

Débat d'Orientations Budgétaires 2018

- **Session du 18 octobre 2017**
- **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. Jean CESBRON (MEDEF), Jacques CHAILLOT (URADEL), Daniel JURET (FO), Joseph MOREAU (CCIR), Joseph ROCHER (CFDT), Yvic KERGROAC'H (CGT), Mmes Elisabeth FESSART (U2P), Florence LACAZE (CRAJEP), M. Gérard ALLARD « UFC que choisir », Marcel CRASNIER (UNPI), Mme Régine BRUNY (Environnement),

Entendue l'intervention de M. Laurent DEJOIE, Vice-Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale »,

76 votants. Adopté par 74 voix pour, 2 abstentions, 0 contre.

Préambule

Le débat sur les orientations budgétaires doit se tenir dans un délai de 10 semaines précédant l'examen du budget qui sera présenté en décembre 2017.

Le document présente aussi une trajectoire financière pluriannuelle 2018-2021.

Ce débat s'inscrit dans un contexte européen particulier marqué, d'une part, par les négociations sur le Brexit entre le Royaume Uni et l'Union Européenne, par les revendications de la Catalogne en Espagne et par d'autres mouvements d'émancipation et, d'autre part, dans la perspective des débats de l'Union Européenne sur la politique de cohésion post 2020.

Au niveau national, le renouvellement important issu des élections présidentielle et parlementaires s'accompagne de réformes tant au niveau national qu'au niveau des collectivités territoriales.

La discussion en cours sur le Projet de Loi de Finances induit des incertitudes sur les dotations de l'Etat pour les Régions dans le cadre du Contrat de Confiance avec l'Etat.

En Pays de la Loire, un nouvel exécutif régional s'installe à compter du 19 octobre.

En 2018, la Loi NOTRe s'applique de manière pleine et entière avec l'intégration d'une centaine d'agents chargés des transports au 1^{er} janvier.

La Région a délégué à l'Agence régionale de nouvelles missions notamment en matière économique.

Ce débat sur les orientations budgétaires intègre le transfert aux Régions d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée dont les modalités de répartition restent à définir. Cet élément contribue à rendre plus dynamiques les ressources régionales.

La dynamique démographique est confirmée en Pays de la Loire avec à horizon de 2050 une augmentation prévisionnelle de 22.7% portant la population de 3.7 à 4.5 millions d'habitants selon l'INSEE.

La reprise économique, progressive au niveau national, est davantage marquée en Pays de la Loire. Cependant les résultats en termes d'emploi ne sont pas encore satisfaisants.

Ce dynamisme démographique et économique est un atout pour le territoire ligérien.

1. La Région propose une stratégie pluriannuelle globale

Cette stratégie repose sur la définition de trois défis issus d'un constat fait par l'exécutif régional après deux années d'exercice budgétaire et dans le contexte de l'augmentation de son périmètre d'action en application de la loi NOTRe.

Elle s'articule en trois volets : une trajectoire financière, une stratégie d'emprunt, les politiques régionales prioritaires à mettre en œuvre définies en trois « combats ».

1.1. Les 3 défis de la stratégie financière de la Région

Face au contexte, l'exécutif régional propose de :

- Honorer les engagements budgétaires et financiers de la précédente mandature,
- Répondre au dynamisme des Pays de la Loire en préservant un haut niveau d'investissement et agir vite,
- Préserver la solidité financière de la Région.

1.2. La trajectoire financière 2018-2021

La mise en œuvre de la stratégie régionale pour 2018-2021 :

- « Réduire le volume d'autorisation de programme à un niveau compatible avec la stratégie de la collectivité »,

Ce niveau est fixé pour 2018 – 2021 à 1,5 milliards hors fonds européens.

- « Préserver un niveau élevé d'épargne brute »,

La progression des dépenses de fonctionnement est limitée à 1% en moyenne par an.

- « Maintenir un haut niveau d'investissement sur la période 2018-2021 »,

La cible est de 450 M€ en moyenne sur le mandat avec stabilisation à 430 M€ constaté au compte administratif à compter de 2019.

- « Freiner la dynamique de l'endettement »,

Avec le respect de la cible de 7 ans de capacité de désendettement en fin de mandat.

Le CESER note les éléments suivants :

Le volume d'autorisations de programme est fixé au niveau de 1,5 milliard pour une période de 4 ans (2018-2021) au lieu de de 1,5 milliard pour une période de 2 ans (2016-2017).

L'Etat fixe une norme d'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités à 1.2% ; le Conseil régional s'impose une réduction plus forte à 1%.

La cible de 430 M€ impose des réductions des investissements dans les politiques publiques qu'il conviendra de préciser.

Durant cette période le remboursement du capital de la dette intègre le remboursement des emprunts obligataires précédents.

1.3. La stratégie en matière d'emprunt

Dans le contexte d'une tendance à la hausse des taux d'intérêt, l'exécutif régional propose d'adapter sa stratégie d'emprunt en poursuivant et renforçant la diversification des financements. La dette régionale est à 79% à taux fixe.

La Région fait le choix de favoriser l'autofinancement pour réduire l'appel à l'emprunt.

1.4. Les priorités régionales

Les politiques régionales sont réparties en trois missions : « le combat pour l'emploi local », « le combat pour l'équité territoriale », « le combat pour l'efficacité régionale ».

L'exécutif régional définit deux nouveaux principes :

- l'innovation pour mettre en œuvre des politiques plus utiles et plus efficaces,
- la responsabilité budgétaire,

Le CESER peut contribuer à mesurer cette utilité et cette efficacité en intégrant à sa nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques, reconnue par la Loi NOTRe, les besoins des Ligériens.

2. Observations sur les politiques publiques

Commission n°3 « Economie - Emploi - Recherche – Innovation »

Les axes développés par la Région en matière de soutien et de transformation de l'économie ligérienne illustrent la volonté de rechercher la plus grande efficacité possible des dépenses régionales afin d'avoir le plus gros effet-levier possible. Concernant le soutien régional aux Technocampus, la Région souhaite adapter son aide aux besoins des différents sites (Bouguenais / La Roche-sur-Yon / Le Mans /...) avec la volonté d'accompagner fortement les sites qui ont le plus besoin d'aide pour atteindre la taille critique et amorcer pleinement leur dynamique d'entraînement auprès de PME régionales.

Concernant les efforts régionaux en faveur de l'agriculture ligérienne, la Région souhaite poursuivre les actions liées à la stratégie agri-alimentaire 2016-2020 "de notre Terre à notre table", notamment en accompagnant l'innovation en matière alimentaire et en maintenant son effort de modernisation des exploitations agricoles.

Commission n°4 « Infrastructures - Déplacements - Télécommunications – Energies »

En 2018, la Région va jouer les premiers rôles dans le domaine des transports et de la mobilité. Elle sera en charge d'une politique publique d'une ampleur budgétaire considérable, supérieur à 400 M€, et qui touche au quotidien des milliers de personnes. Le CESER en mesure toute l'importance, il en mesure aussi les risques, notamment celui d'un dérapage budgétaire. Toutefois la mise en œuvre de la nouvelle convention TER accompagnée de la mise en place d'une nouvelle gamme tarifaire devrait permettre de tenir

une trajectoire financière acceptable sur la durée. Le CESER avait d'ailleurs dans son étude sur « le modèle économique des transports publics en Pays de la Loire » incité la Région à une remise à plat de la tarification à l'occasion du renouvellement de la convention TER. Cette remise à plat devrait viser une simplification et une meilleure lisibilité des offres tarifaires.

La qualité de service offerte par l'opérateur ferroviaire devra aussi être au centre de la prochaine convention. De même, une attention particulière sera à porter aux surcharges dans certains trains.

Un point important lié au développement du transport par autocars concerne l'aménagement des gares routières. Le CESER suggère que la Région étudie cette question avec les partenaires publics et privés potentiellement concernés (hôtellerie, commerces, transporteurs,...) en vue d'une modernisation de ces gares routières favorisant les connexions avec le train, le covoiturage et les transports en commun, et de permettre l'attente dans de bonnes conditions de confort et de convivialité.

Enfin, Le CESER partage le souhait de la Région sur l'idée que les projets d'infrastructures inscrits dans le CPER en 2018 puissent être lancés selon le calendrier prévu. Ce souhait est également valable pour les opérations hors CPER. Il conviendra également que l'Etat tiennes ses engagements, conformément aux objectifs affirmés dans le cadre de la tenue des Assises de la Mobilité.

Commission n°5 « Aménagement des territoires – Cadre de vie »

Le rapport développement durable est intéressant dans sa construction et la manière dont il innove l'ensemble des politiques publiques, c'est une approche qui devrait se retrouver en partie dans le cadre du DOB. Tout l'enjeu désormais est de rendre l'exercice utile. Le CESER invite la Région à s'appuyer sur les objectifs de ce rapport pour positionner le développement durable comme un des éléments structurants de son action.

Concernant le SRADDET, l'enjeu consiste à dépasser l'exercice réglementaire, pour en faire un vrai outil de mobilisation collective. De ce point de vue il doit, comme nous l'indiquons dans notre étude équilibre des territoires, favoriser la cohérence entre le pacte rural et les contrats de territoire. Par ailleurs, le CESER regarde avec intérêt l'initiative de la Région Bretagne qui a rattaché le SRADDET à l'élaboration d'une forme de COP Régionale, pour aboutir à un accord territorial sur le développement durable et l'égalité des territoires.

Sur la politique liée aux contrats de territoire, nous nous félicitons de son maintien et de sa projection financière sur le mandat 180 M€ plus 15M€ (pacte rural). Nous notons également l'évolution proposée dans la contractualisation avec les métropoles puisque nous passons d'une logique d'appel à projets comme envisagé précédemment à une logique d'enveloppe comme pour les autres territoires.

En matière d'alimentation la Région est engagée dans une politique de mise en place d'une restauration de proximité bio et sous signe de qualité. Les données produites sont agrégées en un seul indicateur alors que budgétairement deux politiques sont identifiées dont un soutien à l'agriculture bio sous forme de Mae (mesures agro environnementales). Nous souhaiterions donc pouvoir disposer de données brutes par mode de production (conventionnel, sous signe de qualité et bio), ce qui permettrait à notre avis de mieux évaluer ultérieurement la politique régionale.

De façon générale il serait nécessaire de construire ultérieurement des indicateurs qui permettent au CESER, d'avoir un suivi des dossiers sensibles en cours (numérique, contrat de territoire, restauration collective...) tenant compte des besoins des ligériens et de la dynamique démographique de notre territoire. De façon spécifique, le CESER souhaite qu'un bilan des maisons de sante soit réalisé par le Conseil Régional.

Enfin nous réaffirmons à l'occasion de ce DOB, la nécessaire impulsion que doit donner la Région dans la mise en œuvre de ses politiques publiques y compris celles où elle est en accompagnement de projets. C'est un gage d'équité pour les territoires qui n'ont pas tous les mêmes ressources en termes de développement et de dynamique locale.

Commission n°6 « Education - Formation tout au long de la vie - Métiers de demain »

Education, lycées, orientation et lutte contre le décrochage scolaire.

Compte tenu de l'évolution démographique de notre région, le conseil régional a mené une étude capacitaire et démographique sur l'ensemble du territoire (40 bassins) qui va lui permettre de bâtir sa Stratégie d'investissement des lycées publics (SIL 2018-2024). Au-delà de la carte remise, le CESER souhaite avoir connaissance de la stratégie et des analyses.

Formation professionnelle.

La Région va maintenir son niveau de formations courtes qui sont passées de 2500 à 5000 considérant que ces formations sont les plus efficaces pour un retour rapide à l'emploi. Les moyens de la région seront concentrés sur ces formations.

Le CESER s'interroge sur la pertinence de cette mesure tant qu'une évaluation, de ce qu'ont permis les premières formations en termes de retour à l'emploi, n'a pas été faite. Il est important que ces formations courtes s'inscrivent dans un parcours qualifiant avec la reconnaissance d'un premier bloc de compétences. Nous demandons également à ce qu'il y ait complémentarité de ces formations avec les formations certifiantes et qualifiantes.

La Stratégie Régionale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (SREFOP), construite de manière quadripartite, sera mise en œuvre de 2018 à 2021 et en déclinaison de celle-ci, le schéma des formations sanitaires et sociales (8000 formations par an) est en cours. Le CESER se félicite de la manière dont la SREFOP a été élaborée et de la volonté des acteurs de simplifier (un seul document au lieu d'un pour l'Etat et un pour la Région).

Apprentissage

La Région et l'ensemble des acteurs se sont fortement mobilisés pour relancer l'Apprentissage. Le bilan est positif : les CFA des Pays de la Loire ont vu leurs effectifs remonter à près de 30 000, et connaissent des taux de réussite aux examens et d'insertion supérieurs à la moyenne. Les ruptures (20% au niveau national) sont seulement de 10% en Pays de la Loire. Enfin, 165 demandes d'ouvertures de nouvelles formations ont été déposées auprès de la Région.

Il semble important d'insister sur le lien avec les besoins précis des entreprises sur le territoire. On a noté avec intérêt que tous les niveaux seront concernés par l'Apprentissage"

A partir de janvier 2018, l'Apprentibus sera mis en service d'abord devant les collèges, en lien avec des associations comme " l'Outil en main". Le dispositif démarrera en priorité auprès des CFA, au moment des portes ouvertes et à Angers pendant les Olympiades. Il conviendra d'être vigilant, au regard de l'expérimentation, sur l'efficacité d'un seul bus pour tout le territoire, et sur les objectifs à atteindre : quel impact précis sur l'information des jeunes? Comment sera communiquée l'évaluation du dispositif?

80 ambassadeurs de l'Apprentissage ont été désignés, prêts à intervenir : il semble nécessaire de communiquer rapidement cette liste. Comment seront-ils mis en lien avec les acteurs du tissu économique et de l'orientation, quels sont leurs rôles et missions exacts?

D'après un sondage CCI, le portail de l'Apprentissage, outil remarquablement conçu par le CARIF, est bien apprécié par ceux qui l'ont visité (services innovants et intuitifs, 1600 offres) mais encore trop souvent méconnu, notamment des entreprises. Qu'en est-il du groupe des usagers initialement prévu? La participation du CESER avait été envisagée, mais il n'y a pas été donné suite ce que nous regrettons.

Quant au Label régional d'excellence, il conviendrait d'en décrire les procédures, en partenariat avec les CFA : ce label pourrait-il être un critère dans les appels d'offres ? Enfin, les Olympiades qui auront lieu à Angers en 2018 rencontrent toujours un vif succès : leur budget, contraint à 1,3ME sera-t-il maintenu?

Commission n°7 « Culture - Patrimoine - Sport – Tourisme - Vie associative »

Le développement des pratiques sportives (sport handicap, féminisation...) nécessite l'aménagement des horaires, des équipements, des infrastructures et la formation des encadrants afin d'être en phase avec les besoins en constante évolution. Ces orientations devront se traduire par une programmation financière inscrite dans la durée, et en cohérence avec les ambitions affichées pour le sport pour tous, au-delà de l'événementiel.

Au niveau de la politique de jeunesse, la Région confirme la dématérialisation du Pass culture sport pour 2018 et sa logique d'appel à projet. Cependant, aux termes de la loi, les Régions sont en première ligne pour la coordination des politiques de jeunesse. Le DOB ne permet pas d'identifier la façon dont la Région entend mettre en œuvre cette compétence avec les autres collectivités.

Le CESER propose que ces questions soient traitées au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique.

Dans sa stratégie culturelle, la Région identifie quatre initiatives nouvelles (valorisation de Fontevraud, épicerie de l'action culturelle régionale – Création d'un Festival cinéma et musique – Renforcement des résidences d'artistes – Développement accru de l'accueil de tournages en Pays de la Loire). Le CESER apprécie le rôle important donné à Fontevraud dans la continuité. Pour autant, le soutien à la création et à la diffusion sur l'ensemble du territoire régional doit rester au cœur de la politique culturelle.

Dans le domaine touristique, la Région confirme sa politique de prêt vers les acteurs privés permettant un effet de levier renforcé sur les prêts bancaires ; cette politique n'exclut pas pour autant l'attribution d'aides directes. Le CESER apprécie positivement cette complémentarité des financements. Le CESER rappelle son souhait de voir tous ces aspects pris en compte dans l'élaboration du SRADDET.

3. Observations générales

Le cadre des finances régionales a connu diverses évolutions impactant particulièrement les recettes fiscales. Leur part est plus importante dans les budgets régionaux et leur assiette est plus dynamique.

La Région fait le choix d'une prévision prudente.

La DM2 2017 prévoit déjà une évolution plus favorable de la CVAE, des recettes liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage ainsi que des cartes grises.

Pour 2018, la reprise économique permet de projeter des augmentations de ces recettes.

Cette situation devrait permettre à la Région d'atteindre plus facilement les objectifs de sa trajectoire financière.

La délégation de certaines missions (innovation, développement économique) à l'Agence régionale et à d'autres organismes extérieurs pourrait modifier la stratégie et la mise en œuvre de ces missions.

Cette situation soulève la question de l'articulation avec la gestion par la Région des Fonds européens concernés.

Si la reprise économique en Pays de la Loire s'est traduite par la création de 20 000 emplois, il faut se poser la question de la nature de ces emplois et de la précarité qui les caractérise. Comment la Région peut-elle contribuer à créer une dynamique pour améliorer cette situation ?

La croissance économique, encore fragile, nécessite une attention particulière de la Région.

L'exécutif régional proposera une stratégie d'investissement des lycées publics au Budget Primitif 2018 suite à son analyse démographique.

La croissance démographique impacte l'ensemble des compétences régionales : formation professionnelle, infrastructures, transports, emploi, développement économique, Maisons de santé, jeunesses, etc...

Une analyse démographique de même nature que pour les lycées serait, sans doute, utile pour en apprécier les conséquences.

Comment ces conséquences seront-elles intégrées ?

Quelles analyses ont été effectuées sur les besoins des Ligériens en matière de politiques publiques ? Plus généralement, le contexte démographique et économique et les besoins des Ligériens nécessitent d'impulser une politique prospective et globale au-delà du seul accompagnement des acteurs. Se pose alors la question de la compatibilité de cet objectif avec la volonté de la Région de réduire la voilure.

Ce débat d'orientations budgétaires présente la stratégie pluriannuelle globale pour la mandature. Elle pourrait être enrichie d'un PPI détaillé et fléché, d'un document spécifique sur les financements européens ainsi que d'une information sur les missions et délégations confiées à l'Agence régionale.