

## Décision Modificative N°2 2014

### ■ Session du 14 octobre 2014

### ■ Avis présenté par M. Philippe AUDIC, Rapporteur général du Budget, au nom de la Commission « Finances, Prospective, Europe, Interrégionalité »

*Entendues les interventions de MM Christian DUBOT (CGT), Gildas TOUBLANC (LPO), Mmes. Michelle BUREAU (CRAJEP), Zohra GALLARD (CGPME), Florence LACAZE (CRAJEP), M. Joseph ROCHER (CFDT), Mmes Francine DESNOS (CGT), Marie-Christine PY (MEDEF), M. Daniel JURET (FO), Mmes Géraldine BÉALU (CCIR), MM Philippe YZAMBART (UNAPL), Jean CESBRON (MEDEF), Christophe VITAL (Culture), Mme Régine BRUNY (FNE),*

*Entendue l'intervention de M. Patrick DELPECH, Vice-président du Conseil régional, Rapporteur général du budget, Président de la commission « Finance, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie »*

**84 votants. Adopté par : 64 pour, 15 abstentions, 5 contre.**

## 1. Le contexte

---

La reprise économique, espérée lors de la présentation du Budget Prévisionnel 2014, n'est toujours pas au rendez-vous, comme l'indique l'INSEE qui, dans sa note de conjoncture de septembre, évoque une « reprise différée ».

Globalement, au deuxième trimestre de cette année, l'activité a progressé modérément dans les économies avancées (+ 0,3 %) comme dans les économies émergentes (+ 1,1 %).

Plus spécifiquement, l'activité dans la zone euro a littéralement fait du surplace, reculant même en Allemagne et en Italie (-0,2 %) et stagnant en France (0,0 %).

Dans ce contexte, les Pays de la Loire subissent leur cortège d'entreprises en difficultés, de sites fermés avec les pertes d'emplois associées. Le taux de chômage régional atteint maintenant 9,1% (10,5% en France).

### 1.1. Les finances locales

Dans son avis du mois de juin sur le Budget Supplémentaire, le CESER avait fait part de son inquiétude face au creux de l'investissement public prévisible à court et moyen termes.

Le projet de Loi de finances pour 2015 propose une baisse des dotations de l'État aux collectivités locales à hauteur de 11 milliards d'euros sur les trois années à venir. Pour 2015, l'enveloppe globale subit une baisse de 6,5 % soit au total 3,67 milliards d'euros, répartis à raison de 2,71 milliards d'euros pour le « bloc communal » (commune et intercommunalité), 1,15 milliards d'euros pour les Départements et 451 millions d'euros pour les Régions.

S'agissant des Pays de la Loire, ce sont, en conséquence, 22 millions d'euros de recettes en moins pour le budget 2015 de la Région. Et ce ne sont pas les ressources spécifiques dévolues aux Régions (TICPE, cartes grises...) qui lui permettront de compenser cette perte.

Par ailleurs, le projet de mandat de négociation du futur contrat de plan État-Région 2015/2020, confié au Préfet de Région, ne laisse pas espérer une forme de compensation puisque l'enveloppe globale prévue par l'Etat, à ce jour, se situe à hauteur de 336,4 millions d'euros (contre 490,7 millions d'euros inscrits pour la période 2007/2013).

*Exprimant à nouveau ses inquiétudes sur le niveau de l'investissement public à partir de 2015, le CESER pointe la forte responsabilité de l'Etat dans cette situation, qui peut, au final, casser les dynamiques de la région.*

*Il s'interroge, par ailleurs, sur la capacité de la Région, dans ces conditions, à financer même certains investissements relevant de ses compétences propres. Ainsi, la croissance démographique des Pays de la Loire elle, notamment à de nouveaux besoins en lycées à moyen terme qu'il faudra bien construire. Il en va de l'avenir des jeunes Ligériens.*

## **1.2. Les conditions de mise en œuvre de l'investissement public**

Cette projection laisse augurer certaines difficultés concernant la capacité des collectivités infrarégionales à participer au financement des projets sur leurs territoires, tant ceux qui pourraient figurer au futur contrat de plan que ceux qui pourraient bénéficier du soutien régional dans le cadre des politiques de la Région ou des contrats de territoires, ou encore ceux s'inscrivant dans les programmes d'actions liés aux financements européens.

Une telle situation peut être lourde de conséquences notamment sur la capacité de la Région à assurer les investissements nécessaires pour l'avenir des Ligériens (enseignement supérieur, lycées, recherche et innovation...) et, par ailleurs, peut induire le risque d'un développement territorial inégal selon les situations financières respectives des collectivités dans la région.

Ainsi, d'ores et déjà, les difficultés financières de certaines collectivités ou les choix faits par de nouvelles majorités locales remettent-elles en cause certains projets engagés ou à venir au risque d'affecter le développement économique et les services aux habitants des territoires concernés.

Cette situation pourrait conduire les collectivités à se recentrer sur leurs compétences propres et, au final, à ne plus exercer leur compétence générale.

Dans la continuité des avis qu'il a souvent exprimés par le passé à ce sujet, le CESER considère que la réduction des capacités d'investissement des collectivités rend inéluctable la convergence des politiques menées par les différents niveaux de collectivités sur les territoires, à partir de priorités partagées et sur la base de stratégies financières concertées. La loi MAPAM prévoit que la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) soit le lieu de construction de ces convergences des politiques d'investissement et de financement.

*Le CESER s'interroge sur les risques induits pour l'aménagement du territoire régional par la baisse sensible et simultanée des engagements et des dotations de l'État dans les prochaines années.*

*Il considère que cette période doit être mise à profit pour engager une réelle clarification des compétences entre les différents niveaux des collectivités territoriales.*

*Le CESER attend de la CTAP qu'elle devienne effectivement un lieu de mise en cohérence des politiques d'investissement et de financement des différents niveaux de collectivités sur les territoires.*

## 2. Les éléments significatifs de la DM2

A côté des ajustements budgétaires propres à toute décision modificative et liés aux réalisations effectives des projets prévus, cette DM2 est marquée par deux inscriptions importantes : l'aménagement numérique du territoire régional pour 33M€ d'autorisations pluriannuelles dont la stratégie fait l'objet d'un avis séparé du CESER, et l'inscription attendue des enveloppes budgétaires FSE et FEDER gérés par la Région pour 127M€ en autorisations pluriannuelles.

### 2.1. Les autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE) en k€

Les autorisations pluriannuelles en investissement (AP) et en fonctionnement (AE) font l'objet d'une inscription nouvelle globale d'environ 140 M€ portant le total voté 2014 à 1,3 Md.

	AP	AE	Total
Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation	- 5 000	176	-4 824
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	100 000	28 715	128 715
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	0	-119	-119
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	33 150	120	33 270
Solidarités, santé et égalité des droits	-3 930	450	-3 480
Infrastructures, transports et déplacements	-11 975	865	-11 110
Aménagement du territoire et environnement	-1 520	29	-1 491
Culture, sport, jeunesse et éducation populaire	-850	0	-850
Education et apprentissage	0	150	150
<b>Total</b>	109 875	29 846	139 721

### 2.2. Les crédits de paiement (en k€)

Les crédits de paiement annuels en investissement et en fonctionnement font l'objet d'une inscription nouvelle globale d'environ 32 M€ portant le total voté 2014 à 1, 578 Md €.

	Investissement	Fonctionnement	Total
Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation	6 000	187	6 187
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	8 291,4	0	8 291,4
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	0	0	0
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	8,6	7 446	7 454,6
Solidarités, santé et égalité des droits	0	1 130	1 130
Infrastructures, transports et déplacements	0	400	400
Aménagement du territoire et environnement	0	0	0
Culture, sport, jeunesse et éducation populaire	0	0	0
Education et apprentissage	8 500	0	8 500
<b>Total</b>	<b>22 800</b>	<b>9 163</b>	<b>31 963</b>

Ces inscriptions sont affectées pour l'essentiel sur trois axes prioritaires :

- la poursuite des travaux dans les lycées,
- le renforcement des actions d'appui à l'innovation et aux filières avec le CEA Tech, l'IRT Jules Verne, les PRI ou des aides à la création d'entreprises et le soutien aux travaux d'économie d'énergie,
- le soutien aux seniors et à l'autonomie des jeunes avec des financements complémentaires.

## 2.3. Les recettes complémentaires

	Investissement	Fonctionnement	Total
Concours financiers de l'Etat	3 412	394 111	397 523
Ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale		4 300 000	4 300 000
Recettes liées aux politiques régionales	21 852 514	5 955 109	27 807 623
<b>Total</b>	<b>21 855 926</b>	<b>10 649 220</b>	<b>32 505 146</b>

Comme il l'a déjà fait par le passé, le CESER note plus particulièrement l'augmentation des recettes liées aux politiques régionales, qui illustre le lien entre action publique dans les territoires et retour budgétaire pour la collectivité.

Pour les recettes de fonctionnement, sont à souligner dans le domaine de l'apprentissage le reliquat de FSE 2000-2006 pour 1,4M€, la participation de l'Etat au titre du projet de prévention des ruptures de contrats, les recettes provenant de Pôle emploi dans le domaine de la formation professionnelle ou celles issues de la dissolution de la structure porteuse du GIP Atlantech.

Au titre des recettes d'investissement, l'ajustement à la hausse des recettes de FCTVA est lié aux travaux réalisés en 2013 sous maîtrise d'ouvrage régionale.

## 2.4. L'équilibre budgétaire

L'épargne est consolidée de 1,5 M€ et permet de mettre en œuvre la DM2 sans recours supplémentaire à l'emprunt.

*Aussi la DM2 n'apporte-t-elle pas de modification substantielle des équilibres budgétaires et des indicateurs de la stratégie financière régionale.*

## 3. Les observations sur les politiques publiques

---

### 3.1. Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation

Le CESER souligne l'importance du passage d'une logique de subvention à fonds « perdus » à celle d'une logique d'ingénierie financière sous forme de prêts à fonds « récupérés ».

### **3.2. Solidarités, santé et égalité des droits**

Les reports temporels ou les économies réalisées ne remettent nullement en question les objectifs initiaux des politiques publiques.

Ainsi, dans le domaine du logement et cadre de vie / habitat et logement social, certains porteurs de projets réajustent-ils leurs dossiers et leurs calendriers dans l'attente de la nouvelle programmation des fonds européens, ce qui conduit à des reports de charge.

De même, dans le domaine de la santé et de la qualité de vie/santé publique, les ajustements d'enveloppe correspondent à des retards opérationnels sur la finalisation de certains projets de maisons de santé par les intercommunalités.

Cependant, une autorisation d'engagement supplémentaire de 450 M€ est inscrite sur le dimensionnement de l'appareil de formation en travail social financé par la Région des Pays de la Loire, programmé sur 2014/2015. Le CESER souhaiterait avoir un éclaircissement sur l'objet de cet engagement, qui porte sur un domaine d'intervention où la problématique mentionnée est celle d'un retour à l'équilibre budgétaire.

### **3.3. Infrastructures, transports et déplacements**

Le bilan des transports régionaux en 2013 accuse une baisse de trafic après plusieurs années de hausse. Si certaines raisons du recul de fréquentation sont identifiables, comme la crise économique ou les retards générés par la réalisation de travaux sur les lignes, la vétusté et le manque d'entretien de certaines voies, d'autres raisons comme le développement du covoiturage, sont nouvelles.

Cela étant, si cette baisse se confirmait, le plan de déplacement régional de voyageurs (PRDV) restant l'outil de référence de la politique régionale de transport de voyageurs pour les années à venir, il conviendra de s'interroger sur la trajectoire mise en œuvre. Pour rappel, le plan de déplacement régional de voyageurs, adopté en 2007, prévoyait une augmentation de la fréquentation du réseau ferroviaire de 130% avec un développement de l'offre de 80%, soit 75 000 voyages par jour à l'horizon 2020, contre 34 000 voyages par jour en 2006.

A contrario la formule annuelle des abonnements domicile/travail en croissance de plus de 11% contribue à la progression modérée des déplacements domicile/travail (+1,6%) ; aussi le CESER tient-il à souligner la portée de cette offre régionale importante.

S'agissant du covoiturage, l'élaboration du futur Schéma régional de l'intermodalité, mis en place par la Loi MAPAM, devrait être une opportunité pour s'intéresser plus avant à cette question et à son articulation avec les TER, dans une offre cohérente de voyage de bout en bout.

De même pour les déplacements de loisirs, le succès du projet européen Citizens Rail est à souligner sur le train des plages (Saumur-Bressuire-La Roche-sur-Yon-Les Sables d'Olonne). Cette initiative est à poursuivre et à développer, notamment sur les lignes à destination du Croisic.

Par ailleurs, le CESER réaffirme sa position de 2009, indiquant que "le régime de retraite des agents de la SNCF est du ressort de l'Etat et de l'entreprise SNCF et ne concerne pas le financement du réseau TER organisé par la Région." Il souhaiterait néanmoins connaître l'avancée de ce dossier qui semble résolu dans d'autres Régions.

Parmi les mesures tarifaires, celle de Nantes-Châteaubriant a attiré une nouvelle fois l'attention du CESER qui réitère ses propos émis lors du Budget primitif 2014 : la réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant a été l'occasion de la mise en place d'une tarification spécifique qui crée un précédent en sortant de la référence kilométrique à l'origine d'une différence de traitement entre les territoires concernés par cette desserte et les autres territoires ligériens. Comme il l'avait exprimé lors du Budget primitif 2014, le CESER rappelle son attachement à un système de tarification combiné répondant aux besoins des usagers pour faciliter leurs déplacements en transports collectifs – rapport "Mobilité des Ligériens, construire les parcours multimodaux", juin 2011 – et ne souscrit pas à la mise en place d'une telle tarification spécifique.

### **3.4. Aménagement du territoire et environnement**

Le CESER se félicite de l'enveloppe supplémentaire de 4 millions d'euros affectés à la rénovation thermique des logements, comme préconisé par le CESER dans son rapport sur les défis énergétiques à 2020. Compte tenu du succès rencontré par ce dispositif, il s'interroge sur la capacité de la Région à réellement répondre à toutes les attentes des Ligériens, et à veiller à l'articulation avec les nouvelles dispositions de l'Etat concernant l'exonération fiscale pour l'isolation des bâtiments et souhaite que les possibilités de tiers investissements soient étudiées rapidement.

### **3.5. Culture, sport, jeunesse et éducation populaire**

Le CESER s'interroge sur l'absence d'utilisation d'une enveloppe de 80 000 euros sur la ligne Jeunesse, éducation populaire dans un contexte où les associations du secteur traversent de grandes difficultés alors qu'elles représentent un gisement d'emplois significatif exposés à la précarité et ont besoin de moyens.

Le CESER s'interroge sur la réaffectation d'une enveloppe de 125 000 euros sur le sport de haut niveau. Tout en reconnaissant l'utilité de l'intervention, la distinction entre le haut niveau et les clubs professionnels doit cependant faire l'objet d'une réflexion. Dans un domaine de compétences partagées entre l'Etat et la Région, le haut niveau relève d'ordinaire davantage d'une compétence nationale. La Région se



retrouve-t-elle dans l'obligation d'intervenir parce que l'Etat ne peut s'engager ? Cette question mérite réponse à la veille du transfert des Creps aux Régions voire des parcours d'excellence sportive.

## **4. Observations générales du CESER**

---

Au-delà des inscriptions exceptionnelles liées, d'une part, aux enveloppes FSE et FEDER du nouveau programme d'actions 2015-2020 de l'Europe en Pays de la Loire pour 127 M€ et, d'autre part, à l'aménagement numérique du territoire pour 33 M€, le CESER constate que cette DM2 est sans impact sur les grands équilibres du budget régional et permet à la Région de préserver son objectif de maintenir sa capacité de désendettement sous les 5 années à la fin 2016.

Exprimant à nouveau ses inquiétudes sur le niveau de l'investissement public à partir de 2015, le CESER pointe la forte responsabilité de l'Etat dans une situation qui peut, au final, casser les dynamiques de la région.

Il s'interroge d'ailleurs, sur la capacité de la Région, dans ces conditions, à financer même certains investissements relevant de ses compétences propres. Ainsi, la croissance démographique des Pays de la Loire conduira-t-elle notamment à de nouveaux besoins en lycées à moyen terme qu'il faudra bien construire. Il en va de l'avenir des jeunes Ligériens.

Le CESER s'interroge sur les risques induits pour l'aménagement du territoire régional par la baisse sensible et simultanée des engagements et des dotations de l'Etat dans les prochaines années.

Il considère que cette période doit être mise à profit pour engager une réelle clarification des compétences entre les différents niveaux des collectivités territoriales.

Le CESER attend de la CTAP qu'elle devienne effectivement un lieu de mise en cohérence des politiques d'investissement et de financement des différents niveaux de collectivités sur les territoires.

## **5. Conclusion**

---

Ces remarques étant formulées, le Conseil économique social environnemental régional émet un avis favorable sur la Décision Modificative N° 2 de la Région des Pays de la Loire pour 2014.

## Annexe

### Amendement rejeté mais ayant recueilli le cinquième des suffrages exprimés (article 29 du règlement intérieur) déposé par Florence LACAZE au nom du CRAJEP

84 votants : 36 pour, 11 abstentions, **37 contre**

Les Débats de préparation à l'avis du CESER sur la DM2 ont soulevés des interrogations sur l'accès aux financements pour les petites structures. Aussi le CRAJEP propose de rajouter à la fin du point n°4 de la page 9 le paragraphe suivant :

*Le CESER s'est interrogé sur l'égalité de traitement entre les entreprises marchandes et les entreprises associatives dans l'accès aux aides régionales.. Il regrette que l'accès à certaines d'entre elles soit refusé aux petites structures dont l'activité n'est pas au moins à 50% « marchande ». Le CESER souhaite que le Conseil régional lui précise les critères retenus, le cadre règlementaire et législatif et les raisons de la décision, le cas échéant.*