième et dernière année, dans le cadre de la contribution de la Région à l'effort de redressement des comptes publics ;
- un recours limité à l'emprunt pour le financement des investissements ;
- des indicateurs de solvabilité satisfaisants : épargne nette de 250 M€ et capacité de désendettement de 3,3 ans.

Les comptes de l'année écoulée montrent que la Région dégage, au terme de l'exercice 2017, un résultat cumulé de 36,49 M€, contre 100,82 M€ à fin 2016. Ce fonds de roulement, constitué par l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses correspondantes, et diminué du déficit présenté par la section d'investissement, représente 8 jours de dépenses réelles.

L'analyse du bilan comptable est présentée sous une forme pédagogique, permettant de donner une vision de l'actif et du passif de la collectivité.

Le bilan de gestion pluriannuelle au 31 décembre 2017 et le compte-rendu des opérations d'emprunts et de gestion de la dette de l'exercice écoulé 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 Conseil régional

Le CESER souligne tout d'abord la présentation très complète du document, et le souci de pédagogie qui l'accompagne.

L'élargissement des compétences de la Région, touchant spécialement la mobilité, constitue le fait marquant de l'exercice 2017, avec pour corollaire une forte progression du niveau des dépenses et des recettes. Aux dépenses découlant des nouvelles compétences, dont l'impact est estimé à 183 M€, s'ajoutent celles liées au développement de nouvelles infrastructures de transport (2^{ème} ligne de métro à Rennes, liaison ferroviaire Brest - Quimper, etc.) et autres (Bretagne très haut débit, etc.). Le CESER constate ainsi, comme prévu, la forte progression des dépenses dédiées à la mobilité, lesquelles représentent 26 % du budget, contre 18 % en 2016.

La formation initiale et professionnelle a consommé 39 % du budget 2017, vs 50 % en 2016, tout en enregistrant une progression dans l'absolu de 4,9 %. Le CESER relève avec intérêt, d'une part, la poursuite du plan breton de mobilisation pour l'emploi ; d'autre part, un nouveau conventionnement avec le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ainsi que la mise en œuvre du schéma directeur immobilier pour les lycées, adopté fin 2016.

Le soutien à l'économie a progressé, passant de 9 % à 13 % des dépenses régionales en 2017, ceci confirmant la tendance annoncée eu égard aux investissements consacrés au port de Brest, au transfert de la gestion de 19 ports départementaux, mais aussi du fait du transfert du dispositif NACRE (Nouvel accompagnement pour la création-reprise d'entreprises) et des dépenses supplémentaires consécutives à l'arrêt des politiques économiques départementales. Pour le CESER, il sera intéressant de pouvoir suivre les évolutions découlant de ces différentes lignes de transferts.

Au titre des dépenses globales (1,551 Md€, soit + 406 M€ en progression de 35 %), le CESER relève avec satisfaction que celles consacrées à l'investissement (599 M€, soit 39 % du total) ont vu leur taux de réalisation atteindre 89 %, contre 76 % en 2016.

Dans la même logique, si les dépenses de fonctionnement (953 M€, soit 61 % du total) connaissent une augmentation de 27,6 %, il est important de relever qu'à périmètre constant, avec une évolution moyenne de - 0,7 % sur la période 2015-2017 et - 0,9 % hors fonds européens et intérêts de la dette, la Région respecte son objectif de réduction fixé à - 0,75 % par an depuis 2015. Comme le CESER le constate, la Région démontre sa maîtrise en la matière, alors que pour l'avenir la loi de programmation des finances publiques limitera l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales à 1,2 % par an à périmètre comparable, pour la période 2018-2022.

En ce qui concerne les ressources, le CESER relève que, malgré les inquiétudes formulées par le Conseil régional du fait de la baisse (pour la dernière année) de la dotation globale de fonctionnement, les recettes ont globalement progressé, grâce au doublement de la part de CVAE dévolue aux Régions en compensation des transferts, à une meilleure dynamique des ressources fiscales, ou encore au fonds de soutien économique venant compenser en 2017 le retrait des Départements.

Enfin, le CESER partage l'appréciation favorable portée par le Conseil régional sur la situation financière de la collectivité, telle qu'illustrée par les différents indicateurs de solvabilité.

2.1. Concernant le bilan comptable 2017

Le CESER apprécie une nouvelle fois la solidité du bilan, lequel n'appelle pas de remarque particulière.

2.2. *Concernant le bilan de la gestion pluriannuelle*

Qu'il s'agisse des autorisations de programme (AP), du stock d'autorisations de programme, ou des autorisations d'engagement (AE), les ratios utilisés confirment la situation favorable dans laquelle s'est positionnée la Région.

Le CESER apprécie des taux d'affectation en progression, ce qui illustre un meilleur rythme quant au déroulement du calendrier des investissements ou engagements, après les décalages connus en 2016.

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

Dans un contexte de rebond économique, les conditions de marché sont demeurées très favorables pour les emprunteurs. Le CESER constate que cette année encore la Région en a tiré le meilleur parti, comme l'illustre la marge moyenne pondérée obtenue sur les nouveaux prêts à long terme consolidés (0,29 % sur Euribor 3 mois contre 0,50 % en moyenne pour les autres collectivités).

Dans ce contexte toujours avantageux, le CESER approuve les choix de conclure la plus grande partie des nouveaux emprunts à taux fixe, tout en remboursant des lignes à taux variable à des conditions moins favorables ouvertes auprès de la Banque européenne d'investissements. Cette démarche porte l'encours correspondant de 54 % à 59 %, le CESER encourageant à poursuivre en ce sens.

Pour le court terme, le CESER relève favorablement les décisions prises quant à la souscription fin 2017 de deux lignes de trésorerie pour un total de 90 M€, à faible marge, ainsi que celles concernant les émissions successives de titres négociables à court terme traitées à taux négatifs, ayant permis la perception de 561 K€ de produits financiers (taux moyen pondéré : - 0,396 %).

Autre illustration, en 2016 l'encours de la dette par habitant représentait 273 €, en hausse par rapport à 2015 (256 €) dans la logique du déroulement du programme d'investissements. Le CESER découvre avec satisfaction que la Région se situait ainsi au 4^{ème} rang des Régions les moins endettées. Il souligne également l'effort qui permet de ramener la durée de vie moyenne des concours de 13,5 années à 11,1 années.

Synthèse de la gestion en œuvre, le coût moyen réel de la dette a pu être ramené à 1 % fin décembre 2017, pour 1,2 % fin 2016, 1,6 % fin 2015 et 2,1 % en 2014. Le seul encours à taux fixe est revenu progressivement de 2,11 % fin 2015 à 1,72 % fin 2016, puis à 1,53 % en 2017. Une évolution remarquable et pleinement bénéfique pour la Région !

Alors que l'encours de crédits approche 1 Md€, dans la continuité de ses précédents avis, le CESER soutient les décisions prises en vue de gérer au mieux les multiples composantes de la dette, en tirant le meilleur parti des conditions de marché. Celles-ci s'avèrent durablement favorables, ce qui est particulièrement heureux pour la Région-emprunteur face à la progression de l'encours.

Pour conclure, le CESER rappelle qu'il s'interrogeait, dans son avis sur le budget primitif pour 2017, sur la capacité de la Région à absorber ses nouvelles compétences dans les limites du budget fixé. De fait, l'exercice 2017 a présenté une complexité particulière, avec des transferts de compétences à régler, une compensation imparfaite des charges correspondantes, des prévisions plus difficiles à établir. Le CESER relève que tout en surmontant les obstacles et en maintenant son cap, la Région a confirmé l'efficacité de sa gestion, dont le rapport financier constitue le reflet. Il n'en demeure pas moins que de nouveaux équilibres doivent être recherchés, les récents transferts de compétences et les mesures touchant aux ressources n'ayant pas encore produit tous leurs effets. La vigilance continue donc de s'imposer sur ces points.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Rapport financier 2017

Nombre de votants : 100

Ont voté pour l'avis du CESER : 95

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Didier LUCAS (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Patrice LE PENHUIZIC (Par accord FRCIVAM-IBB), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Jehane PRUDHOMME (CRPMEM), Goulven BREST (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Philippe PLANTIN (CRMA), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Régis BOIRON (Centre des Jeunes dirigeants d'entreprises de Bretagne), 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-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), Véronique LE FAUCHEUR (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), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie POREE (Planning Familial), 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), 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 (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Antoine DOSDAT (IFREMER), Michel MORVANT (par accord 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)), Suzanne NOËL (EPL Bretagne-Pays de la Loire), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Franck PELLERIN

(Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée), Gilles MATHEL (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 5

Nadine HOURMANT (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Marie-Christine LE GAL Union des entreprises (UE) – MEDEF Bretagne

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

L'examen du rapport financier 2017 nous indique que l'encours de la dette de la Région s'élève à 993 millions d'euros et représente 80 % des produits de fonctionnement courant, en amélioration de 8 points comparé à 2016 et de 40 points inférieur au taux maximum de 120 % fixé par l'agence Fitch ratings pour maintenir une note AA aux collectivités locales.

En 2017, la Région a emprunté 195 millions d'euros desquels il convient de déduire 48 millions d'euros au titre des opérations de refinancement. Dès lors, l'emprunt effectif net ressort à 147 millions d'euros. Déduction faite du remboursement du capital de la dette et des remboursements anticipés, le flux d'endettement ressort à 98 millions d'euros. En d'autres termes, la dette de la Région Bretagne a augmenté de 98 millions d'euros en 2017.

Ces emprunts ont principalement pour objet le financement du développement du port de Brest, de la mobilité et de Bretagne très haut débit. Ces investissements ont été financés à 45 % par l'épargne nette dégagée par l'excédent de la section de fonctionnement

La Bretagne, pour ce qui est de la dette régionale, se situe, au 31 décembre 2016, selon les dernières données disponibles en la matière, au 4^{ème} rang des régions les moins endettées par habitant.

Il ressort du rapport financier que les services de la Région conduisent une gestion active de la dette, profitant de bons ratios de solvabilité et de taux d'intérêts extrêmement bas liés à la politique engagée par la Banque Centrale Européenne et à la baisse régulière des déficits publics. La charge d'intérêt ressort ainsi à seulement 1 % du stock de dette, alors que la durée de vie moyenne des concours est quant à elle passée de 13,5 années à 11,1 années.

La dette de la Région satisfait largement les ratios demandés tant par les agences de notation que par les établissements financiers avec notamment une capacité de désendettement très largement inférieure à 8 ans.

Tous ces éléments nous amènent à maintenir nos préconisations : poursuivre la baisse tendancielle des dépenses de fonctionnement pour contribuer à la réduction du déficit public tout en préservant ses capacités d'investissement pour le développement économique et social de la Bretagne.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Daniel TUNIER Union des entreprises (UE) – MEDEF Bretagne

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

Le rapport financier 2017 de la Région nous apporte des informations fort utiles sur les finances de la Région mais aussi sur son évolution et sa capacité à affronter les défis futurs.

Nous notons tout d'abord que les dépenses de la Région ont augmenté de 35 % en 2017, principalement sous le double effet, d'une part, des transferts de compétences, notamment la mobilité avec l'organisation des transports interurbains et scolaires ainsi que la desserte maritime des îles, d'autre part, du report de dépenses d'investissement de 2016 à 2017, ces dernières ayant augmenté de 49,98 % de 2016 à 2017, en passant de 400 à 600 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 28 % pour atteindre 953 millions d'euros sous l'effet de ces transferts de compétences.

Nous relevons avec satisfaction qu'à périmètre constant, et après neutralisation du plan Emploi du gouvernement, les dépenses de fonctionnement se sont contractées entre 2015 et 2017 de 0,7 %/an en moyenne sur les deux exercices et même de 0,9 % hors fonds européens et intérêts de la dette. L'exécution des budgets 2016 et 2017 est sur ce point en ligne avec les orientations budgétaires de début de mandat.

Nous notons que les recettes de fonctionnement ont progressé de 22 % épousant en cela le nouveau champ de compétences de la Région avec notamment une fraction doublée de la CVAE, ressource destinée aux Régions, celles-ci percevant désormais 50 % et non plus 25 % de la CVAE payée par les entreprises. A périmètre constant le produit de la CVAE progresse de 3,37 % attestant que la Région dispose au travers de cette contribution d'une ressource dynamique. Celle-ci le sera d'autant plus que les entreprises se développeront.

L'examen des comptes nous apprend également que les soldes d'épargne s'améliorent significativement en 2017 sous le double effet, je cite, « de l'effort de limitation de l'évolution des charges de fonctionnement sur le périmètre historique de la Région conjuguée à une augmentation des produits de fonctionnement de 218 millions d'euros légèrement supérieure à celle des charges, transferts de compétences inclus de 205 millions d'euros conduisant à une amélioration de l'excédent brut courant de 13 millions d'euros pour le porter à 302 millions d'euros. »

L'amélioration des différents soldes d'épargne, excédent brut courant, épargne de gestion, épargne brute et épargne nette, conduit à améliorer la capacité de désendettement de la Région ainsi que sa capacité d'investissement. Si l'en cours de la dette est passé de 2012 à 2017 de 339 millions d'euros à 993, nous relevons avec satisfaction que la capacité de désendettement n'est que de 3,3 ans pour une durée moyenne des Régions françaises de 4,8 ans.

Il ressort de tous ces éléments que la situation budgétaire de la Région est satisfaisante malgré les investissements importants cofinancés ces dernières années et la nécessaire maîtrise de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales afin que celles-ci participent à l'amélioration de la situation de nos finances publiques et notamment à la baisse du déficit public.

Tout ceci montre une nouvelle fois qu'une maîtrise même modérée des dépenses de fonctionnement permet de préserver, et même d'améliorer, dans un contexte d'évolution maîtrisée de la ressource, la capacité de désendettement et la capacité d'investissement.

Cette situation montre que nombre de collectivités locales pourraient sans doute dégager de meilleurs excédents sur leur section de fonctionnement par une gestion plus rigoureuse et par un meilleur ajustement de leur champ d'action et de leurs moyens d'intervention.

Je vous remercie de votre attention.