

Le Compte Administratif 2017

*Budget Principal
et Budget annexe « Aéroport d'Avignon »*

A V I S



27 Juin 2018

Rapporteur

Stéphane GRECH

Président de la Commission Relations Internationales, Europe et Euro-Région

Assisté de Christiane GAU

Sur le Budget Principal

Avis adopté à l'unanimité des 125 conseillers présents

Sur le Budget annexe « Aéroport d'Avignon »

Avis adopté à l'unanimité des 125 conseillers présents

dans le cadre d'une saisine obligatoire

Budget Principal

Ce Compte Administratif (CA) 2017 relate les dépenses et les recettes de l'année 2017 du Budget principal et Budget annexe « Aéroport d'Avignon ». Il présente les résultats comptables de l'exercice et rend compte de la situation financière de la Région.

Le Compte Administratif est soumis pour approbation à l'Assemblée délibérante avant le 30 Juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

L'avis préalable du Conseil Economique, Social et Environnemental s'inscrit dans le cadre d'une saisine obligatoire, conformément aux dispositions de l'article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales.

1. Le contexte économique de l'année 2017

En Région, l'activité économique en 2017 poursuit son redressement, avec :

- Une baisse d'un point du taux de chômage régional qui passe à 10,4 % de la population active, taux qui reste toutefois supérieur au niveau national,
- Une situation régionale qui s'améliore dans la majorité des secteurs d'activité, avec un accroissement de la fréquentation touristique, un marché immobilier qui se stabilise à un niveau élevé et une production agricole qui tire son épingle du jeu,
- Dans le même temps, les créations d'entreprises s'accroissent tandis que les défaillances se sont stabilisées.

Toutefois, cette amélioration économique qui se traduit notamment par le dynamisme des recettes fiscales, ne doit pas masquer que notre Région se situe au 3^{ème} rang des régions les plus pauvres de France : d'après l'INSEE, 870 000 personnes soit 17,5 % de la population régionale, vit sous le seuil de pauvreté.

2. Les principaux chiffres du Compte Administratif

COMPTE ADMINISTRATIF 2017 (en M€)	
Recettes réelles de fonctionnement	2 016,70
<i>dont dotations subventions participations</i>	486,00
<i>dont Fiscalité directe</i>	620,60
<i>dont Fiscalité indirecte</i>	821,60
Dépenses réelles de fonctionnement	1 664,40
<i>dont dépenses de personnel</i>	264
<i>Ratio dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement</i>	15,87%
Epargne brute	337
Taux d'épargne brute	16,9%
Recettes réelles d'investissement	548,60
dont emprunts et dettes	416,80
Dépenses réelles d'investissement	912,30
dont dépenses financières	327,60
Dette au 31/12/2017 (crédit-bail inclus)	2 753,50

3. Observations du Conseil Economique, Social et Environnemental

► Une progression des recettes de fonctionnement

Malgré la poursuite de la baisse des dotations de l'Etat, les recettes de fonctionnement ont fortement progressé. Cette hausse est principalement due à la nouvelle répartition du produit de la CVAE : les régions en perçoivent désormais 50 %, contre 25 % auparavant. On relève également la progression de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE) « Grenelle » (+4,3%) et le dynamisme des recettes de « cartes grises » (+2,3%).

L'épargne brute accuse une légère baisse de -1%, passant de 340 M€ en 2016 à 337 M€, en 2017, tandis qu'après remboursement de l'annuité d'emprunt, l'épargne nette s'améliore.

► Une stagnation des dépenses d'investissement

Si les dépenses d'investissement affichent une forte progression (+23,6 %), celle-ci est essentiellement due à l'investissement exceptionnel de 144 M€ pour l'achat d'immeubles de bureaux. Après retraitement de cet investissement exceptionnel, ces dépenses sont en légère diminution.

► Une dégradation de la capacité de désendettement

La collectivité a financé une partie de ses investissements par un recours à l'emprunt, accroissant son endettement net de 140 M€.

Sa capacité de désendettement se dégrade pour atteindre 8 années, contre 7,6 années en 2016.

► **Un risque financier induit par le litige SNCF**

L'un des contentieux entre la SNCF et la Région porte sur le montant à verser par la Région au titre du contrat d'exploitation : une diminution de 36 M€ a été opérée unilatéralement par la Région en 2016 et de nouveau en 2017.

A ce jour, des discussions sont en cours mais le litige n'est pas tranché. Aussi, la pertinence du montant de la provision de 10 M€ inscrite au BP 2018, reste à justifier.

Le non versement de ce montant cumulé de 72 M€ a permis à la Région d'afficher en 2016 un redressement de son épargne brute (qui se serait élevée à 18 % au lieu des 20 % affichés). Si la Région devait acquitter, même partiellement, les sommes réclamées par la SNCF, cela impacterait très négativement son épargne et donc ses capacités d'investissement futures.

Le CESER exprime une nouvelle fois sa difficulté à se prononcer sur ce dossier, car les éléments concrets permettant une analyse ne lui ont pas été fournis, malgré de nombreuses demandes.

► **Un stock d'AP qui reste élevé**

L'Exécutif régional avait déploré un stock d'AP trop élevé en début de mandat.

Si ce stock a peu progressé entre le 31/12/2015 (1,327 Milliard d'euros) et le 31/12/2016 (1,356 Milliard d'euros), il a ensuite augmenté plus fortement pour se situer à 1,607 Milliard d'euros au 31/12/2017.

Ces données ne montrent donc pas d'amélioration significative dans ce domaine.

Le CESER s'inquiète de la contrainte sur les budgets futurs et sur leurs conséquences quant à l'atteinte de l'objectif de désendettement de la Région. Le CESER souhaite avoir des éléments explicatifs et détaillés à ce sujet.

► **Une valorisation insuffisante de l'intervention régionale**

Le rapport qui accompagne le Compte Administratif devrait permettre une lecture et une compréhension « raisonnable » des documents comptables, et donc des politiques effectivement mises en œuvre. Il devrait en particulier inclure une analyse par politique, de nature à améliorer l'information du CESER et des citoyens.

Concernant la dégradation des ratios de solvabilité, la justification avancée – le poids des transferts de compétences de la loi Notre - n'est pas totalement explicite et aurait mérité une argumentation détaillée.

Une simulation de l'impact sur les finances futures du projet de déménagement des services régionaux dans les nouveaux bâtiments récemment acquis aurait été utile pour permettre de constater l'économie attendue découlant de cette opération.

Le CESER relève et salue l'effort qui a été consenti par les services de la Région pour répondre – même partiellement – aux questions posées dans le cadre de la rédaction du présent avis.

Par ailleurs, le CESER regrette que la présentation générale de ce Compte Administratif ne mette pas suffisamment en valeur les actions d'envergure ou valorisantes entreprises par la Région au cours de l'année 2017.

La nouvelle équipe avait déploré une situation financière dégradée et s'était engagée sur le redressement des comptes de la collectivité avec notamment la baisse des dépenses de fonctionnement, la diminution du recours à l'emprunt et la maîtrise des investissements.

Avec la baisse de l'épargne brute dégagée et la progression de l'encours de la dette, force est de constater que la collectivité ne semble pas aller actuellement vers cet objectif.

Le CESER souhaite que l'Exécutif régional se fixe, sur la durée de son mandat, et dans ses différents domaines de compétence, des objectifs chiffrés exigeants, pour réaliser ses ambitions affichées.

Budget annexe

« Aéroport d'Avignon »

Le Conseil Economique, Social et Environnemental prend acte de la transmission par la Région du document comptable «Compte Administratif 2017 » du Budget annexe « Aéroport d'Avignon ».

Il relève qu'un emprunt a été souscrit pour la première fois sur ce budget annexe, pour un montant de 2 950 000 €.

Le CESER souhaite que lui soit communiqué le contenu et les conditions de la nouvelle Délégation de Service Public signée en 2018.

Plus généralement, le CESER souhaiterait bénéficier d'une présentation détaillée des activités, du budget et des enjeux de cette plateforme aéroportuaire.

Contributions des Collèges

non soumises au vote

1^{er} Collège

Le 1^{er} Collège constate des efforts de bonne gestion, un soutien accru aux entreprises, aux dispositions sécuritaire et à l'innovation. Toutefois, il regrette :

- l'augmentation significative des dépenses de fonctionnement à périmètre constant
- l'alourdissement de la dette

L'augmentation significative des recettes aurait dû permettre un désendettement au moins symbolique et une amélioration de l'épargne brute, en légère baisse avec un taux d'épargne brute de 16,9 % alors que la moyenne des Régions s'établit autour de 20 %.

Malgré les ambitions initialement affichées par l'Exécutif, soutenue par le 1^{er} Collège, la promotion de l'apprentissage n'est pas constatée : accroissement du nombre d'apprentis (+7%) et des ressources (+9,5 M€), stagnation des dotations au CFA.

Ces points sont un mauvais signal, alors que la croissance économique s'affaiblit.

Le 1^{er} Collège tient à souligner que les services de la Région se sont rendus plus disponibles, transparents et à l'écoute du CESER pour l'évaluation du Compte Administratif.

2^{ème} Collège

Le 2^{ème} Collège souhaite que le CESER puisse jouer pleinement son rôle d'évaluation de la politique régionale. Pour cela, en matière budgétaire, il doit être en capacité :

- d'obtenir des éléments d'analyse des évolutions pluriannuelles des Comptes Administratifs
- d'avoir un suivi régulier de l'avancement et des évolutions de ces politiques par des points d'étapes avec des auditions dans chaque commission tout au long de l'exercice, notamment dans le cadre d'auto-saisines.

Dans le même sens, la mise à disposition du CESER d'un document récapitulatif des éléments du Budget Primitif, les Autorisations d'Engagement accompagné des évolutions constatées entre les deux est nécessaire. Il serait également nécessaire que le déploiement des fonds européens au sein du budget régional soit porté à la connaissance du CESER.

Ces éléments permettront de ne pas se contenter d'une approche purement comptable du Compte Administratif de la Région. Le 2^{ème} Collège considère que les femmes et les hommes

sont les premiers concernés par les politiques budgétaires. C'est pourquoi l'analyse des documents budgétaires doit permettre de mesurer les conséquences sociales des interventions de la Région.

3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges :

- Souhaitent pour l'avenir, qu'au-delà d'une analyse des « grands équilibres », la présentation du Compte Administratif permette au CESER d'avoir une vision à la fois synthétique et précise des principaux domaines et politiques d'intervention de la Région.

- Suggèrent en conséquence que soient produits des éléments analytiques sur les dépenses d'intervention dans les principaux champs de compétence du Conseil régional, avec des données comparatives tant au fil des années que pour l'année dont le Compte Administratif est soumis à leur appréciation (comparaison des BP/BP + BS/CA).

- Rappellent leur vif souhait de voir le CESER associé à un dispositif d'évaluation, conformément aux dispositions de la Loi.

Explications de vote

1^{er} Collège

Delphine GALLIN

2^{ème} Collège

Catherine ALEXANDRIDES

Florence LIBRA

3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Sylvain GILLET

Intervention de Delphine GALLIN au nom du 1^{er} Collège

Le Compte Administratif 2017 qui nous a été soumis se caractérise par une nette hausse des recettes et des dépenses (environ 350 M€) qui s'explique à la fois par les transferts de compétences et de moyens (Etat et départements), et par une très nette amélioration des rentrées fiscales de la Région, faisant ressortir au global un solde créditeur d'environ 50 M€.

Ce contexte aurait dû permettre une amélioration de l'épargne brute, mais il se traduit par une simple stabilité de faible niveau (341 M€ en 2016, 337M€ en 2017) avec un taux d'épargne brute de 16,9% (moyenne des Régions, autour de 20 %), et une épargne nette (épargne brute - remboursement de la dette) de 191 M€.

Le 1^{er} Collège constate, à périmètre constant une hausse des dépenses de fonctionnement des directions opérationnelles d'environ 30 M€ et des dépenses communes d'environ 16 M€.

Pour financer des dépenses d'investissement d'environ 630 M€, la Région a emprunté 283 M€, ce qui a accru la dette de la Région de 140 M€ ; cet alourdissement de l'endettement correspond à l'achat d'immeubles de bureau pour relocaliser les services, sans prendre en compte les frais annexes.

Ces points sont un mauvais signal ! Le 1^{er} Collège attendait un désendettement à hauteur du boni fiscal et une stabilité des dépenses de fonctionnement.

La perspective d'augmentation des taux de crédit, de baisse de la croissance (1,7% prévu en 2018 après 2,2% en 2017), le risque non pris en compte du litige avec la SNCF, rendront d'autant plus difficile le désendettement en 2018.

Sur le plan de l'apprentissage et l'objectif de 50 000 apprentis, priorité du Conseil régional partagée par le 1^{er} Collège, bien que les effectifs d'apprentis et que la ressource régionale « apprentissage » augmente (+7 % apprentis en 2017 ; + 9,5 M€), les dépenses en fonctionnement des CFA stagnent.

Le Compte administratif 2017 est raisonnablement conforme aux prévisions du Budget Principal, même si on relève l'achat de bâtiments pour 145 M€ (apparu au BS 2017), une sous-évaluation des rémunérations de stagiaires (9 M€), du coût de l'Agence Régionale de l'Innovation et de l'Internationalisation (ARII) (+3,8 M€), des dépenses de sureté en croissance ainsi que des frais d'événementiel et achat d'espace (+2,6 M€).

Le 1^{er} Collège s'alarme du respect des engagements liés au CPER compte tenu des retards dans l'exécution des projets (ferroviaires SNCF, urbains pour la métropole Aix/Marseille)

Concernant l'Aéroport d'Avignon, au-delà de l'emprunt de 2,95 M€ contracté, le 1^{er} Collège s'interroge sur la disproportion entre les 5,3 M€ de Crédits de Paiement et pour 1,9 M€ d'Autorisations de Programme.

En revanche, on relève de façon plus positives la montée en puissance du fond d'aménagement du territoire et des CRET pour 30 M€ supplémentaires ainsi qu'une meilleure affectation du FEDER permettant des investissements supplémentaires pour 27 M€.

Par ailleurs, le 1^{er} Collège se félicite de l'amélioration de la relation avec les services de la Région qui se sont rendus plus disponibles, à l'écoute et transparents au cours des auditions sur le compte administratif, ainsi que la présentation, en annexe, d'un tableau comparatif des AP et AE par programmes avec leur affectation.

Le 1^{er} Collège constate des efforts de bonne gestion, mais regrette que l'évolution des comptes n'annonce pas clairement une entrée dans un cercle plus vertueux.

Le 1^{er} Collège votera l'avis.

Intervention de Catherine ALEXANDRIDES au nom du groupe CFDT (2^{ème} Collège)

Notre participation au CESER n'a pas pour seul but l'information aux citoyens. Elle entre dans nos résolutions et notre ADN qui est la mise en œuvre de la démocratie : c'est notre nom de famille, notre appellation : confédération démocratique.

Elle a comme visée, comme ambition, de contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions, la possibilité d'interroger ces institutions et de vérifier leur fonctionnement, leur cohérence et l'écart entre les promesses électorales et les réalisations concrètes.

Une analyse par politique améliorerait l'information du CESER et des citoyens, de nos adhérents, de nos représentants dans les entreprises.

Nous sommes d'accord avec l'avis : « l'analyse fournie par la région n'est pas suffisamment explicite sur les conséquences de l'application de la loi NOTRe dans les documents transmis par la région. »

Même si les services ont été présents pour répondre à nos questions et nous les remercions pour leur efforts à répondre à nos questions.

Nous demandons à la Région une présentation générale du Compte Administratif qui tout en respectant les règles de la présentation de la comptabilité publique, permette aussi, dans le rapport qui l'accompagne, une lecture plus claire.

De même nous demandons plus de lisibilité sur la capacité de désendettement.

La CFDT votera l'avis.

Intervention de Florence LIBRA au nom des groupes CGT et FSU (2^{ème} Collège)

Si l'on peut considérer que le contexte économique s'est quelque peu amélioré en 2017, il n'en reste pas moins que les effets sur les catégories populaires et sur la réduction des inégalités ne sont pas palpables. Comme le souligne justement l'avis du CESER, notre Région reste l'une des régions au plus fort taux de pauvreté. C'est pourquoi les politiques publiques doivent viser en

priorité à répondre aux besoins de ces populations tant en matière de formation, de services publics, de transports, de logements, d'aménagement du territoire, etc... Ainsi, le Compte Administratif, traduction de la politique conduite par l'Exécutif régional tout au long de l'année 2017 devrait refléter une telle priorité.

Or, il n'en est rien...

Fidèle aux orientations contenues dans le Budget Primitif, le Compte Administratif traduit la priorité donnée aux aides en direction des entreprises en matière économique, l'abandon de pans entiers de la population en matière de formation professionnelle (tous ceux non immédiatement employables), de lutte contre l'illettrisme, de politique de la ville, de logement, de soutien à la culture ou aux sports, la priorité donnée aux transports routiers en dépit des discours lénifiants sur la COP d'avance, etc...

Dans le même temps, comme le souligne justement l'avis, les investissements sont en panne si on excepte l'achat discutable d'immeubles de bureaux pour les services de la Région. Pourtant, les investissements publics sont porteurs de projets d'avenir. De là à faire le constat que l'Exécutif régional n'est porteur d'aucune vision d'avenir pour notre Région, il n'y a qu'un pas que nous franchissons ! Pourtant les dépenses d'éducation, de santé, de logement, de recherche ... sont essentielles à la croissance économique. Bien plus utiles, en tous cas que les aides et les exonérations en tous genres accordées aux entreprises, sans réel retour.

L'objectif de la Région semble être de donner satisfaction aux agences de notation en optimisant coûte que coûte l'épargne brute, sans réel succès d'ailleurs malgré les jeux d'écriture comptable dénoncés en réunion de commission (la TICPE Grenelle, recette d'investissement intégrée en recette de fonctionnement par exemple) ou le non versement cumulé de 72 M€ à la SNCF sur ces deux dernière années qui a permis d'afficher un redressement artificiel de l'épargne brute.

Nous partageons la conclusion de l'avis du CESER sur l'incapacité de l'Exécutif régional à tenir ses engagements sur les comptes de la collectivité alors que dans le même temps la réponse aux besoins des populations de PACA est en recul. L'augmentation croissante du stock d'Autorisations de Programmes non budgétisées ou non mandatées est une illustration de cette dérive.

Les groupes CGT et FSU voteront l'avis car ils en partagent globalement le contenu.

Intervention de Sylvain GILLET au nom des 3^{ème} et 4^{ème} Collèges

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges :

- Se félicitent que les conseillers aient pu disposer, plus tôt que par le passé, de tous les documents permettant au CESER d'exercer son rôle dans l'appréciation du Compte Administratif 2017 de la Région.*
- Reprennent à leur compte les observations de la commission des finances du CESER.*

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges :

- Constatent des confusions ou présentations différentes de certaines données chiffrées entre le rapport et la présentation projetée devant la commission des Finances rendant difficile parfois la compréhension d'un domaine complexe et évolutif.

- Soulignent à cet égard que, d'une année sur l'autre, les changements dans l'architecture des programmes et/ou le contenu même de ceux-ci, les changements de libellés ou d'appellation, l'évolution des règles, s'ajoutant aux changements de politiques et à l'impact des mesures nouvelles issues des transferts de compétences, rendent difficile voire impossible une évaluation objective et argumentée.

- Observent que le rapport de présentation du Compte Administratif s'attache -légitimement- à l'examen des « grands équilibres », mais ne laisse que peu de place aux politiques d'intervention; or, la comparaison entre les crédits initialement inscrits au BP d'une part, et les dépenses constatées au C.A d'autre part permet d'apprécier la mise en œuvre effective (ou non) des choix politiques affichés; et l'examen des documents communiqués (notamment l'annexe 6) conduit à constater des écarts parfois importants (en + ou en -) entre le BP et le C.A. sans que les explications n'en soient données. La procédure mise en place cette année (audition des DGA et/ou des techniciens du Conseil régional les 19 et 20 juin) s'est avérée intéressante mais perfectible: les interrogations sur les écarts entre BP et CA n'ont en effet pas toujours trouvé de réponse: s'agit-il d'une mauvaise prévision initiale?, s'agit-il d'un abandon, ou, au contraire d'un abondement de certains secteurs ou programmes en cours d'année 2017 ?, s'agit-il de raisons techniques ? , s'agit-il de choix politiques ?, s'agit-il d'éléments de pure opportunité?...

Pour les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges il est donc très souhaitable qu'à l'occasion de l'examen par le CESER du Compte Administratif soient apportés des éléments de réponse et, à cet égard, pour donner plus de visibilité à l'action régionale, et de lisibilité de celle-ci par la société civile, il conviendrait de disposer des éléments explicatifs que doit pouvoir fournir une présentation analytique des documents budgétaires. Un travail de traçabilité doit permettre, dans l'avenir, de disposer d'une présentation à la fois détaillée, consolidée et explicitée des principaux domaines d'intervention de la Région, comme de leur évolution au fil des années mais aussi en cours d'année (comparaison BP/BP+BS/CA).

De la même façon, le recentrage annoncé de la Région sur ses compétences obligatoires et sur ses compétences dite « partagées » pourrait appeler des développements qui, dans l'état actuel, ne figurent pas dans les documents communiqués rendant donc impossible une quelconque appréciation de la part de nos Collèges.

En conclusion, les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges demandent donc, pour l'avenir et dès le Budget 2019, que les élus et les services de la Région puissent apporter au CESER, les éléments précis permettant à notre assemblée de jouer pleinement son rôle, dans un esprit constructif et de bonne information des citoyens et de la société civile.

Nos collègues renouvellent enfin leur souhait d'une mise en œuvre urgente de la mission d'évaluation à laquelle, de par la loi, le CESER doit désormais prendre sa part.

Les 3^{ème} et 4^{ème} Collèges voteront l'avis.



27, Place Jules Guesde - CS 80255 - 13235 Marseille Cedex 02
Téléphone : 04 91 57 53 00

e.mail : ceser@maregionsud.fr
Site web: www.ceserpaca.fr
Site Newsletter : ceser@regionpaca.com