

Débat d'Orientations Budgétaires 2017

■ Session du 19 octobre 2016

■ Avis présenté par M. Jean-Claude BACHELOT, Rapporteur général du Budget, au nom de la Commission « Finances, Prospective, Europe, Interrégionalité »

Entendues les interventions de MM. Marc de JACQUELOT (CFTC), Yvic KERGOAC'H (CGT), Jacques BROUSSEAU (UPAR), Jacques BORDRON (CFDT), Christophe REINER (MEDEF), Jacques GUILLAUME (UNSA), Joseph MOREAU (CCIR), Jacques CHAILLOT (URADEL), Daniel JURET (CGT-FO), Philippe YZAMBART (UNAPL).

Entendue l'intervention de M. François PINTE, 1er Vice-Président du Conseil régional, Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale ».

84 votants. Adopté à l'unanimité.

Préambule

Les orientations budgétaires donnent lieu à un débat dans les 10 semaines précédant le vote du BP. Ce débat a la particularité d'intervenir en même temps que l'adoption de la DM2 2016 et dans le cadre d'un BP 2017 attendu en décembre.

Cette étape de présentation et de mise en débat des grandes orientations générales s'opère dans un rapport de présentation avec très peu d'éléments chiffrés.

Dans l'esprit du Code Général des Collectivités Territoriales invitant aux débats sur les orientations générales de la collectivité, ce rapport présente le contexte, la stratégie financière, les priorités en matière de politiques publiques avec une annexe obligatoire depuis la Loi NOTRe sur les ressources humaines.

La Région revient à nouveau dans ce premier document budgétaire pour 2017 sur les engagements pluriannuels de la précédente mandature.

Le CESER rappelle, comme dans ses deux précédents avis, que l'actualisation du règlement financier permettra d'acter, en toute transparence, la méthode que suivra le conseil régional et ainsi clore définitivement le débat sur les engagements financiers du précédent exécutif.

Ces orientations budgétaires interviennent dans un contexte de renouvellement de l'action publique, particulièrement pour les Régions et d'incertitudes sur le plan socioéconomique.

La carte des Régions entre dans sa phase opérationnelle avec le choix définitif des noms et des chefs-lieux des Régions fusionnées après une année consacrée à l'organisation des conséquences de cette fusion.

Les Pays de la Loire, dont le périmètre géographique n'a pas changé, fait partie des plus petites régions en termes de poids démographique cependant certains indicateurs socioéconomiques montrent son réel dynamisme.

C'est dans ce nouveau paysage institutionnel des 13 nouvelles régions métropolitaines que les Pays de la Loire devront intégrer les effets financiers et organisationnels de la Loi NOTRe. Le CESER dans ses travaux sur la réforme territoriale a montré que ces évolutions modifient aussi les relations de la Région avec la Métropole, les départements et les structures intercommunales en pleine recomposition avec des réelles compétences économiques et d'aménagement.

Les débats en cours sur les finances régionales avec l'hypothèse de l'octroi aux Régions d'une part de la TVA seront à suivre. D'ailleurs le CESER réitère son souhait, souvent exprimé, d'une réforme en profondeur des ressources locales.

La Région reste un territoire attractif et dynamique comme le montrent les cartes présentées en annexe même si des disparités persistent au sein du territoire régional.

L'adaptation au défi démographique à venir et ses conséquences sur les compétences régionales seront à prendre en compte tout particulièrement sur les effectifs lycéens avec la construction ou l'agrandissement des établissements.

1. Les orientations stratégiques proposées par la Région

La Région entrant dans son premier exercice réellement complet en année pleine, elle précise ses fondamentaux budgétaires et financiers et recentre les politiques publiques autour de trois axes majeurs.

Rappel des cinq fondamentaux de la stratégie financière annoncée aux OB 2016 :

- « 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 ».

Cette stratégie financière est complétée et précisée pour la durée du mandat avec des cibles chiffrées :

- « Stabiliser la capacité de désendettement à hauteur de 7années en fin de mandature »,
- « Maintenir un haut niveau d'épargne brute annuelle à une hauteur minimale de 250M€ »,
- « Amplifier l'effort d'économie des dépenses de fonctionnement en réalisant 100 M€ d'économies de fonctionnement en cumulé sur le mandat »,
- « Ne pas recourir au levier fiscal sur la durée du mandat »,
- « Réduire progressivement le montant des dépenses d'investissements sur le mandat pour atteindre une cible aux environs de 400M€ en fin de mandat »,
- « Diminuer progressivement le recours à l'emprunt pour casser le rythme de progression de la dette ».

Des objectifs sont fixés pour le BP 2017 :

- « Réduire les dépenses de fonctionnement et adapter les dépenses d'investissement pour rétablir une trajectoire financière soutenable pour la Région »,
- « Dégager des marges de manœuvres financières pour poursuivre les priorités »,
- « Réussir les transferts des nouvelles compétences régionales ».

Avec la définition de trois axes majeurs :

- « La formation des ligériens » ciblée sur la relance de l'apprentissage, la création du dispositif des formations courtes d'adaptation à l'emploi, l'investissement dans les lycées et le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- « La compétitivité des entreprises » avec la nouvelle stratégie économique articulée autour de la simplification des dispositifs, l'internationalisation de l'économie ligérienne, le soutien à l'innovation et le prolongement du plan d'actions prioritaires pour l'agriculture.
- «L'attractivité des territoires » avec le développement des grandes infrastructures d'intérêt régional, des réseaux de transports et de leur intermodalité, le renforcement de l'équilibre territorial, la préservation de la qualité de vie des habitants et la définition d'une nouvelle stratégie européenne ainsi que le recentrage de la politique internationale.

Avec cette nouvelle stratégie financière et ces nouvelles priorités politiques, l'exécutif a démarré un nouveau cycle de l'action régionale.

2. Les observations sur les politiques publiques

2.1. Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion

Le CESER souhaiterait connaître les évolutions de la politique de formation professionnelle au vu des évaluations réalisées plus particulièrement sur les programmes « Acquisition et développement des compétences », « Je m'oriente, je me prépare », « Je me qualifie », « Je crée ou je reprends une entreprise » et le programme des formations courtes d'adaptation à l'emploi.

Le CESER rappelle l'importance de la complémentarité entre les dispositifs de formations courtes et qualifiantes, y compris sur les niveaux supérieurs, sans exclure le niveau I, en lien avec les besoins des entreprises.

Le CESER attire également l'attention de la Région sur la nécessité de conserver un budget à la hauteur des missions confiées au CARIF OREF. Compte tenu des enjeux actuels en matière d'orientation, de formation (notamment par apprentissage) et d'emploi, les outils et l'expertise du CARIF OREF sont indispensables à la réussite de la politique régionale.

Le CESER sera attentif aux suites données dans le Budget primitif aux travaux du CESER sur le décrochage.

Il apprécie la poursuite du Programme d'actions éducatives et sera vigilant aux ajustements qui seront proposés ultérieurement par la Région.

2.2. Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme

Dans la suite de ses recommandations formulées lors du budget supplémentaire, le CESER souhaite avoir connaissance des résultats des études démographiques et capacitaires des lycées annoncés pour la fin 2017.

2.3. Transports, mobilité, infrastructures

La loi NOTRe prévoit le transfert de compétences sur les transports interurbains et scolaires.

Les transports scolaires actuellement opérés par des autorités organisatrices de second rang (AO2) vont l'être désormais directement par la Région avec des antennes départementales afin d'éviter une perte de proximité.

L'harmonisation de la tarification fait peser un risque d'augmentation de la contribution régionale.

2.4. Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement

La stratégie en matière d'environnement n'apparaît pas suffisamment.

La nouvelle politique des contrats de territoires sera présentée dans le cadre du Budget primitif. Cette politique importante pour la préservation de l'équilibre des territoires mérite une attention particulière de la Région et doit être en cohérence avec le pacte de la ruralité adopté mi-2016.

Le CESER note le financement de sept maisons de santé au lieu de cinq. Il attend une vision plus globale et plus claire dans le cadre du nouveau plan santé.

Compte tenu de la stratégie budgétaire et financière ainsi que du choix des priorités politiques, les orientations budgétaires pour 2017 restent très générales, ce qui ne permet pas aux commissions thématiques d'en mesurer les conséquences sur les politiques publiques de la Région.

3. Les attentes du CESER

Le CESER s'interroge sur la mise en œuvre des orientations stratégiques et sur les arbitrages qui seront nécessaires à réaliser sur les politiques publiques.

Ainsi la feuille de route pour la mandature, demandée au Budget Supplémentaire, apparaît encore plus indispensable pour le BP 2017.

3.1. Le financement des politiques publiques régionales ?

Pour assurer l'équilibre budgétaire et maintenir des moyens financiers pour les dépenses des politiques publiques, la Région devra tenir compte des contraintes budgétaires et financières qu'elle subit ou qu'elle s'est imposée :

- Les dépenses récurrentes :
 - Les dépenses de personnel (masse salariale et emploi),
 - les charges de structures sur les bâtiments (Hôtel de Région, lycées etc...),
 - La dette (intérêts et remboursement du capital),
 - les engagements antérieurs,
 - ...
- Les effets de la Loi NOTRe :
 - Les nouvelles compétences régionales : développement économique, transition énergétique, transports interurbains et scolaires, schéma routier, déchets, schémas obligatoires (SRDE2I, SRADDET,...),
 - Le financement temporaire des transferts dans l'attente des évaluations des charges transférées,
- Les politiques gérées en cofinancement :
 - Les Fonds européens,
 - La renégociation du CPER,
- Les propres choix et priorités de l'exécutif :
 - Les actions prioritaires déjà engagées : Plan numérique, Pacte de ruralité, Plan Agriculture, Plan Apprentissage,...
 - La mise en œuvre des trois axes majeurs prioritaires : la formation, la compétitivité des entreprises, l'attractivité des territoires,
 - La réduction des frais de fonctionnement,

Compte tenu de la volonté de ne pas utiliser le levier fiscal au niveau des recettes et au vu de tous ces engagements et contraintes, quels moyens budgétaires resteront à la disposition de la Région pour assurer les politiques publiques ?

Quels recentrages des politiques publiques ?

Quelles sont les politiques publiques qui porteront prioritairement le poids des économies ?

**Quels impacts sur les collectivités locales, sur les partenaires et in fine pour les Ligériens ?
Quelle mise en œuvre concrète ?**

3.2. La nécessité d'une feuille de route budgétaire et financière

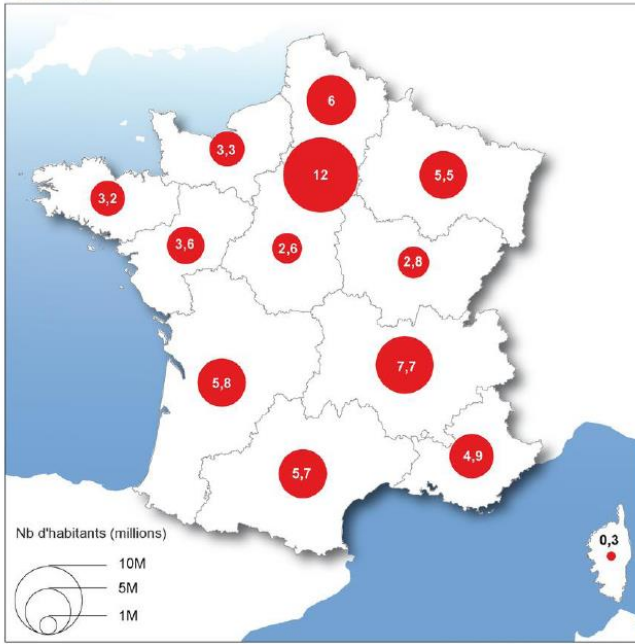
Dans ses précédents avis 2016, le CESER avait sollicité une feuille de route rendant lisible les priorités et l'agenda de mise en œuvre pour la période 2016-2021 intégrant le PPI, les projections financières, un échéancier des engagements pluriannuels, un état précis des investissements programmés et leur phasage prévisionnel année par année (AP/ CP), une présentation des cofinancements : CPER, Fonds Européens, participations de l'Etat et des autres collectivités...

Le CESER souhaiterait obtenir tous ces éléments pour les intégrer dans le cadre de son analyse du BP 2017.

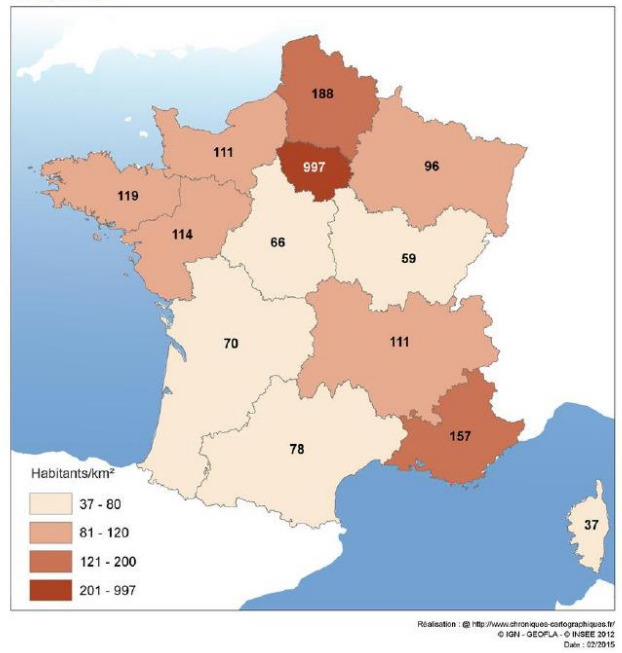
Annexe



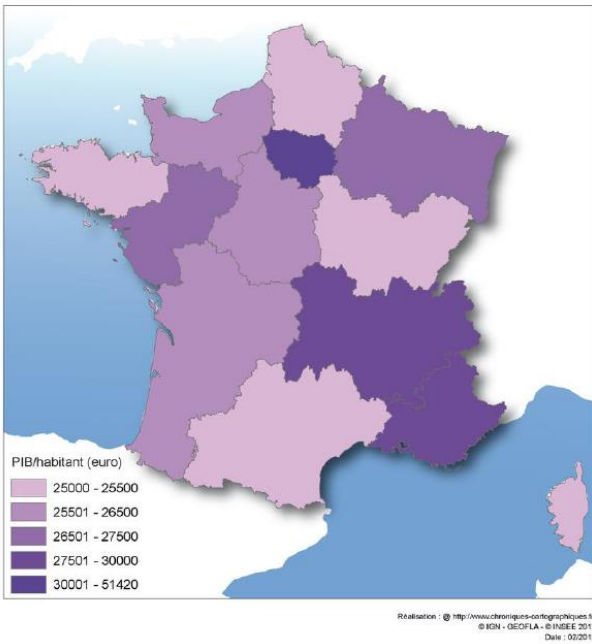
COMPARATIF DES 13 FUTURES REGIONS La population



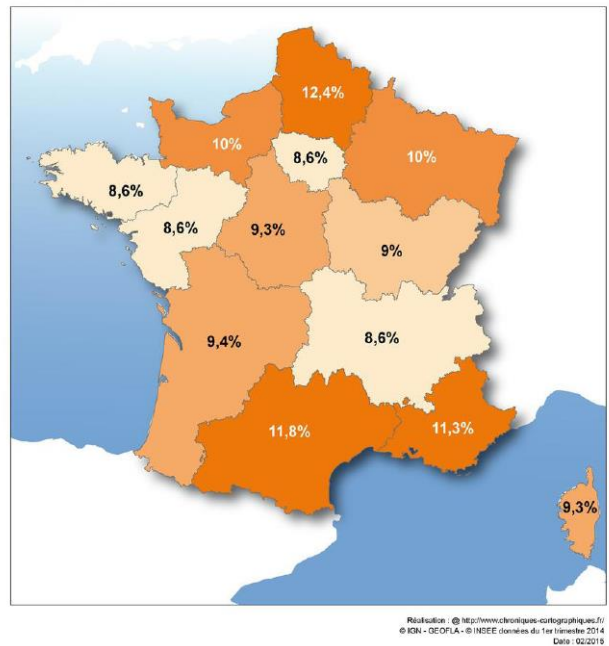
COMPARATIF DES 13 FUTURES REGIONS La densité de population



COMPARATIF DES 13 FUTURES REGIONS La richesse



COMPARATIF DES 13 FUTURES REGIONS Le chômage



PIB/Habitant :

Île-de-France	51.420
Rhône-Alpes-Auvergne	29.900
Provence-Alpes-Côte d'Azur	28.400
Pays-de-la-Loire	27.300
Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne	26.700
Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin	26.380
Normandie	26.000
Centre	25.800
Centre	25.450
Corse	25.450
Bourgogne-Franche-Comté	25.400
Bretagne	25.300
Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon	25.220
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	25.000