



Séance plénière des 20 et 21 juin 2016

**COMPTE ADMINISTRATIF 2015 ET
RAPPORT D'ACTIVITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2015**

Le Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4131-2, L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis des 1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} commissions,

Vu l'avis du Bureau ;

Monsieur Éric CHEVÉE, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Le compte administratif 2015 présente un total d'exécution en recettes de 1,081 milliard d'euros¹ (en augmentation de 1,9 % par rapport à 2014) et en dépenses de 1,064 milliard d'euros² (en hausse de 1,7 % sur un an).

Depuis 2014, le rapport d'activité 2015 est fusionné avec le rapport de développement durable. Comme les autres années, le CESER a regroupé ses remarques sur le CA et sur le rapport d'activité dans un seul et même avis.

Le CESER présente en annexe une synthèse des crédits de paiement 2015 qui regroupe les domaines d'intervention de la Région suivant la nouvelle architecture budgétaire adoptée pour le budget 2016.

I – EXAMEN DES RECETTES ET DE DEPENSES DU COMPTE ADMINISTRATIF

1/ La réalisation des recettes

Les recettes (1,081 milliard d'euros) ont été réalisées à hauteur de 93,4 % contre 96,9 % en 2014. Les restes à réaliser en recettes s'élèvent à 17,4 M€ (emprunt).

¹ Hors réaménagement de la dette et hors restes à réaliser mais y compris le résultat reporté.

² Hors réaménagement de la dette et hors restes à réaliser.

Hors emprunt et hors résultat reporté, les recettes diminuent de 1,8 M€ (soit -0,18 %) par rapport au compte administratif 2014 comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution des recettes de la région entre 2014 et 2015

	2014		2015			Evolution CA 2015/ CA 2014
	Mandaté CA	CA/ss-total %	Budget primitif	Mandaté CA	CA/ss-total %	
Dotations/compensations/autres participations de l'Etat	535,78	54,2%	477,8	462,66	46,9%	-13,6%
Fiscalité dont :	381,6	38,6%	415	432,92	43,9%	13,4%
Fiscalité directe	180,7	18,3%	174,6	176,17	17,9%	-2,51%
Fiscalité indirecte	200,9	20,3%	240,4	256,75	26,0%	27,8%
Autres recettes	71,12	7,2%	83	91,12	9,2%	28,1%
Dont fonds européens	27,2	2,8%	56,8	47,05	4,8%	73,0%
SOUS-TOTAL RECETTES (hors emprunt)	988,50	100%	975,8	986,7	100,00%	-0,18%
Emprunt	55,00		87,3	82		49,1%
TOTAL RECETTES (avec emprunt)	1043,5		1063,1	1068,7		2,4%
Excédent N-1	17,9			12,8		
TOTAL AVEC EXCEDENT (hors réaménagement dette)	1061,4			1081,5		1,9%

Comme prévu au budget primitif 2015, les recettes sont impactées par la poursuite de la diminution des dotations de l'Etat dont -18,3 M€ sur la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de la politique nationale de maîtrise des dépenses publiques. Cette baisse est compensée par une augmentation des produits de la fiscalité (réforme de la taxe d'apprentissage notamment) et par le transfert de l'Etat à la Région de l'autorité de gestion des fonds européens. Toutefois, la réalisation des recettes des fonds européens est inférieure au montant qui avait été inscrit au budget primitif de manière très prévisionnelle dans l'attente de précisions sur la nouvelle programmation.

Au final, la part de la fiscalité s'accroît de 5,3 points (- 0,4 point pour la fiscalité directe et + 5,7 points pour la fiscalité indirecte) dans les recettes régionales, celle de l'Europe de 2 points tandis que les dotations baissent de 7,3 points : l'autonomie financière de la Région s'en trouve accrue mais sans augmentation de l'autonomie fiscale, qui se limite toujours à la fixation du tarif des cartes grises et des majorations des tarifs de TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques) .

Le CESER note par ailleurs que les recettes de la CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) sont inférieures à 2014 (- 4,7 M€), la Région étant devenue contributrice au mécanisme de péréquation pour la 1^{ère} fois en 2015, ce qui confirme le caractère erratique de cette recette.

2/ La réalisation des dépenses

Les dépenses s'élèvent à 1,064 Md€ contre 1,046 Md€ en 2014, soit une augmentation de 1,7 % par rapport au CA de 2014. Les restes à réaliser s'élèvent à 27,7 M€ dont seulement 0,27 M€ en investissement.

Le tableau en annexe montre les évolutions des politiques d'interventions entre 2014 et 2015 et leurs taux de réalisation. Le taux de réalisation des crédits européens (42,4 %) est très inférieur à celui des crédits régionaux (95,6 %). Le CESER espère que la sous-utilisation de ces fonds en 2015 est bien due au démarrage tardif de la nouvelle programmation des fonds et non pas à des difficultés de construction des projets.

**Synthèse des dépenses hors restes à réaliser et avec restes à réaliser
(hors réaménagement de la dette)**

	CA 2014 : M€ Hors reste à réaliser	Budget 2015 : M€ BP + DM + Report 2014	CA 2015 : M€ hors reste à réaliser	Restes à réaliser 2015 (M€)	Total CA 2015 (avec restes à réaliser)
Investissement dont :	359	411,2	376,3	0,27	376,57
- Interventions régionales	308,2	359,5	325,4	0,03	325,43
- Moyens généraux (*) (dont remboursement capital de la dette)	50,8	51,7	50,9	0,24	51,14
Fonctionnement dont :	687,6	746	688,7	27,4	715,80
- Interventions régionales	530,2	584,4	531,9	22,8	554,7
- Moyens généraux (dont frais financiers)	157,4	161,6	156,5	4,6	161,1
TOTAL	1 046,6 (95,5 %)	1 157,2	1 064,7 (92 %)	27,67	1 092,37

* Hors réaménagement de la dette.

Le groupe budget du CESER s'est livré au cours de l'année 2015 à une analyse des grandes politiques sur une période de six ans qui permet de mettre en perspective la réalisation de l'exercice budgétaire 2015. A cet égard, l'année 2015 marque une inflexion par rapport aux années précédentes :

- Les dépenses de fonctionnement sont stables en 2015 alors qu'elles n'avaient cessé d'augmenter sur la période 2009-2014, leur part dans le budget passant de 62 à 66 %. Les crédits consacrés aux services généraux sont en baisse après une augmentation régulière depuis 2009. Le plan de maîtrise des coûts, mis en place par la Région en 2013 dans le cadre de la politique achat, commence à porter ses fruits. En ce qui concerne les ressources humaines, le rapport ne donne aucune indication sur les transferts de postes prévus pour la gestion des fonds européens. 19 postes sur les 26 prévus devaient être transférés en 2015, compensés par l'Etat. Où en est ce transfert ?

De manière plus globale, se pose la question de l'adaptation des moyens aux nouvelles compétences confiées aux Régions alors que dans le même temps, le transfert de ressources complémentaires reste hypothétique et qu'il est demandé aux collectivités de faire des économies.

- Les investissements, qui avaient subi une chute, en particulier depuis 2011, connaissent en 2015 une augmentation importante (+ 5,6 % pour les interventions régionales par rapport à 2014). La Région retrouve ainsi le même niveau d'investissement qu'en 2011, ce qui démontre l'effet positif du plan de dynamisation des investissements publics adopté par la Région fin 2014.

En contrepartie, la Région a eu un recours plus important à l'emprunt pour financer ses investissements.

Concernant les interventions régionales, l'analyse de l'évolution des dépenses de 2015 confirme certaines tendances des années précédentes : les crédits consacrés à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'enseignement supérieur continuent de baisser. Les dépenses en faveur des transports et de la recherche continuent de progresser. En revanche, on observe en 2015 une remontée notable de la consommation des crédits de la politique « économie, innovation » : + 22,3 % par rapport à 2014.

3/ La situation financière à fin 2015

Le tableau ci-dessous montre, comme chaque année, l'évolution des indicateurs de gestion que la Région s'est fixé pour la précédente mandature. Le CESER apprécie d'avoir l'encours réel de dette qui donne une information plus juste en intégrant désormais le Contrat de Performance Energétique et le crédit-bail ferroviaire. Cette information répond à une demande de la Chambre régionale des comptes relayée par le CESER.

	Objectifs financiers de la Région	2015	2014	2013	2012
Taux d'épargne brute	> 30 %	24,05	25,26	26,07	27,69
Epargne nette (en M€)	> 150 M€	169	184	187,09	205,98
Capacité de désendettement (encours de la dette sur épargne brute)	< 3 ans	2,9 ans	2,6 ans	2,57 ans	2, 6 ans
Encours de la dette dont CPE (en M€)		633 (1)	603,8	601,6	633,4

(1) Encours global en 2015 : 704,63 M€ en incluant l'encours de crédit-bail ferroviaire signé en 2006.

La Région précise que l'emprunt, qui est souscrit dans le cadre du contrat avec la Banque Européenne d'Investissement, a été levé à hauteur de 82 M€ sur les 109 M€ budgétés (BP + DM).

Par ailleurs, il s'interroge sur le reste à réaliser de 17,4 M€ d'emprunt dans la mesure où le reste à réaliser en dépenses d'investissement est très faible (0,27 M€). Cette présentation de la réalisation budgétaire donne l'impression que la Région va lever l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement restant à réaliser.

Même si la Région reste peu endettée en regard notamment des autres régions métropolitaines, le tableau ci-dessus montre la poursuite de la dégradation des indicateurs liée en grande partie à la baisse des dotations de l'Etat. Cette situation a amené la Région, dans ses orientations budgétaires pour 2016, à réviser ses objectifs de gestion de manière à libérer des marges de manœuvre financière : depuis 2016, les nouveaux objectifs financiers revus par la Région seront un taux d'épargne brute supérieur à 20 %, un taux d'épargne nette supérieur à 40 %, une capacité de désendettement inférieur à 5 ans.

II – REMARQUES SUR QUELQUES POLITIQUES

Les territoires solidaires

L'année 2015 est marquée notamment par le démarrage des nouvelles conventions Région-départements et du CPER 2015-2020. Dans ce cadre, le CESER apprécie la poursuite du soutien de la Région pour les opérations de réhabilitation de friches même si les montants restent faibles. Il aimerait cependant avoir des précisions sur les finalités et les modalités de création d'une SEM patrimoniale évoquée par l'Exécutif lors du colloque sur les friches, notamment en matière de maîtrise foncière.

L'environnement

La sous consommation des crédits du programme « PEE Usages en faveur de l'efficacité énergétique » montre la difficulté à laquelle est confrontée la Région pour construire une politique performante dans ce domaine alors qu'il s'agit d'une question essentielle du développement durable. Comme il l'a déjà souligné dans ses avis sur la mise en place par la Région d'un Service Public Régional de l'Energie, il est indispensable d'évaluer les actions mises en place afin de juger de leur efficacité et de les adapter en tenant compte des freins identifiés. Pour le CESER, la transition énergétique constitue une véritable opportunité pour relancer l'économie dans le bâtiment, les transports, l'énergie, etc. Elle implique une politique cohérente, des dispositifs simples et une meilleure visibilité budgétaire.

De même, l'économie circulaire ne se réduit pas à la simple gestion des déchets ou à l'écologie. A l'avenir, elle doit trouver une traduction budgétaire à la hauteur des enjeux qu'elle représente.

La formation professionnelle

Le CESER constate la sous-consommation des crédits consacrés à la formation (programme régional et sécurisation des parcours professionnels). Les entrées en formation aux savoirs de base (visas) ont diminué en 2015 par rapport à 2014. Dès lors, le CESER s'interroge sur la mise en œuvre par la Région en 2016 de 4 000 entrées en formation supplémentaires dans le cadre du Plan national « Un million de formations pour les personnes en recherche d'emploi ». Le CESER rendra un avis spécifique sur ce plan.

La recherche

Le soutien de la Région en faveur de la recherche a doublé entre 2009 et 2014. En 2015, il augmente de près de 30 % par rapport à 2014. Malgré ces efforts, la dépense intérieure de la région en recherche et développement par rapport à son PIB est inférieure à la moyenne des régions de province (1,6 % contre 1,9 %)³. Le SRDEII doit être l'occasion d'un nouvel effort en faveur de la recherche/développement/innovation.

Par ailleurs, le CESER constate que les actions de la Région en faveur du « Centre Val-de-Loire Université » (CUVL) se sont poursuivies en 2015 dans le cadre plus large de la COMUE « Université Léonard de Vinci »⁴. Il s'interroge sur l'évolution de cette COMUE suite à la fusion des Régions et à l'annonce faite par l'Université de la Rochelle de quitter la COMUE. Il rappelle que cette structure doit porter les écoles doctorales communes.

L'économie et l'innovation

La refonte des aides, opérée par la Région en 2014, et ses efforts de simplification ont eu un effet bénéfique sur les taux de réalisation de 2015, en particulier dans l'artisanat. Les crédits consacrés à cette politique -qui avaient connu une baisse importante à partir de 2011- passent de 4,88 M€ en 2014 à 7 M€ en 2015. De même, l'agriculture retrouve en 2015 le niveau de 2010 (8,3 M€) après une baisse régulière de ses crédits. Ceci confirme les analyses récurrentes du CESER sur la nécessité de proposer des dispositifs simples et accessibles pour une meilleure efficacité des politiques.

Les transports

Le CESER note le soutien de la Région aux lignes de fret de proximité dont la Guerche-Marseilles-lès-Aubigny. Toutefois, il s'interroge sur le risque de fermeture de la cimenterie, seul client de cette ligne alors qu'elle vient d'être inaugurée. Dès lors, le CESER apprécie que le financement par la Région de nouvelles lignes de fret se fasse hors CPER dans un cadre partenarial qui implique financièrement les chargeurs, ce qui les incitera à pérenniser leur activité.

III – REMARQUES SUR LE RAPPORT D'ACTIVITE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce document, qui est complémentaire du rapport financier, permet de donner au grand public une information accessible sur les politiques de la Région.

La présentation, regroupée en trois blocs, est la même qu'en 2014. Suivent des éléments de bilan social dans la rubrique « une collectivité exemplaire » et des éléments synthétiques du rapport financier. Le développement durable est traité dans le cadre de focus dans chaque bloc.

Dans le focus sur la « collectivité exemplaire », il est fait mention du Plan de Déplacement de l'Administration. Il serait pertinent de montrer également les actions prises par la Région pour améliorer l'efficacité énergétique de ses propres bâtiments.

³ Source : rapport d'activité et de développement durable 2015 de la région Centre-Val de Loire (page 5).

⁴ La COMUE Léonard de Vinci est composée des universités d'Orléans, de Tours, Poitiers, Limoges et la Rochelle.

Certaines rubriques telles que la formation professionnelle comportent beaucoup de chiffres-clés au détriment de la dimension qualitative.

Dans le chapitre consacré à la culture, la Région évoque la « poursuite par Culture O Centre des nouvelles modalités d'accompagnement de soutien aux collectivités, opérateurs... ». Elle aurait pu signaler la suppression programmée de cette agence.

Si le document est dans l'ensemble pédagogique, les éléments du rapport financier qui sont intégrés dans les dernières pages manquent de lisibilité : les chiffres concernant les recettes des pages 71 et 76 ne sont pas cohérents (écarts concernant les dotations et les produits de la fiscalité). En outre, le paragraphe sur la gestion prévisionnelle des AP/AE n'éclaire pas sur le plan pluriannuel des investissements et les domaines d'intervention concernés.

L'architecture du budget ayant changé en 2016, il serait opportun que la présentation du rapport d'activité de 2016 évolue.

Conclusion

L'année 2015 montre un début de renversement de tendance avec une augmentation des dépenses d'investissement et une stabilisation des dépenses de fonctionnement. Mais, le CESER craint que les quelques marges de manœuvre encore disponibles de la Région ne soient absorbées à l'avenir par des transferts de compétence non compensés, ce qui limiterait d'autant les possibilités d'intervention de la Région.

Face à la baisse des dotations d'une part et aux nouvelles compétences que la Région doit exercer dans le cadre de la loi NOTRe d'autre part, il est souhaitable que la Région s'interroge sur la nature et la pertinence de certaines de ses interventions hors champ de compétences.

Le CESER espère que les chantiers en cours -élaboration du SRDEII, du schéma régional du tourisme, Etats généraux de la culture, élaboration du CPRDFOP- soient l'occasion de mobiliser les moyens et l'ingénierie financière de la Région dans le cadre d'une stratégie d'investissements sur des projets majeurs et prioritaires qui dynamiseraient le territoire régional.

Avis adopté à l'unanimité.

[Absents et n'ont pas pris part au vote : FSU, CGT, Sud Solidaires]

Xavier BEULIN



SYNTHESE DES CREDITS DE PAIEMENT PAR DOMAINE D'INTERVENTION 2015

COMPARAISON CA 2014 ET CA 2015	CA 2014	TOTAL BUDGET 2015		CA 2015	CA 2015	Variation CA 2015- CA 2014 %
	Crédits mandatés (M€)	BP (M€) F + I	BUDGET + DM + RAR (M€)	Crédits mandatés (M€)	Taux de réalisation	
INTERVENTIONS REGIONALES						
TERRITOIRES SOLIDAIRES	88,56	82,09	91,50	88,72	96,96%	0,18%
TIC	4,36	3,96	4,54	4,15	91,41%	-4,82%
ENVIRONNEMENT	13,4	13,59	15,02	11,38	75,77%	-15,07%
FORMATIONS PROFESSIONNELLES	84,86	85,04	93,41	83,65	89,55%	-1,43%
RECHERCHE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION	26,85	27,34	31,70	34,85	109,94%	29,80%
TOURISME	6,61	8,01	8,02	7,07	88,15%	6,96%
ECONOMIE INNOVATION	36,63	43,08	48,52	44,81	92,35%	22,33%
TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS	204,93	215,36	210,81	207,08	98,23%	1,05%
APPRENTISSAGE	101,28	90,18	103,20	94,70	91,76%	-6,50%
ENSEIGNEMENT – LYCEES	149,12	140,29	151,34	155,22	102,56%	4,09%
FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	43,32	44,04	46,25	44,73	96,71%	3,25%
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	6,72	6,78	6,95	5,55	79,86%	-17,41%
CULTURE	35,6	33,15	37,21	29,83	80,17%	-16,21%
SPORTS	9,46	7,56	8,59	7,97	92,78%	-15,75%
COOPERATION DECENTRALISEE	1,33	1,54	1,73	1,54	89,02%	15,79%
EUROPE	25,38	48,48	84,95	36,06	42,45%	42,08%
SOUS-TOTAL INTERVENTIONS REGIONALES	838,41	850,49	943,74	857,31	90,84%	2,25%
Investissement	308,16	316,58	359,36	325,44	90,56%	5,61%
Fonctionnement	530,25	533,91	584,38	531,88	91,02%	0,31%
SOUS-TOTAL MOYENS GENERAUX	208,24	212,2	213,5	207,45	97,17%	-0,38%
TOTAL GENERAL	1046,65	1062,69	1157,24	1064,76	92,01%	1,73%

