

Orientations budgétaires 2016

■ Session du 24 février 2016

■ Avis présenté par M. Jean Claude Bachelot au nom de la Commission « Finances, Europe, Interrégionalité et Prospective »

Entendues les interventions de MM. Joseph Rocher (CFDT), Jacques Chaillot (URADEL), Jacques Guillaume (UNSA), Didier Hude (FSU), Mme Michelle Bureau (CRAJEP), M. Marc de Jacquilot (CFTC), Mme Francine Desnos (CGT), MM. Philippe Bourdaud (CCIR), Jérôme Hanarte (CFE-CGC), Christophe Reineri (MEDEF), Marc Marhadour (UDES – UNIFED), Jean Brunacci (Solidaires), René Pavageau (CRSA), Jacques Brousseau (UPAR), Mme Bérandère Feufeu (CLCV), MM. Brice Giraudet (UNEF), Philippe Yzambart (UNAPL).

Entendues les interventions de MM. Bruno Retailleau, Président du Conseil régional et François Pinte, 1er Vice-Président du Conseil régional, Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale ».

87 votants. Adopté par : 85 pour, 2 abstentions.

L'installation de l'assemblée des Pays de la Loire a eu lieu le 18 décembre dernier suite aux élections organisées en décembre 2015 en application de la nouvelle carte des 13 Régions métropolitaines. Elle s'est aussi réunie le 25 janvier pour fixer l'ensemble des délégations, représentations et installer les 8 nouvelles commissions.

Le débat sur les orientations budgétaires doit se tenir dans un délai de 10 semaines précédant l'examen du budget qui doit être voté avant le 15 avril 2016.

Ce débat est une première étape budgétaire du nouvel exécutif régional. Il se situe dans un calendrier inédit et dans l'attente des résultats d'un audit des finances régionales. Il est conçu par l'exécutif comme un débat général sur les grandes orientations et non comme un pré-Budget Primitif.

Il s'inscrit dans le cadre d'une action publique locale renouvelée par la Loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 dite Loi « NOTRe » renforçant les compétences régionales du développement économique, des transports et de l'aménagement du territoire.

Le rapport de présentation des orientations budgétaires « un nouveau cap pour les Pays de la Loire » présente le contexte économique, dresse un état des lieux des finances régionales, propose une nouvelle stratégie financière et des pistes pour la mise en œuvre des politiques publiques régionales.

Il se situe dans le cadre des engagements de campagne des élections régionales.

Sur le contexte économique, le CESER rappelle que la région des Pays de la Loire reste une région plutôt dynamique sur le plan économique et possède un fort potentiel démographique. Cependant, il est constaté que le taux de chômage, bien que toujours inférieur à la moyenne nationale, augmente notamment pour les seniors, les chômeurs de longue durée et les jeunes.

Le CESER, conscient de la difficulté pour la Région de proposer des orientations plus détaillées, attend des précisions au Budget Primitif tant sur la stratégie budgétaire et financière que sur les politiques publiques.

1. Une nouvelle stratégie financière

Le CESER prend acte de la stratégie financière de la Région.

1.1. « Les fondamentaux »

Cette stratégie financière proposée suite aux constats sur le contexte et les finances régionales s'articule autour des cinq fondamentaux suivants :

- « stabiliser la dette »
- « maintenir un niveau d'investissement élevé »,
- « revenir à un haut niveau d'épargne brute »,
- « diminuer les dépenses de fonctionnement »,
- « ne pas recourir à la hausse des impositions ».

Comme indiqué dans le rapport, les recettes sont effectivement contraintes :

- baisse des dotations de l'Etat,
- faible autonomie fiscale,
- volonté de la Région de ne pas utiliser le levier fiscal,
- choix de la Région de stabiliser la dette,

ce qui conduit la Région à faire le choix de diminuer les dépenses de fonctionnement. Elle propose un objectif de réduction de « 40M€ dès la mi- mandature ».

Quel sera l'impact sur les politiques publiques, sur les dépenses de personnel et sur les satellites (SEM, SPL, etc...) de cette diminution ?

Le principe de ces « cinq fondamentaux » peut paraître une base d'une gestion cohérente cependant le CESER attend des indications plus précises à l'aide du PPI annoncé pour le mandat en cours 2016-2022.

L'annonce d'un niveau élevé d'investissement nécessite des précisions sur le volume annuel, sur le montant global et sur sa répartition par politique publique.

Ces éléments permettront de définir les niveaux de l'épargne brute pour ensuite mesurer le niveau de l'endettement.

La Région souhaite stabiliser la dette par un recours moindre à l'emprunt. Il conviendra de préciser le niveau d'endettement annuel.

Le PPI précédent prévoyait une baisse de l'investissement à partir de 2016.

Quels seront, réellement, les niveaux d'investissement ? Le CESER rappelle que l'investissement public local est un enjeu primordial pour les territoires, l'activité économique et les entreprises.

Comment articuler ces cinq fondamentaux ? Dans quelle temporalité ? Sur la mandature ? Sur quel périmètre de compétences ?

1.2. Rappel sur les expressions du CESER

Pour enrichir le débat, le CESER rappelle ses principaux avis sur les grands équilibres budgétaires.

Sur l'investissement, le CESER a salué la politique dynamique de la Région engagée pour répondre aux besoins et attentes en matière démographique, pour soutenir le développement du territoire, l'activité, l'emploi ainsi que les services aux habitants.

Il a noté la conformité des réalisations du PPI élaboré en 2011 et modifié en 2014 ainsi que le maintien d'un niveau d'*épargne brute* raisonnable.

Sur la dette, le CESER affirme la nécessité de vigilance sur le niveau d'endettement de la Région, sur sa capacité de désendettement et sur ses marges de manœuvre.

Sur les dépenses de fonctionnement, le CESER a rappelé leur nécessaire maîtrise tout en indiquant la limite de l'exercice et ses conséquences éventuelles sur l'emploi.

Sur l'autonomie fiscale, le CESER souhaite une plus grande autonomie des Régions et demande une meilleure prise en compte par l'Etat de la situation des Pays de la Loire

notamment démographique dans l'octroi des financements tels que la DGF et le Contrat de Plan Etat Région.

2. Les perspectives sur la mise en œuvre de ce « Nouveau cap pour les Pays de La Loire »

Pour mettre en œuvre les priorités de ce nouveau cap, la Région doit d'abord intégrer les dispositions de la Loi NOTRe.

Elle souhaite aussi évaluer les politiques publiques pour les rendre plus lisibles et plus efficaces notamment en examinant les engagements des restes à payer (RAP).

L'évaluation est nécessaire dans le pilotage des politiques publiques. La Loi NOTRe complète les missions des CESER par ces termes : « contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales ». Le CESER se tient disponible pour y contribuer.

2.1. La Loi NOTRe

La prévision budgétaire a été établie par la Région hors dispositions de la Loi NOTRe. Même si tous les effets des transferts de compétences ne seront effectifs qu'à partir de 2017, il conviendra d'en mesurer les incidences sur les recettes et les dépenses dès 2016.

Par exemple, la Région détient une compétence exclusive sur le développement économique. Les intercommunalités se voient aussi confier des responsabilités importantes. Dans certains départements des Pays de la Loire, elles ont pris une nouvelle dimension.

En raison de l'abandon de la clause générale de compétence, les départements ne devraient plus intervenir dans le domaine économique.

Le CESER présentera dans son étude en cours, « Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence du développement économique », les conséquences de cette organisation territoriale.

De manière générale, la Région désire mettre en œuvre les dispositions de la Loi en complémentarité avec les départements, les communes et leurs groupements.

Le CESER estime pertinent la volonté de renforcer l'articulation entre les collectivités et l'ensemble des partenaires. La recherche de la coordination et de la mutualisation des actions et des moyens devra être source d'efficacité.

2.2. Les choix stratégiques

Dans ce rapport, la Région indique qu'elle sera amenée à faire des choix stratégiques dans chacune des politiques publiques :

« Elle souhaite clarifier ses choix, ..., soutenir les domaines stratégiques au service d'un développement maîtrisé de son territoire ».

Tous ces éléments pourraient conduire à réduire les interventions dans certains domaines.

Dans la mesure où le rapport ne précise pas les politiques publiques concernées, le CESER s'interroge sur leur maintien, sur les périmètres des interventions et sur « le recentrage sur ses compétences propres » ?

Il s'interroge aussi sur la politique internationale et le risque de retard dans l'application des Fonds Européens.

La Région annonce qu'elle souhaite engager une renégociation du CPER conformément aux préconisations du CESER qui a toujours considéré que le Contrat de Plan n'est pas à la hauteur des besoins des Pays de la Loire et des évolutions démographiques.

Dans une logique d'urgence, la Région propose dès ce stade des orientations budgétaires :

- Un plan de relance de l'apprentissage présenté le 24 mars prochain,
- Un plan régional d'urgence d'aide à l'agriculture,
- Un pacte régional pour la ruralité et le schéma routier régional présentés ultérieurement.

Le CESER examinera la traduction budgétaire de ces mesures.

Les documents budgétaires du BS 2016 et du BP 2017 seront des étapes essentielles pour préciser les priorités et les choix des politiques publiques du conseil régional.

3. Les politiques publiques régionales

Après avoir pris connaissance des orientations de politiques publiques, le CESER apporte les observations suivantes :

Emploi

Le CESER sera attentif aux mesures prises en faveur de l'emploi, tant dans une dimension économique que sociale comme par exemple l'accompagnement des publics défavorisés vers un emploi pérenne et les moyens à consacrer à leur mobilité.

A noter que les secteurs social et médico-social constituent d'importants gisements d'emploi qui rencontrent parfois des difficultés de recrutement, comme les métiers d'aide à la personne, par exemple. Cela nécessitera une adaptation des formations aux besoins.

Economie et Innovation

Le CESER sera attentif à la poursuite des politiques d'innovation et de mise en œuvre de la Troisième révolution industrielle et agricole (TRIA) en particulier au travers les coopérations interrégionales avec la Bretagne en matière de recherche, d'enseignement supérieur et de pôles de compétitivité. Le grand chantier de l'économie de proximité devra aussi trouver son plein déploiement à partir de l'année 2016.

Le CESER souligne aussi que l'internationalisation est importante tout en précisant qu'une analyse coût / bénéfice doit prévaloir dans la conduite de cette orientation régionale.

Agriculture

Le plan d'urgence agricole envisagé devra permettre de conserver un maximum d'emplois en lien avec l'industrie agroalimentaire de la région et s'inscrire dans le cadre d'une vision structurelle et non conjoncturelle prenant appui sur une politique d'aménagement équilibré. L'action régionale devra être articulée avec les Fonds structurels européens.

Pacte de ruralité

La question du dynamisme de l'ensemble des territoires est une préoccupation constante du CESER et a fait l'objet de nombreuses contributions de sa part. Dans ce même esprit, le Conseil régional a la volonté de mettre en place « un pacte régional pour la ruralité » de nature à maintenir et conforter l'équilibre régional. Ce pacte prévoit notamment le déploiement du très haut débit, incluant l'effacement des zones blanches. Il prévoit aussi l'élaboration d'un schéma routier régional en concertation avec l'Etat et les Départements.

Convention TER

La renégociation de la convention TER doit intervenir cette année. Le CESER sera attentif au déroulement de cette négociation et souhaiterait que les préconisations qu'il formulera dans son rapport «le modèle économique des transports collectifs » puissent être prises en compte.

Dans ce cadre la Région aura à veiller à la complémentarité optimale des différents modes de transports (fer /route) notamment eu égard à son nouveau rôle de chef de file de l'intermodalité et pourrait s'appuyer sur les travaux récents du CESER consacrés à ce point.

Grand port maritime

La Région affiche à juste titre sa volonté de faire du Grand Port Maritime de Nantes St Nazaire une de ses priorités d'autant plus que le CESER s'est toujours prononcé en faveur de ce port comme élément moteur du développement économique régional et de son ouverture sur le monde.

A ce titre la coopération interrégionale avec les 3 autres ports de la façade atlantique : Bordeaux, La Rochelle et Lorient doit être soutenue.

Les acteurs concernés doivent poursuivre la diversification des activités actuellement à dominante énergétique. Le CESER souscrit à la restructuration du site industriel (extension du terminal conteneurs et aménagement d'une zone d'assemblage pour les éoliennes offshore) et à l'affichage d'une ambition maritime à la hauteur de ses atouts. D'autant plus que le port a perdu en moins de 5 ans, 10 millions de tonnes de trafics principalement sur les produits énergétiques.

L'ambition maritime du Conseil régional devrait aussi inclure la promotion des escales pour les paquebots. Il s'agit d'un enjeu très intéressant de promotion de l'activité touristique, de développement de l'emploi et de valorisation de notre patrimoine.

Energie

Le CESER partage l'idée qu'il est nécessaire de concentrer les dispositifs d'intervention en évitant tout saupoudrage, tant sur les énergies renouvelables que sur la rénovation énergétique.

Environnement

Le CESER attire l'attention sur les investissements que rendra nécessaire l'adaptation aux changements climatiques et souhaite que des financements spécifiques soient dégagés à leur profit.

Par ailleurs, la transition énergétique est un élément important. Le CESER sera vigilant quant à la manière dont elle se déclinera, sachant qu'elle ne représente qu'une partie des questions environnementales pour lesquelles rien n'est encore précisé, à ce stade des orientations budgétaires.

Formation professionnelle, Apprentissage et Enseignement secondaire

Le budget primitif devrait préciser les mesures envisagées en faveur de l'emploi et du dynamisme économique à travers la formation professionnelle, l'apprentissage, l'enseignement secondaire et le service public de l'orientation. Dès à présent, l'évocation d'une priorité donnée aux formations courtes soulève des questions dans la mesure il y a besoin aussi de formations d'adaptation et de formation longues qualifiantes, à court, moyen et long terme : Quels secteurs seraient concernés ? Cela remettra-t-il en cause les formations certifiantes ?

Concernant le civisme, le Programme d'actions éducatives contribue à élever le niveau de formation et de culture de tous les lycéens et des apprentis. Il favorise ainsi l'éducation à la citoyenneté et l'initiative des jeunes.

Culture, sport et tourisme

La Région prévoit de maintenir ses interventions en matière culturelle au niveau des efforts actuels. Le CESER sera attentif à la répartition de cette enveloppe budgétaire. La Région confirme qu'elle assumera, en investissement comme en fonctionnement, le transfert et l'hébergement du CREPS dans de bonnes conditions.

Le CESER regrette toutefois que l'activité sportive, tout comme l'activité touristique, n'apparaissent pas encore à ce stade des orientations budgétaires, comme des thématiques identifiées dans le cadre du projet régional. Le budget primitif devra en particulier répondre aux questions suivantes : Quel sera l'équilibre budgétaire en matière sportive entre le sport de haut-niveau et le sport de masse ? Quel sera l'équilibre en matière culturelle entre patrimoine bâti et spectacle vivant ? Et en matière touristique entre tourisme vert et tourisme bleu ?