

Nantes, le 31 mars 2016

En amont du vote du Budget 2016

LA SITUATION FINANCIERE DE LA REGION DES PAYS DE LA LOIRE

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Article 47-2, alinéa 2 de la Constitution

Sommaire

Note de synthèse : La situation financière des Pays de la Loire.....	P.2 à 4
Fiche 1 : La dégradation de la situation financière sur le mandat 2010 – 2015.....	p.5
Fiche 2 : Un demi-milliard d’euros d’AP n’a pas été voté.....	p.6
Fiche 3 : La Région a plus de 2,2 milliards d’euros de restes à payer.....	p.7
Fiche 4 : La Chambre régionale des comptes avait alerté en décembre 2013.....	p.8
Fiche 5 : Un exemple de saucissonnage budgétaire, le lycée Nelson Mandela.....	p.9
Fiche 6 : Standard & Poor’s a documenté ses prévisions sur des bases erronées.....	p.10
Fiche 7 : La Région se portera candidate pour la certification de ses comptes	p.11

CONTACT PRESSE

servicepresse@paysdelaloire.fr / 02 28 20 60 60

La situation budgétaire des Pays de la Loire ne reflétait pas la réalité de la situation

1. Le mandat 2010-2015 aura été marqué par une insincérité budgétaire d'une ampleur considérable, près d'un demi-milliard d'euros ayant été soustraits au vote du budget.

Le mandat 2010 – 2015 a été celui d'une fuite en avant financière (*fiche 1*), mais également d'une **insincérité budgétaire** d'une ampleur considérable. Pour y remédier, Bruno Retailleau proposera à sa majorité, lors de la session budgétaire des 14 et 15 avril 2016, de voter 478,8 M€ d'autorisations de programmes (AP) correspondant à des opérations d'investissement qui auraient dû être budgétées par l'ancienne majorité et ne l'ont pas été. Concrètement ces opérations d'investissements n'avaient été votées que pour des montants très inférieurs à leur coût total (*fiche 2*).

Il s'agit là d'une **première approche attestée par le cabinet Ernst & Young**, mandaté pour réaliser un audit de la situation financière de notre collectivité. Toutes les opérations n'ayant pas encore été vérifiées, une réévaluation à la hausse de ces montants reste possible.

Pour que nos documents budgétaires soient sincères, cette « dette cachée » aurait dû s'ajouter aux « restes à payer » déjà connus de 1,7 milliard d'euros, représentant ainsi un total de 2,2 milliards d'euros d'engagements pris par la Région (*fiche 3*).

Ces restes à payer engagent notre avenir alors que **la Région des Pays de la Loire s'est très fortement endettée ces dernières années, au-dessus de la moyenne nationale** et bien au-delà des régions voisines de Bretagne, de Poitou-Charentes et d'Aquitaine (*fiche 1*).

2. La Chambre régionale des comptes avait déjà dénoncé cette gestion budgétaire insincère relevant d'un véritable « saucissonnage budgétaire ».

Explication sur la comptabilité d'engagement

Gestion en Autorisations de programme (AP) et Crédits de paiement (CP)

Le dispositif de gestion pluriannuelle par les collectivités publiques mérite d'être expliqué. Les collectivités territoriales sont soumises au principe d'annualité budgétaire : elles votent leurs budgets chaque année. Pour autant, certains investissements représentent des projets importants qui ne peuvent ni être réalisés ni payés sur une seule année : construire un lycée, par exemple.

Les grandes collectivités utilisent donc une comptabilité pluriannuelle, appelée comptabilité d'engagement, qui leur permet de planifier à plus long terme. Elles votent ainsi des « autorisations de programme » (AP) valables plusieurs années, qui correspondent au montant de l'investissement, par exemple le coût du lycée, et qui se décomposent, année après année, en « crédits de paiement » (CP).

Pour un investissement donné, l'autorisation de programme est votée en une seule fois avant le démarrage des travaux. Les crédits de paiements sont ensuite votés à chaque budget en fonction du déroulement de l'opération et des sommes à payer dans l'année.

A condition d'être bien utilisée, la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement constitue un mécanisme de pilotage pluriannuel des budgets (on sait où l'on va) et garantit la transparence des engagements pris (on sait combien on devra payer).

Fausant la visibilité de la comptabilité d'engagement, le saucissonnage sur les opérations d'investissement a été systématique, les AP étant votées en plusieurs tranches et sur plusieurs années. Par exemple, pour le lycée Nelson Mandela, réalisé sur l'île de Nantes en 2013-2014 pour 75,5 M€, les AP ont ainsi été votées en cinq fois entre 2009 et 2014 (*fiche 4*) alors que le coût total était connu dès l'origine.

La Chambre régionale des comptes avait pointé ces anomalies (page 8/51 de son rapport de décembre 2013) en contrôlant la gestion de la précédente majorité, notamment pour la construction de lycées. Elle avait alors dénoncé « l'absence de visibilité sur le coût global des opérations » que ces votes partiels entraînaient (*fiche 5*), considérant également que

ces pratiques altéraient la sincérité budgétaire de la Région¹. Elles étaient d'ailleurs contraires au Règlement budgétaire et financier voté par la collectivité, l'ancienne majorité s'étant sciemment exonérée du respect de ses propres règles internes.

Pourquoi de telles pratiques ? La raison en est simple, la saucissonnage budgétaire a permis de ne pas faire apparaître le montant total, dangereusement élevé, des engagements pris par la Région, pour un total de 2,2 Milliards d'euros. Ainsi, en juin 2015 l'agence de notation financière Standard & Poor's (*fiche 6*), qui avait en charge l'évaluation de la santé financière de la collectivité et sa capacité à rembourser sa dette a produit son analyse à partir de chiffres très éloignés de la réalité de ce qui a été investi au cours de l'année 2015.

3. Face à cette situation, la nouvelle majorité prendra deux engagements clairs pour rendre nos budgets transparents et soutenables.

- ✓ Avant l'été, nous nous porterons candidat à la **certification de nos comptes** par la Cour des comptes. En effet, la loi NOTRe du 7 août 2015 ouvre aux collectivités territoriales cette expérimentation visant à « assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes » (*fiche 7*). Cette procédure nous conduira à sécuriser nos procédures et renforcer nos contrôles internes afin de rendre ainsi impossibles à l'avenir les errements qui ont été commis. **Nous prenons l'engagement de présenter aux électeurs et aux contribuables ligériens des budgets sincères et fiables.**

- ✓ Une fois l'audit financier achevé, une **révision de l'ensemble des décisions passées sera menée**, afin de faire le point sur l'état réel des différents projets et donc de nos marges de manœuvre. Plus de 40 M€ de dossiers sont ainsi soumis à un examen prioritaire. Cette révision nous permettra, d'ici au débat d'orientations budgétaires pour 2017 qui aura lieu à l'automne, de retrouver une trajectoire soutenable des finances de la Région.

¹ Le Conseil régional avait répondu à la Chambre régionale des comptes qu'il souhaitait procéder en deux tranches : 15 % pour les études puis 85 % lors de la décision de lancer les travaux. Cela n'a jamais été respecté : les autorisations de programme votées ensuite pour les lycées représentent toutes moins de 5 % du coût des opérations, ce qui ne permet même pas de financer les études (qui représentent 12 à 15 % du total d'un lycée).

Fiche 1 : La dégradation financière durant le mandat 2010 – 2015.

La dégradation de la situation financière de la Région des Pays de la Loire entre 2010 et 2015 s'explique par **des investissements déraisonnables au regard de leur soutenabilité financière** :

- **Les investissements annuels ont augmenté de 45 %**, passant de 412 M€ à 597 M€.
- **Explosion des emprunts** : 91 M€ empruntés en 2010 contre 291 M€ en 2015, **soit + 319 % !**
- **Le stock de dette a ainsi augmenté de 55 %**, soit de 508 M€, passant de 928 M€ en 2010 à 1 436 M€ en 2015. Elle a en particulier **augmenté de près de 300 M€ sur les deux seules dernières années.**
- **La Région des Pays de la Loire est plus endettée que les autres régions française** avec une dette de 355 € / habitant contre 214 € en Poitou-Charentes, 210 € en Aquitaine et 203 € en Bretagne et 305 €/hbt pour la moyenne des régions françaises (chiffres 2014).
- La **capacité de désendettement**, qui mesure l'aptitude de la Région à rembourser sa dette, et qui se mesure en années de remboursement, a presque doublé en moins de 5 ans, passant de 3,1 années en 2010 à 5,4 années en 2015.

Fiche 2 : Un demi-milliard d'euros d'AP n'a pas été voté

Les 478,8 M€ d'autorisations de programmes (AP) qui seront réintégrés lors de la session du 14 et 15 avril 2016 se répartissent comme suit.

1. Pas moins de 392 M€ auraient dû être inscrits au budget au titre des travaux dans les lycées :

- **231 M€** correspondent à 92 opérations différentes dans les différents lycées de la Région au titre du programme d'investissement dans les lycées 2011-2016, qui n'ont bénéficié que d'un vote partiel.
- **161 M€** concernent les chantiers des quatre nouveaux lycées qui ont été annoncés mais dont les montants n'ont été votés que partiellement :
 - Lycée de Nort-sur-Erdre (37 M€) : déjà voté 1,5 M€, reste à voter **35,5 M€**.
 - Lycée d'Aizenay (27 M€) : déjà voté 500 000 €, reste à voter **26,5 M€**.
 - Lycée de Pontchâteau (50 M€) : déjà voté 500 000 €, reste à voter **49,5 M€**.
 - Lycée de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (51 M€) : déjà voté 2,5 M€, reste à voter **49,5 M€**.
- 2. **L'implantation du Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) à La Chapelle-sur-Erdre** : déjà votés 150 000 €, reste à voter **40,65 M€**.

3. Au titre de l'apprentissage, 36,2 M€ seront réintégrés aux 7 opérations suivantes :

- La restructuration des locaux de l'Université régionale des métiers de l'artisanat (URMA, 33,2 M€) : déjà voté 7,5 M€, reste à voter **25,7 M€**.
- La construction d'un internat à Saint-Gilles-Croix-de-Vie (4 M€) : déjà voté 1 M€, reste à voter **3 M€**.
- La restructuration de locaux et internat de la MFR de Talmont (2,9 M€) : déjà voté 0,8 M€, reste à voter **2,1 M€**.
- La 1^{ère} tranche de la restructuration et de l'extension du CFA Agri Nature à La Roche-sur-Yon (4 M€) : déjà voté 2 M€, reste à voter **2 M€**.
- La restructuration de l'internat du CFA à Saint-Herblain (1,7 M€) : déjà voté 0,2 M€, reste à voter **1,5 M€**.
- Les équipements du CFA de l'éducation nationale à Narcé (2 M€) : déjà voté 0,8 M€, reste à voter **1,2 M€**.
- L'extension des locaux du CFA de la Bonnauderie (2,1 M€) : déjà voté 1,5 M€, reste à voter **0,7 M€**.

4. Pour l'enseignement supérieur, la construction du pôle mutualisé de formations de Saumur représente 11 M€ : déjà voté 1,08 M€, reste à voter **9,9 M€**.

Fiche 3 : La Région a plus de 2,2 milliards d'euros de restes à payer

Les restes à payer désignent les paiements qui interviendront sur les exercices futurs, du fait d'engagements pris par la collectivité. Au 31 décembre 2015, les restes à payer officiellement votés étaient de 1 753 M€ destinés à des opérations d'investissements identifiées.

Il faut y rajouter 479 M€ de « dette cachée » qui auraient dû être votés et ne l'ont pas été : la Région aurait alors dû faire apparaître un montant de 2,2 milliards d'euros de restes à payer.

Ces autorisations de programmes seront proposées au vote des élus avec le budget primitif 2016 afin que le montant total des opérations identifiées puisse apparaître dans les engagements de la Région, pour chacune des commissions sectorielles.

Restes à payer en investissement (en M€)	2 232
Restes à payer au 31 décembre 2015	1 753
C1 / Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération interrégionale, affaires européennes et coopération internationale	131,90
C2 / Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	371,50
C3 / Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion	66,35
C4 / Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	276,47
C5 / Transports, mobilité, infrastructures	495,39
C6 / Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement	339,18
C7 / Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités	27,93
C8 / Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer	44,44
Autorisations de programme proposées au vote du Budget primitif 2016 au titre du rattrapage des affectations partielles antérieures à 2016	479
C2 / Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	9,90
C3 / Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion	36,23
C4 / Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	392,00
C7 / Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités	40,70

Fiche 4 : Un exemple de saucissonnage, le lycée Nelson Mandela

Le lycée Nelson Mandela, construit sur l'île de Nantes entre 2013 et 2014, est un cas flagrant de saucissonnage sur les inscriptions budgétaires.

Au lieu d'inscrire un montant total d'autorisations de programmes au moment de lancer l'opération, le Conseil régional a procédé à pas moins de **cinq votes, répartis entre 2009 et 2014**. Bien que le coût estimatif fût connu dès l'origine, le montant total des crédits ouverts pour cette opération n'a été stabilisé qu'avec le 5^e et dernier vote, lors de la commission permanente du 15 décembre 2014, alors que l'inauguration avait eu lieu trois mois plus tôt.

Lycée Nelson Mandela (île de Nantes)	Votes partiels d'autorisations de programmes (AP)	Crédits de paiements
2009	12 300 000 €	
2010	21 763 294 €	79 277,24 €
2011	32 387 294 €	3 527 090,59 €
2012	9 049 412 €	8 322 148,03 €
2013		29 220 457,21 €
2014	360 000 €	33 337 685,89 €
2015		1 108 807,58 €
2016		56 921,34 €
TOTAL	75 860 000 €	75 652 387,88 €

La conduite de cette opération avait fait l'objet de **critiques de la part de la Chambre régionale des comptes** en décembre 2013 (pages 7-8 du rapport) : « *Sur plusieurs grosses opérations d'investissement, la chambre a constaté un important décalage entre le rythme des AP et celui des CP [...]. Pour le lycée de l'île de Nantes, 88 % des AP ont été affectées avant 2012 et 84 % des CP seront inscrits à partir de 2013* ».

La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, dans ses « Observations définitives concernant la gestion de la Région des Pays de la Loire » rendues publiques en décembre 2013, avait lancé plusieurs alertes concernant la fiabilité des comptes :

Le cadre budgétaire et la présentation fonctionnelle du budget (page 7/51) :

« [...] la présentation de l'annexe obligatoire relative aux « engagements donnés » pourrait être améliorée. En effet, compte tenu des montants concernés (770 M€ en 2010), **cette annexe relative aux « engagements donnés » n'est pas suffisamment lisible** [...]. »

« Même si la nomenclature M71 n'est pas en totale adéquation avec l'évolution de ses interventions, **l'utilisation pas toujours orthodoxe par la région de la présentation budgétaire par fonction pose des problèmes de lisibilité de son action** [...]. »

« La collectivité régionale gagnerait à **faire preuve de plus de rigueur** dans l'utilisation de la nomenclature fonctionnelle et à introduire davantage de lisibilité dans la présentation de certains documents budgétaires [...]. »

La gestion en AP/CP (pages 7-8/51) :

« [...] En outre, en l'absence d'une présentation budgétaire par opération d'investissement, **l'information financière communiquée aux élus ne permet pas une réelle visibilité du coût global de ces opérations et de leur rythme de réalisation**, d'autant qu'il existe fréquemment un décalage important entre l'affectation des crédits et la réalisation effective de la dépense. Les documents destinés à l'assemblée régionale, notamment les rapports budgétaires, se réfèrent au taux d'exécution sur les AP affectées et informent, de ce fait, assez peu sur le niveau réel de consommation de crédits. Même si l'information relative au coût effectif, et pas uniquement prévisionnel, est disponible dans certains rapports des commissions permanentes, **cette information reste difficilement accessible**.

« La région a indiqué qu'elle faisait évoluer sa pratique pour les investissements lourds, en affectant 15 % d'une AP lors des études et 85 % lors de la décision de lancer les travaux. [...] La chambre recommande à la région de rendre l'information financière plus explicite quant au rythme d'exécution des autorisations de programme ».

Fiche 6 : Standard & Poor's a documenté ses prévisions sur des bases erronées

La Région a passé un marché avec l'agence de notation financière Standard & Poor's qui procède depuis 2009 à deux audits annuels afin d'attribuer à la Région une note qui évalue son risque de solvabilité et donc la « qualité de sa signature ». Lorsque la Région lance des emprunts obligataires, c'est sur cette note que se fondent les prêteurs.

L'audit de juin 2015 avait confirmé l'attribution de la note « AA » en soulignant que le Conseil régional disposait « d'une prospective financière détaillée et réaliste, d'une gestion de la dette prudente et optimisée ». Il faut croire que **l'agence de notation ne disposait pas d'informations fiables et complètes**, puisque cette notation réalisée en juin se fondait sur des prévisions erronées pour l'année 2015 :

- Standard & Poor's prévoyait des dépenses d'investissement de 461,9 M€ alors que celles-ci ont atteint 596,8 M€ au 31 décembre 2015, soit 134,9 M€ de plus que prévu !
- le recours à l'emprunt était prévu à 204 M€ alors qu'il a été de 291 M€ ;
- enfin, le stock de dette était prévu à 1 394 M€ alors qu'il s'élève à 1 436 M€.

Quels chiffres ont été communiqués pour arriver à un tel écart ?

Compte administratif 2015				
	Région	Prévisions Standard & Poor's	Ecart (M€)	Ecart en %
Recettes de fonctionnement	1 073,4	1 063,0	10,4	1,0%
Dépenses de fonctionnement	805,4	812,0	-6,6	-0,8%
Epargne brute	268,0	251,0	17,0	+ 6,3%
Dépenses d'investissement hors dette	596,8	461,9	134,9	+ 22,6%
Amortissement de la dette	128,1	132,0	-3,9	-3,0%
Recettes d'investissement hors dette	171,7	137,0	34,7	+ 20,2%
Emprunt d'équilibre	291,0	204,0	87,0	+ 29,9%
Dette propre	1 436,1	1 394,0	42,1	+ 2,9%

Fiche 7 : La Région se portera candidate pour la certification de ses comptes

L'article 110 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi NOTRe) prévoit la possibilité d'expérimenter la certification des comptes des collectivités territoriales.

*« La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une **expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales** et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. Cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans.*

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics se prononcent sur les candidatures sur avis du premier président de la Cour des comptes.

Une convention est conclue entre le premier président de la Cour des comptes et l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales participant à l'expérimentation, après avis des ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics. Elle en définit les modalités de mise en œuvre et précise notamment les acteurs chargés de cette certification expérimentale et les moyens qui l'accompagnent. La Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes, peut, dans ce cadre, réaliser ou non ces travaux de certification.

L'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans mentionnés au premier alinéa, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans à compter de la promulgation de la présente loi. Ces bilans font l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes. »