



Séance plénière des 22 et 23 juin 2017

**COMPTE ADMINISTRATIF 2016
ET RAPPORT D'ACTIVITÉ ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2016**

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 Hervé COUPEAU, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Le compte administratif 2016 présente un total d'exécution en recettes de 1,115 milliard d'euros¹ et en dépenses de 1,095 milliard d'euros². Il présente un taux de réalisation de 91,4 % en recettes et de 95 % en dépenses.

Le compte administratif permet de mesurer l'évolution des principaux agrégats financiers (épargne brute, épargne nette, capacité de désendettement) et de connaître la situation financière de la Région qui conditionne ses interventions pour les années à venir.

L'arrêté des comptes fait ressortir un résultat de 19,8 M€. Compte tenu des restes à réaliser, le résultat net est de 13,2 M€. Ces données sont reprises dans le budget 2017 par le budget supplémentaire (DM1) sur lequel le CESER est amené également à se prononcer.

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.

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

Le CESER présente en annexe une synthèse des crédits de paiement 2016 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

Hors emprunt et hors résultat reporté, les recettes diminuent de 12,9 M€ par rapport au compte administratif 2015 comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution des recettes de la Région entre 2015 et 2016

	2015	2016		Evolution CA 2016/ CA 2015 (M€)
	Mandaté CA	Budget primitif	Mandaté CA	
Dotations/compensations/autres participations de l'Etat	462,66	433,8	434,89	-27,77
Fiscalité dont :	432,92	440,65	446,24	13,32
Fiscalité directe	176,17	178,87	179,54	3,37
Fiscalité indirecte	256,75	261,78	266,71	9,96
Autres recettes	44,07	29,86	77,1	33,03
Fonds européens	47,05	89,09	15,57	-31,48
SOUS-TOTAL RECETTES (hors emprunt)	986,7	993,4	973,8	-12,9
Recette refinancement emprunt			17,5	
Emprunt	82	113,8	108,6	26,6
TOTAL RECETTES (avec emprunt)	1068,7	1107,2	1099,9	31,2
Excédent N-1	12,8		15,4	2,6
TOTAL AVEC EXCEDENT (hors réaménagement dette)	1081,5		1115,3	33,8

NB : emprunt = 106,4 M€ + 2,16 (indemnité de remboursement anticipé sur un emprunt renégocié).

Cette baisse s'explique par la diminution attendue des dotations de l'Etat et la baisse – inattendue – des fonds européens :

- Comme en 2015 et comme prévu au budget primitif 2016, dans le cadre du « rétablissement des comptes publics », les dotations et participations de l'Etat sont en baisse (dont - 18,8 M€ pour la Dotation globale de fonctionnement).

- Mais le CESER s'étonne de la diminution des fonds européens (- 31,4 M€³ par rapport au CA 2015) alors que la Région est devenue autorité de gestion des fonds européens depuis le 1^{er} janvier 2015. Un volume de 89 M€ était inscrit au budget primitif au titre des fonds européens. Le compte administratif pour 2016 fait état de 15,57 M€ perçus. Il semble que les retards soient dus à des problèmes techniques et informatiques dans les directions de l'Etat chargées de l'instruction des dossiers. Cependant, la DM2 pour 2016, adoptée en octobre dernier, ne mentionnait pas l'existence de problèmes éventuels quant à la perception de ces recettes... Cette situation est problématique pour les bénéficiaires des fonds européens sur les territoires.

Ces baisses sont compensées par une augmentation des produits de la fiscalité directe et indirecte (+ 13,3 M€). Cela concerne essentiellement la CVAE, la ressource régionale de l'apprentissage et la prime aux employeurs d'apprentis. Le CESER se réjouit du dynamisme économique régional qui s'est traduit par une hausse des recettes régionales. Cependant, il s'interroge sur la sous-consommation de la ligne « aide aux employeurs d'apprentis » (une dépense de 13,6 M€ pour une recette réalisée de 17,4 M€). Par ailleurs, le CESER constate que l'effort propre de la Région en faveur de l'apprentissage décroît (4,8 M€ en 2016 contre 20,53 M€ en 2011).

Les autres recettes (d'intervention) sont en forte augmentation : elles résultent principalement du soutien financier de l'Etat pour la déclinaison régionale du plan « Un million de formations pour les personnes en recherche d'emploi » (23 M€). Le CESER note également des recettes relevant des politiques « Economie », « Lycée » et « transports » (après décompte définitif de la contribution financière TER pour 2015). Dans le cadre de la revoyure de la convention TER avec la SNCF, le CESER vient d'élaborer une contribution à destination de l'Exécutif régional dans laquelle il fait des propositions concrètes d'amélioration.

L'emprunt d'équilibre s'élève à 106,4 M€ auxquels s'ajoutent 2,16 M€ (indemnités de remboursement anticipé sur un emprunt renégocié), soit 108,6 M€.

2/ La réalisation des dépenses

Les dépenses s'élèvent à 1,095 milliard d'euros contre 1,064 Md€ en 2015, soit une augmentation de 30 M€ par rapport au CA de 2015. Les restes à réaliser s'élèvent à 6,6 M€, très inférieurs aux restes à réaliser des années précédentes compte tenu de la gestion pluri-annuelle étendue aux dépenses de fonctionnement.

Le tableau ci-dessous permet de comparer les dépenses d'investissement et de fonctionnement réalisées en 2016 par rapport à 2015.

³ Dont bénéficiaire final

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

	CA 2015 : M€ Hors reste à réaliser	Budget 2016 : M€ BP + DM + Report 2015	CA 2016 : M€ hors reste à réaliser	ECART 2016/2015 (M€)
Investissement dont :	376,3	431,90	388,7	+ 12,4
- Interventions régionales Dont fonds européens	325,4 (20,03)	356,46 (49,80)	313,2 (11,7)	- 12,2
- Moyens généraux (*) (dont remboursement capital de la dette) - Refinancement d'un emprunt	50,9	57,91	58,00 17,51	+ 7,1 + 17,51
Fonctionnement dont :	688,7	781,30	706,4	+ 17,7
- Interventions régionales Dont fonds européens	531,9 (16,03)	611,81 (31,52)	548,8 (5,7)	+ 16,9
- Moyens généraux (dont frais financiers)	156,5	169,49	157,6	+ 1,1
TOTAL	1 064,7	1 213,21	1 095,11	+ 30,41

Dans son avis sur le compte administratif pour 2015, le CESER avait pointé une inflexion par rapport aux années précédentes sur les interventions régionales : une stabilité des dépenses de fonctionnement et une augmentation importante des dépenses d'investissement. Cette inflexion ne s'est pas poursuivie en 2016.

➤ **Les dépenses d'investissement**

En 2016, le volume d'investissement pour les interventions régionales (313 M€) reste supérieur à l'objectif fixé par la Région (300 M€), mais il est moins élevé que le volume réalisé en 2015 (325 M€). Il s'éloigne de l'objectif de 2 milliards d'euros d'investissement sur la mandature proposé par le CESER alors que la Région récupère des recettes fiscales, plus dynamiques que les anciennes dotations, dans le cadre des transferts de compétences, comme le montre la hausse des recettes fiscales vue plus haut (+13,3 M€).

Si certaines politiques sont à la hausse (territoires solidaires, lycées, économie/innovation) et contribuent à accroître le taux global d'exécution en investissement, d'autres politiques (transports, recherche, culture, tourisme, fonds européens) font l'objet d'une réduction d'enveloppe par rapport au compte administratif 2015.

S'agissant du tourisme, outre la sous-consommation des crédits, le CESER s'interroge plus globalement sur la faiblesse des investissements consacrés à cette politique alors que l'Exécutif veut en faire un axe régional de développement fort. Dans sa contribution sur le tourisme qu'il a communiquée à la Région en décembre 2016, le CESER a identifié des axes prioritaires pour développer ce secteur. Il espère que la nouvelle stratégie régionale du tourisme, qui a été adoptée en février 2016, se traduira par des investissements plus importants.

Par ailleurs, le CESER s'interroge d'une part sur la diminution des crédits en matière de recherche et d'autre part sur la très faible consommation des crédits en matière d'enseignement supérieur (taux de réalisation : 49 %).

Dans le domaine des transports, le rapport ne donne aucune information sur le projet de construction d'un hangar de maintenance à l'aéroport de Châteauroux et sur la reconstruction de la tour de contrôle. Où en est ce projet ? Par ailleurs, il semblerait qu'il y ait une diminution du fret de l'ordre de plus de 50 %. Quelles en sont les raisons ? Que compte faire la Région ?

➤ **Les dépenses de fonctionnement**

L'essentiel de la hausse des **dépenses de fonctionnement** par rapport au CA 2015 est lié à quelques politiques, tels que la formation professionnelle (+ 24 M€ pour le Plan « Un million de formations »), la culture (+ 1,9 M€) et les transports (+ 6,3 M€). La reprise complète par la Région de la gestion des lignes de transport routier TER de voyageurs et les crédits baux expliquent cette augmentation qui avait été prévue au budget (compensée en partie par des recettes d'intervention).

En ce qui concerne les moyens généraux, l'augmentation de 1 M€ par rapport au compte administratif 2015 tient compte principalement des mesures nationales (début de la mise en œuvre du PPCR⁴, augmentation du point d'indice) et de la poursuite des transferts de personnels liés aux transferts de compétences. La consommation des crédits est conforme aux prévisions budgétaires. Le rapport souligne la persistance en 2016 d'un volume important d'absences maladie. Le CESER regrette l'absence de présentation concomitante du bilan social. Il souhaiterait avoir des précisions sur les taux d'absentéisme et sur la nature. Quelle politique préventive est conduite par la collectivité ?

Les principales diminutions concernent les fonds européens (- 10 M€), l'économie (- 2,2 M€), les territoires solidaires (- 2,4 M€) et la recherche (- 1 M€).

Comme indiqué précédemment, des problèmes techniques ont retardé la mise en œuvre des programmes européens 2014-2020.

Par ailleurs, la mobilisation plus faible des dispositifs en 2016, en particulier dans le domaine économique, semble liée notamment à l'élaboration du SRDEII et des Etats généraux. La mise en œuvre de ce schéma via la mise en place de la nouvelle agence économique, Dev'Up, la refonte de la politique agricole et la simplification des aides devraient se traduire par une montée en puissance de la politique économique en 2017.

3/ La situation financière à fin 2016

Depuis plusieurs années, le CESER pointe la dégradation des indicateurs de gestion que s'était fixé la Région pour la précédente mandature.

Face à la baisse des dotations de l'Etat et aux conséquences de l'intégration de nouvelles compétences, l'Exécutif régional a modifié les ratios d'objectifs financiers à deux reprises (en février 2016 au moment du vote sur le budget 2016, puis en décembre 2016 pour le budget 2017).

⁴ PPCR : protocole des parcours professionnels, des parcours et rémunérations.

	REALISATION DES OBJECTIFS CA 2015	REALISATION DES OBJECTIFS CA 2016	NOUVEAUX OBJECTIFS DE LA REGION OB 2017
Taux d'épargne brute	24 % (Objectif > 30 %)	22,33 % (objectif > 20 %)	> 15 %
Taux d'épargne nette ou d'autofinancement	51 %, 169 M€ (Objectif > 150 M€)	44 %, 151,4 M€ (Objectif > 40 %)	> 35 %
Capacité de désendettement	2 ans et 9 mois (Objectif < 3 ans)	3,38 années (Objectif < 5 ans)	< 5 ans
Encours de la dette	633 (1)	686,7 M€ (2)	

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

(2) : encours global en 2016 : 917,2 M€ en incluant l'encours de crédit-bail ferroviaire signé en 2006 et 2009.

L'encours global de la dette régionale reste à un niveau soutenable pour la collectivité d'autant que la Région est toujours très performante dans sa gestion financière (trésorerie et dette). La Région bénéficie de taux d'intérêt négatifs qui lui rapportent de l'argent. Le CESER ne peut cependant pas se réjouir de cette situation des marchés de capitaux qui privilégient le marché monétaire au détriment du financement de l'économie réelle et singulièrement de celui des TPE-PME.

De plus, en cette période plus incertaine sur l'évolution des taux d'intérêts, le CESER encourage la Région à renouveler la sécurisation du financement de ses investissements à venir en contractualisant sur plusieurs années comme elle l'avait opportunément fait il y a 4 ans avec la Banque Européenne d'Investissement.

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.

Dans son avis de 2015, le CESER avait suggéré que le début d'une nouvelle mandature en 2016 soit l'occasion d'amorcer une refonte du document afin qu'il corresponde à la nouvelle architecture budgétaire, mise en œuvre par l'Exécutif en 2016. Le document présenté reste sur la même maquette que les années précédentes mais il marque quelques évolutions.

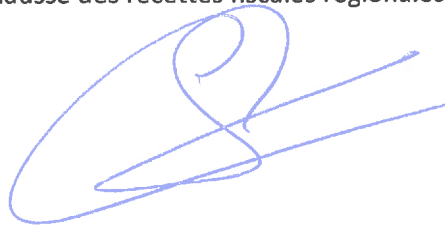
Par ailleurs, pour une plus large diffusion, le CESER suggère que, au-delà de la forme papier, la présentation de ce document devienne plus didactique en utilisant des moyens numériques interactifs maintenant disponibles.

Conclusion

En hausse de 2,85 % sur un an, ce compte administratif est le dernier avant l'intégration des compétences de la loi NOTRe (économie, transports interurbains...), qui modifiera sensiblement les masses budgétaires lors des prochains exercices.

Le CESER pense que, tout en intégrant les transferts de compétences qui génèrent principalement des dépenses de fonctionnement, la Région doit rester une collectivité stratégique qui consacre une large part de son budget à l'investissement structurant sur les territoires. La préservation d'un niveau d'épargne élevé, qui conditionne la capacité d'investissement de la collectivité, repose sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement mais aussi sur un haut niveau d'investissement qui favorise le dynamisme de l'économie et se traduit par une hausse des recettes fiscales régionales.

Avis adopté à l'unanimité.



Le Président du CESER Centre-Val de Loire
Éric CHEVÉE

TOTAL DEPENSES CA 2016 (I + F)

TOTAL INTERVENTIONS REGIONALES	CA 2015 Crédits mandatés (M€)	BUDGET 2016 + DM + RAR (M€)	CA 2016		Variation CA 2016- CA 2015 %
			Crédits mandatés (M€)	Taux de réalisation	
TERRITOIRES SOLIDAIRES	88,72	87,85	90,37	102,87%	1,86%
ENVIRONNEMENT	11,38	14,53	11,47	78,94%	0,79%
TIC	4,15	5,00	4,6	92,00%	10,84%
SOUS-TOTAL SOLIDARITES TERRITORIALES, TRANSITION ECOLOGIQUE, STRATEGIES (15 programmes en 2016)	104,25	107,38	106,44	99,12%	2,10%
Investissement	85,97	88,71	89,67	101,08%	5,04%
Fonctionnement	18,88	18,15	16,77	92,40%	-11,18%
ECONOMIE INNOVATION	44,82	50,35	46	91,36%	2,63%
RECHERCHE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION	34,84	34,03	29,88	87,80%	-14,24%
TOURISME	7,07	8,28	6,99	84,42%	-1,13%
FORMATIONS PROFESSIONNELLES	83,65	116,08	107,84	92,90%	28,92%
INFORMATION ORIENTATION		1,16	0,66	56,90%	
Programme SPRO (F)		2,04	1,54	75,49%	
SOUS-TOTAL DEVPT ECONOMIQUE, RECHERCHE, INNOVATION ET FORMATION PROF (29 programmes)	170,38	211,94	192,91	91,02%	13,22%
Investissement	51,52	55,8	50,92	91,25%	-1,16%
Fonctionnement	118,86	156,14	141,99	90,94%	19,46%
TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS : F + I	207,08	192,91	190,29	98,64%	-8,11%
Programme Aéroports : F + I		3,56	2,56	71,91%	
SOUS-TOTAL TRANSPORTS ET MOBILITES DURABLES (8 programmes en 2016)	207,08	196,47	192,85	98,16%	-6,87%
Investissement	41,29	22,65	20,75	91,61%	-49,75%
Fonctionnement	165,79	173,82	172,1	99,01%	3,81%
ENSEIGNEMENT - LYCEES	155,23	162,85	167,42	102,81%	7,85%
APPRENTISSAGE	94,71	108,53	95,8	92,05%	0,62%
FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	44,75	47,8	45,31	94,79%	1,25%
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	5,55	10,75	6,01	55,91%	8,29%
CULTURE	29,84	36,71	29,11	79,30%	-2,45%
SPORTS	7,98	8,49	7,77	91,52%	-2,63%
COOPERATION DECENTRALISEE	1,54	1,55	1,54	99,35%	0,00%
SOUS-TOTAL FORMATIONS INITIALES, APPRENTISSAGE ET VIE CITOYENNE (35 programmes en 2016)	339,60	371,68	352,46	94,83%	3,79%
Investissement	127,22	139,52	140,16	100,46%	10,17%
Fonctionnement	212,32	232,16	212,3	91,45%	-0,01%
SOUS-TOTAL EUROPE (Fonds européens non ventilables et hors F.E. à partir de 2016)	86,06	81,31	17,43	21,44%	-51,66%
Investissement	20,03	49,8	11,71	23,51%	-41,54%
Fonctionnement	16,03	31,51	5,72	18,15%	-64,32%
TOTAL INTERVENTIONS REGIONALES	857,37	968,78	862,09	88,99%	0,55%
Investissement	325,44	356,48	313,21	87,86%	-3,76%
Fonctionnement	531,88	612,78	548,88	89,72%	1,20%
TOTAL MOYENS GENERAUX	207,45	244,92	233,37	95,28%	12,49%
TOTAL GENERAL	1064,76	1213,7	1095,46	90,26%	2,88%