Avis

Budget Primitif 2015

■ Session du 26 janvier 2015

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

Entendues les interventions de Zohra GALLARD (CGPME), Marc de JACQUELOT (CFTC), Jean-Pierre BLAIN (Paralysés de France), Caroline SALIOU (APPEL), Yvic KERGROAC'H (CGT), Georges PLESSIS (Chambre d'agriculture), Marie FORTIN (FCPE), Daniel JURET (FO), Géraldine BEALU (CCI), Joseph ROCHER (CFDT), Gildas TOUBLANC (LPO), Christophe REINERI (MEDEF), Joël FOURNY (Chambre de métiers), Bernard JONCOUR (CGC), Claude LEVOYER (Vie sociale et collective), Jacques GUILLAUME (UNSA), Dominique LEBRETON (Confédération paysanne), Marcel CRASNIER (Propriété Immobilière), Philippe YZAMBART (Professions libérales), Jean-Claude BACHELOT (SEM).

Entendues les interventions de Mme Emmanuelle BOUCHAUD, Vice-Présidente du Conseil Régional et de M. DELPECH, Vice-Président du Conseil Régional Rapporteur du Budget.

82 votants. Adopté par : 57 pour, 23 abstentions, 2 contre.

CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL CESER PAYS DE LA LOIRE

1. Le contexte d'élaboration

2015 s'annonce, pour la Région comme pour la France, comme une année particulière de bien des points de vue, dans un monde où les instabilités géopolitiques, économiques, sociales et sociétales se sont encore accentuées.

C'est d'abord une **année d'élections** au niveau des Départements, en mars, puis des Régions en décembre. Ces consultations interviennent sur un fond « mouvant », issu de réformes territoriales importantes mais encore inachevées et qui ont pour conséquences, établies ou à venir :

- la consécration de 14 Métropoles, dont celle de Nantes, qui constituent une nouvelle catégorie d'intercommunalités, susceptibles de reprendre certaines compétences des Départements et ayant vocation à assumer une forme de leadership partagé avec leurs Régions dans les domaines de l'économie, de l'emploi, de la recherche et de l'innovation,
- l'émergence de nouvelles Régions, aux périmètres modifiés – sauf pour le Centre, la Bretagne et les Pays de la Loire dans l'Ouest – et aux compétences renforcées par la future loi NOTR (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) actuellement en débat au Parlement,
- le maintien des Départements, recentrés sur leurs compétences sociales et de solidarité, et susceptibles de perdre celles qu'ils partageaient avec d'autres niveaux comme le développement économique, les routes, les transports interurbains, voire même les collèges …

Quelle que soit l'appréciation qu'on peut porter sur la manière dont ces réformes sont conduites, elles changeront notablement l'organisation territoriale du pays.

Au-delà de ces évolutions qu'ils auront à assumer, ceux qui sont ou seront en campagne devront aussi tenir compte de ce qu'ont exprimé les Français dans leur mobilisation faisant suite aux attentats terribles intervenus lors de la première semaine de janvier, à savoir leur attachement profond aux valeurs fondamentales de la République.

Le CESER, représentant la société civile organisée, doit, lui aussi, intégrer ces attentes, également formulées par les habitants de la région, dans ses études et ses avis.

Sur le plan économique, ce début d'année est marqué par des mouvements assez importants concernant, d'une part, le prix du pétrole qui a baissé de 50 % depuis le mois de juin dernier et, d'autre part, la valeur de l'euro qui, elle, a chuté de 20 % comparativement au dollar et de 5 % par rapport aux autres monnaies, depuis l'été dernier. Sur la durée, ce sont évidemment des facteurs susceptibles d'impacter la conjoncture française et régionale. Ainsi, selon les calculs du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), une baisse de 10% de l'euro génère un gonflement de la valeur des exportations de 7,5 % en moyenne et, selon Natixis, la baisse du pétrole, cumulée à la dépréciation actuelle de la monnaie unique européenne, peut faire gagner à la zone euro 0,5 points de PIB étalé sur deux ans.

Si l'on fait abstraction de ces mouvements dont la durée et les effets sont finalement assez incertains, la conjoncture dans la zone euro et en France reste morose. La croissance en France, s'établirait en 2014 à 0,4 % (1,5 % en Allemagne et… 5 % aux États-Unis). Le taux de chômage au niveau national est maintenant proche de 10 % et l'Unedic, dans ses dernières prévisions financières, anticipe encore une aggravation en 2015 et table sur 104 000 demandeurs d'emploi sans activité supplémentaires en métropole.

Dans ce contexte, les Pays de la Loire, dont la résistance était saluée par l'INSEE en octobre 2014, semblent aujourd'hui entraînés dans cette spirale négative avec, notamment, une croissance de 2,2 % des demandeurs d'emploi de catégorie A (soit + 3 782). Le taux de chômage régional s'établirait ainsi à 8,8 % à fin novembre 2014.
S'agissant de l'activité, en dehors du secteur de l'agroalimentaire et des matériels de transport où les productions ont légèrement augmenté en novembre, le niveau des carnets de commandes reste insuffisant dans les autres, selon les chefs d'entreprises. Cette baisse de l'activité reste particulièrement marquée dans le secteur de la construction où la production de béton prêt à l'emploi est inférieure de 9 % à celle de la même période en 2013.

Du point de vue des **finances publiques**, 2015 est l'année d'engagement du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales jusqu'en 2017. Les dotations de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales seront ainsi réduites de 3,7 milliards d'euros dès cette année, sur un total de 11 milliards prévus sur la durée du pacte. Pour la Région des Pays de la Loire, la dotation globale de fonctionnement sera amputée de 22 millions d'euros par rapport à 2014.

Dans le même temps, 2015 verra aussi le démarrage d'un programme pluriannuel d'actions et d'investissements dans le cadre du Contrat de Plan État Région pour six années et des programmes opérationnels soutenus par l'Europe dans le cadre des fonds structurels alloués aux Pays de la Loire sur la période 2015-2020. Au total, ce sont près de 3 milliards d'euros qui bénéficieront aux territoires et aux acteurs de la région sur cette période.

Dans le prolongement de ses Orientations Budgétaires, mises en débat il y a un mois, la Région confirme sa volonté de maintenir un haut niveau d'investissement en 2015 au-delà des prévisions inscrites dans la Programation Pluriannuelle des Investissements, à la fois pour pouvoir engager au plus vite les programmes et actions inscrits dans le cadre de ces deux contrats, pour accélerer la mise en œuvre de certains projets et préparer les investissements futurs nécessaires pour répondre aux besoins générés par sa croissance démographique.

Le CESER souligne dans ce contexte la nécessité d'une clarification des compétences entre collectivités.

2. Les ressources inscrites au budget régional

Le total des recettes réelles inscrites au budget primitif 2015 est en croissance de 0,25 %. (1 192 millions d'euros en 2015 contre 1 189 en 2014).

Dans ce total global, les recettes de fonctionnement baissent une nouvelle fois de manière plus importante qu'en 2014 (1 037 millions d'euros) soit de 2,2 %, alors que les recettes d'investissement (155 millions d'euros) sont, elles, en forte augmentation (20 %).

	BP 2014 (en M€)	BP 2015 (en M€)	Evolution %
Recettes réelles de fonctionnement	**1 060**	**1 037**	***-2.2%***
Concours financiers de l'Etat	330.5	259.8	*-21.4%*
Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale	612.2	732	*19.6%*
Les recettes liées aux politiques régionales	116.9	42.5	*-63.7%*
Recettes réelles d'investissement	**129.2**	**155**	***20%***
Concours financiers de l'Etat	23.1	23.1	
Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale	39	39.3	*0.8%*
Les recettes liées aux politiques régionales	46.7	62.4	*33.5%*
Total des recettes réelles	**1 189**	**1 192**	***0,25%***

Globalement, les recettes de fonctionnement sont affectées par les modifications relatives au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Après 2014, année de transition, ces responsabilités des Régions sont désormais financées par le biais d'une fiscalité affectée. En conséquence, les dotations qui figuraient encore au BP 2014 disparaissent.

- La diminution des dotations de l'État

Les dotations de l'État baissent globalement de 70,7 millions d'euros avec, notamment, la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 22,4 millions d'euros, conforme à l'évaluation anticipée par la Région dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité signé avec l'État, et, par ailleurs, la disparition de la dotation relative au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle qui comptaient pour 51 millions d'euros dans le budget 2014.

- L'impact de la réforme du financement de l'apprentissage sur les recettes régionales

Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale sont en croissance d'environ 120 millions d'euros, essentiellement grâce aux recettes de substitution pour la formation professionnelle et l'apprentissage qui croissent de 117 millions d'euros et à une évolution positive des recettes de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE

+ 6 M€) alors que le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation dite taxe sur les cartes grises est attendue en baisse de 3 millions d'euros.

La forte diminution des recettes liées aux politiques régionales (-74 M€) est également due à la modification du financement de l'apprentissage, désormais assuré par une fiscalité affectée et, en conséquence, par la suppression du FDMA (première et deuxième section) et de la contribution au financement de l'apprentissage.

- Des recettes d'investissement élevées

Les recettes d'investissement progressent, mais sur la seule ligne correspondant aux politiques régionales qui bondissent de 33% grâce notamment à des recettes exceptionnelles liées au remboursement de prêts et d'avance consenties à la fois à l'État et au Conseil Général de Vendée pour la modernisation de la ligne Nantes Saint-Gilles Pornic. A noter que les recettes provenant du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) sont en hausse de 5 M€. Cette progression est en lien avec l'augmentation des dépenses d'équipement réalisées sous maîtrise d'ouvrage régionale directe.

Le CESER

- *s'interroge sur la baisse accentuée des recettes de fonctionnement et ses conséquences pour la situation financière de la Région,*
- *souhaite que la réforme territoriale engage aussi celle de la réforme des finances locales,*
- *s'inquiète des tensions résultant des recettes en diminution et des dépenses qui continuent d'augmenter,*
- *constate à travers les recettes d'investissement liées aux politiques régionales l'intérêt des dépenses en faveur de l'équipement du territoire.*

3. La mise en œuvre des politiques publiques régionales

Pour mettre en œuvre les politiques qu'elle porte, la Région ouvre chaque année des Autorisations de Programme pour l'investissement, qui peuvent être pluriannuelles, et des Autorisations d'Engagement pour le fonctionnement qui, elles, sont le plus souvent annuelles. Les Autorisations de Programme (AP) comme les Autorisations d'engagement (AE) sont nécessaires pour engager les Crédits de Paiements annuels (CP) en investissement comme en fonctionnement.

Les **AP et les AE ouverts dans l'exercice doivent concerner des projets nouveaux** et autorisent le déblocage de CP pour les dits projets. Les AP ouverts dans les exercices précédents peuvent continuer à générer des crédits de paiement tant qu'ils ne sont pas entièrement consommés.

Conformément aux indications données lors du Débat d'Orientations Budgétaires, la Région a choisi d'injecter 150 millions d'euros supplémentaires d'investissements sur deux ans. Les autorisations de programme et les crédits de paiements correspondants ont été

ouverts pour des projets pouvant être réalisés rapidement, d'une part, et pour des compléments d'investissement sur des projets en cours, d'autre part.

3.1. Les Autorisations de Programme (AP) et d'Engagement (AE)

Les Autorisations pluriannuelles inscrites au budget primitif 2015 (1.231 M€) évoluent globalement de 3 % par rapport au BP 2014 pour l'ensemble des politiques publiques, à raison de 550,1 M€ pour les AP (investissement) et de 681 M€ pour les AE (fonctionnement).

Les Autorisations d'engagements sont en croissance de 140 millions d'euros par rapport à l'année 2014. Cette croissance significative concerne spécifiquement les politiques publiques du secteur de l'emploi, de la formation professionnelle et des métiers de demain, compétences régionales réaffirmées.

La baisse sensible des AP (-15 %) par rapport à 2014, s'explique par la fermeture d'AP anciennes non entièrement compensées par les 150 millions d'euros d'AP nouvelles inscrites au budget primitif pour permettre la réalisation d'investissements supplémentaires dans les domaines suivants :

- **éducation et apprentissage** : **40 millions d'euros** pour financer des études et des projets dans les lycées publics et privés, les CFA, le centre de formation de l'IRT Jules Verne, l'Université Régionale des Métiers et de l'Artisanat, les instituts de formation santé – sociale (pôle de Laval par exemple).
- **Développement économique et innovation : 50 millions d'euros** pour amorcer ou poursuivre divers projets comme la mise en place du fonds Pays-de-la-Loire Croissance, PLEIADE et Cité des Objets Connectés d'Angers, Technocampus acoustique du Mans, Isotop4life, plate-forme fluide du CETIM, bâtiment CEA Tech…
- **infrastructures ferroviaires et portuaires : 40 millions d'euros** pour accélérer la réalisation de la nouvelle gare de Nantes et financer divers projets pour le Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire.
- **Culture et sport : 6 millions d'euros** d'autorisations pluriannuelles pour engager notamment la construction du nouveau CREPS.
- **transition énergétique** : actions en faveur du logement et de la maîtrise de l'énergie (AREEP) pour des montants qui permettront de répondre à la demande.

	AP (en M€)	%	AE (en M€)	%	Total (en M€)	%
Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, Recherche et innovation	188.2	*-4.3*	31.7	*-8.7*	219.9	*-5*
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	6.3	*10.5*	10.1	*-9.8*	16.4	*-3*
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	0.75	0	206.8	*250.9*	206.8	*250.6*
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	11	*-40.4*	3.5	*-3*	14.5	*-34.2*
Solidarités, santé et égalité des droits	27	*-3.3*	51.4	*-2.8*	78.4	*-3*
Infrastructures, transports et déplacements	60.5	*-56*	141.4	*3.8*	202	*-26.2*
Aménagement du territoire et environnement	64.7	*-33.7*	5.9	*-7.2*	70.7	*-32*
Culture, sport citoyenneté, éducation populaire	19	*4.7*	27.8	*1.6*	46.8	*2.8*
Education et apprentissage	173.1	*15.3*	202.3	*-3.6*	375.5	*4.3*
Total	**550.1**	*-15.7*	**680.9**	*25.8*	**1 231**	*3.1*

3.2. Les Crédits de paiements

Les crédits de paiement restent à un niveau élevé dans le budget primitif 2015, en légère augmentation par rapport au BP 2014 (+1.9%), confirmant le volontarisme affiché par la Région de continuer à investir dans le cadre de priorités réaffirmées.

- Des dépenses d'investissement à un niveau élevé

Des crédits de paiement nouveaux ont été inscrits à hauteur de 120 millions d'euros dans la section investissement pour pouvoir engager les programmes ouverts par les nouvelles autorisations de programme de ce Budget primitif. Parallèlement des AP anciennes ont pu être fermées. Globalement les crédits de paiement 2015 sont en hausse de 2,1% par rapport à 2014.

Les dépenses sont principalement fléchées en direction des priorités suivantes : modernisation de l'appareil de formation, emploi, développement économique, innovation-recherche, développement solidaire, durable et équilibré du territoire et transition énergétique.

	Investissement (en M€)	%	Fonctionnement (en M€)	%
Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, Recherche et innovation	138.9	-4.2	28.7	3.2
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	23.4	17.8	11.7	37.6
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	1.9	-23	127	-0.4
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	152.4	54.7	213.6	6.5
Solidarités, santé et égalité des droits	21.9	-9.6	53.2	-0.3
Infrastructures, transports et déplacements	130.8	-3.2	145.2	3.8
Aménagement du territoire et environnement	72.7	13.9	5.8	-7.5
Culture, sport citoyenneté, éducation populaire	16	-15.6	26.1	2.3
Education et apprentissage	140.1	-20.2	208.2	-3.8
Total	**698.2**	2.1	**819.6**	1.7

- La nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement

Afin de limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement, le Conseil régional s'est engagé dans la mise en œuvre d'un programme d'économies de fonctionnement qui a généré environ 65M€ d'économies en cumulé depuis 2011.

La collectivité s'est donné pour objectif de réaliser de nouvelles économies à hauteur de 10 M€ en 2015 en travaillant sur les axes suivants :

- Les dépenses de l'institution (moyens généraux) : 0,6 M€
- Contrôle de gestion des satellites, révision ou gel des subventions : 0,7 M€
- Soutien aux manifestations et évènements sur le territoire
- Négociations avec les différents partenaires dont la SNCF : 5 M€
- Priorisation des soutiens (organisme de formation …) : 2 M€
- Requalification de dépenses valorisant le patrimoine (recherche, brevets, etc…) : 1,5 M€
- Fonds de réserves des établissements et diverses structures : 1 M€

Elle poursuit cette optimisation notamment par le lancement de groupement de commandes pour les dépenses d'entretien dans les établissements.

Le CESER aurait souhaité avoir de manière plus lisible des éléments sur l'affectation des 120M€ supplémentaires d'investissement dans le document de présentation du Budget Primitif.

Il salue la recherche d'économies dans les dépenses de gestion et rappelle son souhait de disposer d'éléments permettant une meilleure analyse des dépenses au sein de la section de fonctionnement pour, à la fois mieux en percevoir l'impact au bénéfice des acteurs et des habitants du territoire régional et mieux cerner les économies possibles dans cette section.

4. L'analyse financière

Le budget primitif annuel est construit pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques décidées par l'exécutif en place, au moyen des AP, AE et CP déjà évoqués.

Lors de sa construction, la Région se met en situation de pouvoir réaliser l'ensemble des programmes qu'elle a arrêtés. Pour ce faire, elle doit donc situer le niveau de l'appel à emprunt qui lui sera nécessaire pour assurer l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses.

Le tableau ci-après montre que dans un contexte où les recettes de fonctionnement décroissent sensiblement alors que les dépenses réelles progressent encore, malgré les efforts de gestion de la collectivité, le niveau de l'épargne brute diminue pour s'établir en prévisionnel à 217,5 millions d'euros. Pour mémoire, le BP 2014 faisait ressortir ce niveau d'épargne brute à 254 M€.

En conséquence, pour assurer l'équilibre de son budget 2015, la Région pourrait avoir recours à l'emprunt jusqu'à un montant de 325 millions d'euros, dans l'hypothèse d'une réalisation de ses projets et programmes à 100%. Pour mémoire, le BP 2014 affichait un possible recours à l'emprunt d'environ 300 millions d'euros.

Fonctionnement	**en M€**	**Investissement**	**en M€**
Recettes réelles de fonctionnement	+ 1 037	Dépenses réelles d'investissement	+ 557
Dépenses réelles de fonctionnement	- 819	Capital de la dette	+ 141
		Recettes réelles d'investissement	-155
		Epargne brute	-218
Epargne brute	= 218	Emprunt d'équilibre	= 325

Financement de l'investissement

- Eléments sur l'emprunt et l'endettement

Dans la réalité, le programme envisagé en début d'exercice n'est jamais totalement réalisé, ni au niveau des dépenses d'investissement, ni à celui des dépenses de fonctionnement. En conséquence, l'appel réel à l'emprunt est toujours inférieur à ce qui a été envisagé au BP, et est, finalement, fonction du taux d'exécution des programmes engagés. Ainsi en 2014, le taux d'exécution du budget dans la section investissement sera d'environ 85% correspondant à un niveau d'investissement effectif de 570 M€, réduisant le niveau de l'emprunt d'équilibre d'environ 30M€.

Ce tableau fait également ressortir un niveau d'amortissement de la dette exceptionnel, dû à l'arrivée à échéance de l'emprunt obligataire souscrit auprès des Ligériens en 2008 pour un montant de 80 M€. Cette ligne passe ainsi d'un montant de 82 M€ en 2014 à 141 M€ en 2015. Une des conséquences de ce pic de remboursement de capital est de gonfler le stock de la dette de 184 M€ en 2015 sans tenir compte d'un taux de réalisation qui conduira à un emprunt d'équilibre inférieur aux 325 M€ affichés dans le BP. Par comparaison, le stock de la dette s'est alourdi en 2014 de 188 M€, sous réserve des chiffres définitifs au 31/12/14.

La Région, qui a souscrit à nouveau un emprunt obligataire de 100 millions d'euros en 2011, dont l'échéance in fine interviendra en 2018, a développé une politique de lissage de l'amortissement de sa dette pour éviter, voire effacer, les pics obligataires tels que celui constaté sur son BP 2015. Elle a ainsi souscrit des emprunts auprès de la Caisse des Dépôts et de la Banque Européenne d'Investissement dont les annuités de remboursement seront blanches lors de ces années exceptionnelles. Par ailleurs, elle s'est donnée aussi les moyens d'anticiper des remboursements de capital auprès de ses prêteurs pour réduire, là encore, certaines de ses échéances dans ces années de pics obligataires. C'est ce qu'elle a fait en 2013 et 2014 en majorant ses remboursements annuels « normaux » (82 M€ en 2014) pour atténuer un peu le pic de 2015.

Ainsi, en 2018, seul le remboursement de l'emprunt obligataire de 2011 devrait figurer sur cette ligne.

- L'évolution de l'épargne brute

L'épargne brute résulte du solde restant des recettes de fonctionnement après que les dépenses de fonctionnement aient été réalisées. Sur le Budget prévisionnel 2015, elle s'établit à 217,5 millions d'euros. Ce chiffre peut, bien sûr, évoluer en fonction des recettes effectives – certaines sont estimées au moment du Budget prévisionnel BP et précisées en cours d'exercice – et en fonction du taux d'exécution des dépenses.

Le plus souvent, le niveau d'épargne brute constaté en fin d'exercice est supérieur à celui affiché au moment du BP, car les recettes inscrites sont estimées prudemment et les recettes effectives sont généralement supérieures à celles inscrites. À l'inverse les dépenses de fonctionnement inscrites sont rarement exécutées à 100 %. Ainsi 2013 le niveau d'épargne brute constatée à la fin de l'exercice était supérieur de 36 millions d'euros à celui prévu au BP.

- Stock de dettes et capacité de désendettement

Au compte administratif 2013, le stock de dettes de la Région atteint 1 146 M€.

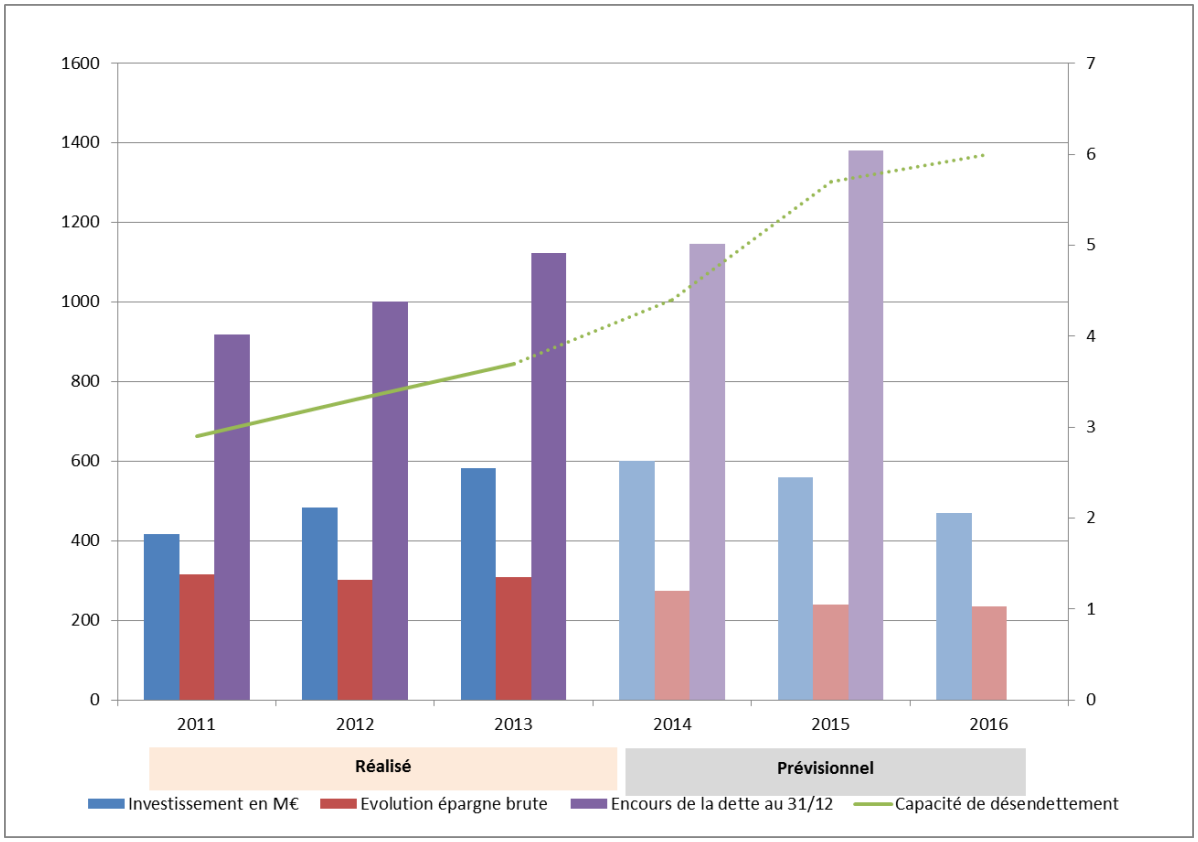
Comme chaque année le CESER aurait souhaité disposer de précisions concernant l'atterrissage probable relatif à l'exercice 2014, notamment, sur les niveaux de l'épargne brute et de la dette au 31 décembre dernier. Ces éléments auraient permis d'appréhender l'évolution du stock de dettes et la réelle capacité de désendettement de la collectivité avant l'exercice 2015.

Sur la foi des éléments réunis (comptes administratifs 2013, audition du vice- président chargé des Finances de la Région le 13 janvier, réunion avec les services financiers...), il

ressort un taux d'exécution probable des dépenses d'investissement de 85 % en 2014 (soit 570 M€), un niveau d'épargne brute effectif estimé à 280 millions d'euros (soit 25 de plus qu'indiqué au BP) et un emprunt d'équilibre de l'ordre de 242 M€. Le stock de dettes à fin 2014 se situerait donc à environ 1 300 M€, portant la capacité de désendettement de la Région à 4,6 années.

En reprenant les mêmes éléments pour 2015, le niveau d'épargne brute réelle s'établirait à 243 millions d'euros et le besoin d'emprunt sur la base d'un taux d'exécution des investissements identique, s'établirait à 213 millions d'euros. Le stock de dettes à fin 2015 atteindrait 1370 M€ portant la capacité de désendettement à 5,6 années.

Les évolutions du stock d'emprunts, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement de la Région sont présentées sur le graphique joint, mis en rapport avec les investissements réalisés ou prévus par la Région sur la période 2011-2016.



La capacité de désendettement de la Région sera effectivement de l'ordre de six années à l'horizon 2016. Elle résulte d'une évolution à la hausse de son stock d'emprunts, lié à sa volonté de continuer à investir, d'une part, et d'une dégradation régulière de son niveau d'épargne brute dans un contexte de réduction des recettes de fonctionnement de la collectivité et d'une croissance, même contenue, de ses dépenses de fonctionnement.

Dans son avis sur les Orientations Budgétaires pour 2015, le CESER a jugé positivement la volonté de la Région de continuer à investir pour le développement des territoires, le soutien à l'activité et à l'emploi et pour le service aux habitants. Il a, par ailleurs, considéré que la dégradation de la capacité d'endettement de la collectivité jusqu'à six années, ne mettait pas en cause sa qualité d'emprunteur.

Le CESER qui a déjà fait part de sa crainte de voir le niveau d'investissement public se contracter dans les territoires, considère que c'est donc le niveau d'épargne brute de la collectivité qui doit être préservé. Cela passe par un nouvel équilibre dans le couple recettes/dépenses de fonctionnement qui peut intervenir :

- soit par une dynamique nouvelle des recettes supposant qu'enfin le financement des Régions soit, au moins en partie, assis sur une fiscalité spécifique et des assiettes dynamiques permettant un « retour sur investissement » pour la collectivité en charge de l'aménagement du territoire.

– soit, à défaut, par une réduction sensible des dépenses de fonctionnement qui ne pourrait s'obtenir, au-delà des efforts de gestion courante, que par la remise en cause de certaines des politiques publiques portées par la Région. Cette réduction serait d'autant plus nécessaire que les dotations de l'État seront à nouveau en baisse en 2016 et 2017.

Face à ce constat, le CESER demande, qu'au moment où la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités va être redéfinie, le chantier de la fiscalité locale soit également enfin engagé à l'heure où l'Etat réduit ses interventions sur les territoires et son soutien aux collectivités territoriales.

5. Les observations sur les politiques publiques

5.1. Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, recherche et innovation

Le domaine "développement et activités économiques, enseignement supérieur, recherche et innovation" est un des domaines clairement identifié par la Région comme nécessitant une mobilisation majeure malgré un contexte économique, social et budgétaire tendu.

En matière de recherche, le budget régional ne se limite pas à ce qui est indiqué dans le CPER 2015-2020. Dans le cadre du Plan d'Investissement d'Avenir (PIA 3), la candidature interrégionale (Pays de la Loire – Bretagne) pour les Initiatives d'Excellence (IDEX) déposée en janvier 2015 pourrait avoir un impact non négligeable sur la nature et l'ambition des projets et donc sur la dotation des équipes de recherche concernées.

Des projets d'investissement structurants sont soutenus également par la Région : il s'agit notamment de la Plateforme européenne d'intégration, d'assemblage et de développement électronique (PLEIADE) dont l'ambition est de devenir le centre technique de référence sur l'électronique en France, mais ce sont aussi l'extension des locaux du Cyclotron Arronax à Saint-Herblain, le démonstrateur pré-industriel sur les micro-algues à Saint-Nazaire, l'implantation du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives à Nantes, les investissements pour le pôle « acoustique » au Mans, la Cité des objets connectés à Angers, le soutien au Centre technique des industries mécaniques (CETIM) à Nantes, et le Centre Industriel de Réalité Virtuelle à Montoir-de-Bretagne.

Malgré les efforts de synthèse et de présentation détaillée des tableaux budgétaires en annexes qu'il convient de saluer, l'importance du document (1 400 pages) rend la lecture du budget régional complexe pour les non-avertis. Pendant la période d'analyse budgétaire, les éclairages apportés par les conseillers et les services régionaux, permettent de dissiper certaines ambiguïtés d'interprétation. Toutefois, cela reste un document qu'il est difficile de s'approprier, en particulier lorsque l'on cherche à identifier rapidement l'action régionale en faveur d'une filière, d'un type d'entreprises (artisanat, PME, ETI, …), et des territoires spécifiques en région, sans oublier bien sûr la transition énergétique et la Troisième Révolution Industrielle et Agricole (cf. étude du CESER du 25 novembre 2014).

Il convient cependant de saluer l'effort de lisibilité réalisé par la Région dans le document édité en septembre 2014 « Région et territoires, mode d'emploi » avec notamment un tableau récapitulatif très synthétique des dispositifs régionaux, des bénéficiaires potentiels et des coordonnées des services régionaux qui en assurent la gestion. La réactualisation régulière de ce tableau sera nécessaire, en intégrant les nouvelles modalités d'intervention liées à la gestion par la Région des Fonds européens.

Un nouveau fonds d'intervention, destiné à soutenir les entreprises de l'ESS en difficulté, s'inscrit dans la continuité de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Si la pertinence de ce fond est avérée, il se doit de respecter la réglementation européenne des aides aux entreprises et pose la question de son ouverture aux autres entreprises de l'économie de proximité (commerce, artisanat, …). Ces dernières doivent aussi faire face à des difficultés de financement, en particulier pour les

mises aux normes, qui en cas de mutation, peuvent parfois aboutir à la disparition de l'entreprise.

La Région des Pays de la Loire est une des Régions en pointe dans le domaine de l'ingénierie financière, et s'efforce de sortir d'une logique de subventions en développant des dispositifs de garantie financière ou d'avances remboursables à même de générer un effet-levier.

Il est important de poursuivre et de développer des partenariats interrégionaux pour gagner en cohérence sur les politiques publiques qui dépassent souvent la limite administrative d'une seule région (sur les projets de l'Université Loire Bretagne, du fonds de capital-investissement Grand Ouest Amorçage, …).

L'importance de l'innovation si elle est soulignée dans les programmes ayant trait à « de l'alimentation à l'agriculture », est passée sous silence dans les programmes sur la « pêche et l'aquaculture ». Or, les enjeux liés à l'innovation dans ces deux domaines (par exemple dans les débouchés liés à la valorisation des coproduits de la pêche) sont à prendre en considération en région, et ce d'autant plus que depuis 2014, avec l'extension aux Pays de la Loire, le Pôle de compétitivité Mer Bretagne est devenu le Pôle Mer Bretagne Atlantique.

5.2. Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales

Le CESER souligne l'importance de l'action à l'international de la Région et plus particulièrement des actions en faveurs des jeunes et de leur mobilité entrante et sortante et souhaite son renforcement.

Il exprime la nécessité d'avoir une vision plus lisible de ces actions transversales concernant l'ensemble des politiques publiques régionales.

Le CESER soutient aussi la Région dans son action de coopération décentralisée à l'étranger favorisant la diffusion d'un développement solidaire et humain.

Dans le champ de la stratégie européenne, le CESER s'interroge sur l'impact de la nouvelle carte des Régions sur la structure associative interrégionale de l'Espace Interrégional Européen (EIE).

Enfin dans le domaine de la gestion des Fonds européens, il s'interroge sur le bilan de la programmation 2007-2013 et plus particulièrement sur la liquidation des dossiers FEDER auprès des instances de l'Union européenne.

5.3. Emploi, formation professionnelle et métiers de demain

Le CESER regrette la dichotomie entre le budget de la Formation professionnelle, celui de l'Education et celui de l'Apprentissage, à l'heure de la promotion de la « formation tout au long de la vie. »

Les évolutions liées à la réforme de la formation professionnelle et le transfert de compétences de l'Etat vers la Région, rendent difficile la comparaison budgétaire d'une année sur l'autre et donc son analyse.

Sur la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), la démarche d'évaluation engagée par la Région semble nécessaire pour comprendre les raisons de son classement à la 15ème place. Le CESER sera attentif à la mise en place d'un plan d'actions pour augmenter significativement le nombre de « VAE complètes ». Il faut également aller vers plus de simplification pour en permettre un accès plus facile à tous les publics. Dans ce cadre, le CESER s'inquiète du projet de « réorganisation du réseau des personnes ressources» courant 2015.

La mise en place récente du Compte personnel de formation conduit à un manque de clarté sur les financements permettant d'abonder celui-ci. Dans le cadre du Budget primitif, la Région annonce que sera étudié un abondement en heures pour certaines catégories de salariés. Le CESER sera vigilant à trouver sa traduction dans le Budget supplémentaire.

Le CESER est particulièrement sensible à l'augmentation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et à la mise en place d'un dispositif expérimental de fonds social.

Sur le Plan régional de formation, 12% d'abandon en moyenne sont constatés, avec 17% sur le dispositif « Acquisition et développement des compétences clés ». Une analyse approfondie semble nécessaire pour en comprendre les raisons.

Le CESER se félicite que la mise en place du SPRO ait conduit la Région à créer une nouvelle ligne budgétaire « Orientation et analyse prospective de l'emploi et des formations » de 5.15M€ d'AE. Toutefois, il regrette un manque de lisibilité qui ne permet pas de connaitre les montants affectés au SPRO.

5.4. Solidarités, santé et égalité des droits

Les évolutions budgétaires ne traduisent pas d'inflexion majeure au niveau des actions conduites sur la dimension "Solidarités, santé et égalité des droits". Il est toutefois à signaler une diminution des crédits de paiement (-3.1 %) plus importante que celle du budget régional dans son ensemble (-1.8 %), ce qui peut s'expliquer par l'arrivée à leur échéance de certains programmes (emplois aidés).

En synthèse, les Autorisations de Programme et d'Engagement s'élèvent à 78 M € au budget 2015. Elles représentent 6.34 % du budget régional (1 231 M €) et sont en diminution de 3 % par rapport au budget 2014. Les Crédits de paiement s'élèvent à 75 M € au budget 2015. Ils représentent 4.94 % du budget régional (1 518 M €) et sont en diminution de 3.2 % par rapport au budget 2014.

Formations sanitaires et sociales

La poursuite de l'effort de formation de la Région dans le domaine sanitaire et social porte les autorisations d'engagement à hauteur de 40M€ environ. Le CESER a notamment relevé avec satisfaction les deux points suivants : d'une part, le développement de formations en maillage du territoire et de pôles de formation interdisciplinaires qui permettent de

décloisonner les spécialités, même si le nombre de places créées reste encore en deçà des besoins régionaux ; d'autre part, une révision partielle des modalités d'octroi de bourses pour renforcer le soutien aux bénéficiaires les plus modestes.

Logement

L'effort global étant maintenu, il apparaît tout à fait pertinent de le mettre en œuvre selon deux priorités essentielles : la jeunesse (en particulier à travers les actions de réhabilitation de résidences étudiantes et la construction de nouvelles résidences – actions conduites de façon coordonnée avec le CROUS), et les personnes âgées (adaptation des logements sociaux, en lien, notamment, avec les enjeux du vieillissement). Il conviendra de veiller à ce que ces travaux d'adaptation ne se traduisent pas par une augmentation des loyers.

Gérontopôle

La Région des Pays de la Loire réaffirme son soutien à l'association Gérontopôle, tout en encourageant une démarche de prestations de services au travers d'une SAS créée à cet effet : Gérontopôle Développement. Ceci devrait permettre à l'association de tendre vers l'autonomie budgétaire.

Pack 15-30

Pour rendre plus accessible ce dispositif apprécié des jeunes, la diffusion du Pass prévention-contraception est élargie à l'ensemble des pharmacies en région. D'une façon plus générale, l'évaluation en cours du Pack 15-30 conduite par le CESER débouche sur un certain nombre de recommandations qui seront à prendre en compte.

Emplois d'avenir

Conscient que la Région des Pays de la Loire n'intervient en la matière qu'en subsidiarité de l'Etat, le CESER souligne néanmoins la nécessité d'une évaluation de ce dispositif, qui pourrait porter plus particulièrement sur l'adéquation des critères de sélection des candidats et sur les modalités d'accompagnement dans le cadre du contrat.

Maisons de Santé

Le dispositif est largement déployé, avec 42 maisons de santé actuellement opérationnelles sur un objectif de 45 à fin 2015. Le CESER a souligné à plusieurs reprises l'opportunité d'une étude d'évaluation. Celle-ci est en cours et ses conclusions seront présentées à la commission ad hoc du CESER dans le courant du premier semestre 2015.

Les actions conduites par la Région des Pays de la Loire sur la dimension "Solidarités, santé et égalité des droits" prennent bien en compte à la fois la jeunesse mais aussi les enjeux liés au vieillissement de la population, qu'il est indispensable d'anticiper. L'étude du CESER sur "la Silver Economie en Pays de la Loire" formule des propositions concrètes à cet égard.

5.5. Infrastructures, transports et déplacements

Communications routières

La Région honore ses engagements sur le désenclavement en Mayenne, notamment pour le contournement de Château-Gontier et d'Ernée. Cette politique fait écho à l'étude du CESER, relative au "Désenclavement routier de la Mayenne" (2009).

Au titre du développement économique régional, et même si elles ne relèvent pas de l'initiative régionale, le CESER demande à ce que les études pour la réalisation d'un nouveau franchissement de Loire à l'aval de Nantes (pont de Cheviré), soient lancées, et les réserves foncières effectuées dans cette perspective.

Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire

Le statut actuel du Grand Port Maritime de Nantes-St-Nazaire semble insatisfaisant, car il ne permet pas une implication assez importante de la Région, dans l'intérêt d'un développement économique portuaire et territorial. Une réflexion autour de la gouvernance est à poursuivre afin que la Région, aux côtés des acteurs économiques, puisse y trouver une place active et responsable.

Cependant, la Région pourrait consacrer une partie de ses ressources à créer les conditions favorables à une meilleure utilisation du GPM par les entreprises. Ainsi, il est important de poursuivre les investissements sur le GPM afin d'améliorer la desserte ferroviaire du Port - nécessaire au développement de son hinterland - et de développer les autoroutes de la mer pour inciter à son utilisation.

Transports ferroviaires

Si la rénovation de la Gare de Nantes est indispensable, le CESER s'interroge sur la rentabilité de l'investissement pour la Région. Le CESER note que la Région a fait le choix d'investir à hauteur de 40 M€ dans une infrastructure dont elle n'est pas propriétaire (cœur de gare) plutôt que de verser à Gares & Connexions une redevance de stationnement des trains plus élevée.

Par ailleurs, au regard du poids de ces investissements structurants, la Région devra rester en veille sur l'évolution des comportements de mobilité et des nouvelles pratiques de déplacement (covoiturage, libéralisation des dessertes autocars, ...), afin de les prendre en compte dans son futur PPI.

Sur les liaisons interrégionales, la Région se mobilise pour sauvegarder la ligne Nantes-Bordeaux, en particulier le maintien du segment La Roche-sur-Yon-La Rochelle. Le CESER souscrit à cet effort régional qui permettra d'améliorer le trafic des voyageurs de bout en bout et de conserver les dessertes de cabotage. Toutefois il observe que la Région Aquitaine contrairement à celle du Poitou-Charentes ne fait pas partie des partenaires engagés dans le financement des études d'avant-projet prévues en 2015.

Sur la modernisation du parc de matériel roulant, l'investissement régional, moins conséquent que lors des années précédentes, se poursuit néanmoins. Le CESER note avec intérêt les efforts de la Région en faveur de la performance énergétique, avec l'acquisition

de nouveaux trains plus rapides et plus économes en énergie et l'équipement des anciennes générations de TER en compteurs d'énergie.

Concernant l'opération régionale sur le "Train des plages" (Saumur-Bressuire-La Roche sur Yon-Les Sables d'Olonne), destinée à inciter les usagers à (re)découvrir le train, le CESER salue l'initiative d'extension aux jours de semaine dans l'été et la mise en place du "Train des châteaux" (même ligne en sens inverse).

5.6. Aménagement du territoire et environnement

Le CESER se félicite globalement de la volonté de la Région d'être au plus près des nouveaux besoins en adaptant ses politiques et dispositifs. Par ailleurs, La Région fait en sorte que ces derniers soient connus, partagés avec l'ensemble des acteurs locaux, en se déplaçant de façon permanente sur les territoires. Cependant, Il faut rester vigilant afin que les bénéficiaires connaissent davantage les dispositifs existants, pour mieux les comprendre ; c'est notamment vrai pour ceux liés au développement économique sur les territoires (ORAC, Agir pour ou Agir avec).

Sur le plan strictement budgétaire, il est constaté que la politique "'Aménagement du territoire et 'Environnement" menée par la Région ne subit pas de fluctuations importantes tant dans ses contenus, que dans ses engagements financiers. Elle est même en matière d'environnement en progression au regard du développement de certains dispositifs notamment liés à l'énergie. Il faut souligner, comme nous l'avions fait au moment du DOB, cet effort maintenu sur fond d'incertitude politique liée à la réforme territoriale et aux contraintes budgétaires auxquelles elle doit faire face.

Il est important de constater que les crédits de paiement liés aux contrats de territoire sont conformes à 2014, signe que les engagements financiers liés aux projets sont assumés dans cette année charnière. On note cependant une baisse en autorisation de programme mais ces fluctuations budgétaires sont lies au rythme des renouvellements de contrat eux-mêmes.

Des dispositifs nouveaux apparaissent ou sont revisités. C'est le cas notamment en matière de développement territorial avec les ORAC qui vont "continuer leur vie sans l'engagement financier de l'Etat". Le CESER est inquiet sur les conditions dans lesquelles la Région va pouvoir maintenir l'ambition de cette politique compte tenu de la nature de ce désengagement. C'est le cas aussi "d'Agir avec" qui est censé être plus opérationnel et davantage de l'initiative des territoires.

S'il est intéressant de noter ce souci constant de s'adapter aux nouveaux besoins, de développer de nouveaux outils pour engager les mutations qui s'imposent, cela oblige à une certaine lisibilité et une cohérence de l'ensemble des initiatives qui sont prises, afin d'éviter le sentiment d'une superposition, sans même avoir suffisamment de recul par rapport à l'existant. Cela signifie, de plus, une indispensable évaluation des dispositifs et des politiques publiques en place. Le CESER sera vigilant à ce que le maillage du territoire soit de ce point de vue maintenu.

Sur le contrat métropolitain, le CESER se félicite de cette initiative qui vise à reconnaitre spécifiquement le fait métropolitain, à clarifier le partenariat entre Nantes métropole et le Conseil régional, à valoriser l'ensemble des projets structurants qui participent du

développement économique du territoire régional (gare, pôle agroalimentaire, …). Toutefois, ce partenariat privilégié ne doit pas se faire au détriment des liens avec les autres grandes agglomérations de la Région. Le CESER souhaiterait de plus que cette initiative s'accompagne d'une convention spécifique passée entre les Régions Bretagne et Pays de la Loire et les agglomérations de Nantes et de Rennes. Enfin il est nécessaire de préciser que le contrat n'impacte pas financièrement le budget régional.

En matière d'environnement, on note un budget en évolution de 28 % en autorisation de programme et de 36 % en crédits de paiement. Cette évolution s'explique par l'ambition menée en matière de transition énergétique et notamment le dispositif lié aux AREEP avec 17 M€ d'euros supplémentaires (160M€ dépensés depuis 2009). Cela pose cependant la question de la maîtrise de cet outil qui devient inflationniste sur le plan financier. Le Conseil régional doit veiller à une bonne articulation avec la politique menée par l'Etat en la matière.

Les autres politiques liées à l'eau et à la biodiversité sont maintenues avec notamment la procédure mise en place pour la création du parc naturel régional estuarien et la mise en place d'un conservatoire d'espace naturel (CEN). Le CESER se félicite de cette initiative mais souhaite qu'elle joue bien une fonction de coordination auprès des structures et acteurs concernés.

Une ambition est réaffirmée pour les mesures agro environnementales avec de nouvelles contraintes et de nouveaux objectifs. Le CESER considère que ces objectifs seront difficiles à atteindre en termes de surfaces contractualisées. Enfin il y a une inconnue avec le plan d'élimination des déchets dangereux (PREDD) puisque la Région pourrait se voir confier des compétences directes à terme. Cela modifiera nécessairement la nature de la politique menée et les financements octroyés.

Comme il l'a déjà exprimé lors des OB, le CESER s'interroge sur l'amplification donnée à l'investissement de 120M€ pour 2015 et sa traduction opérationnelle au niveau notamment de la politique contractuelle menée avec les territoires.

Plan climat énergie

Ce plan, un peu comme la charte de développement durable ou le contrat métropolitain, est un document d'orientation qui vise à mettre de la cohérence entre les politiques publiques mais surtout à afficher clairement un engagement notamment sur ses compétences directes et son volet patrimoine et services. Il n'est pas accompagné d'un budget spécifique puisque celui-ci est intégré dans le budget, politique publique par politique publique.

En ce qui concerne spécifiquement le volet « patrimoine et services » qui nous est aujourd'hui soumis, le CESER approuve cette initiative qui est d'ailleurs une obligation légale pour les collectivités de plus de 50 000 habitants et qui prévoit la réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la définition d'un plan d'actions visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques de la collectivité.

L'approche globale montre que l'essentiel des gaz à effet de serre (GES) provient des établissements de formation et des moyens de transports (cars et trains régionaux).

Une analyse plus fine par bâtiment est nécessaire pour prioriser les investissements à privilégier. Cette priorisation doit permettre de réduire significativement les émissions et les coûts de chauffage des bâtiments. C'est aussi un acte de gestion afin de réduire les coûts de fonctionnement avec un retour sur investissement.

Le CESER approuve cette démarche et est intéressé par les résultats qui en découleront. La Région a un devoir d'exemplarité dans le fonctionnement de ses services. De plus, la commande publique constitue un puissant levier pour engager la transition énergétique du territoire.

Le CESER souhaite par ailleurs rappeler un certain nombre de remarques exprimées dans l'avis lié au DOB sur la transition énergétique en novembre 2014, qui est un ensemble plus large que le plan climat :

Nous avions précisé sur le logement que soit étudiées au-delà du parc locatif social, les aides possibles pour les parcs locatifs privés, notamment en copropriété et la mise en place du tiers financement pour inciter et permettre aux bailleurs privés d'engager les travaux de rénovation énergétique dans leur patrimoine.

Nous avions rappelé que la mise en place des guichets uniques est en soi une bonne initiative au plan des financements mais qu'elle doit prendre appui sur l'existant pour l'information des bénéficiaires, en ne développant pas un nouveau dispositif de façon trop systématique et imposé (espace info énergie, ADIL…).

Nous avions souhaité qu'une vigilance devait porter sur la qualité des projets d'unité de méthanisation au regard de leur impact éventuel sur l'air et les sols et sur la cohérence des projets dans leur approvisionnement et la valorisation de l'énergie produite. Si la méthanisation est une voie d'avenir pour la transition énergétique, elle ne saurait cependant se développer au détriment de la production alimentaire. Il s'agit de tirer les enseignements de l'exemple des agro-carburants, entraînant un effet de spéculation sur les matières premières agricoles. Ce sujet en particulier mérite un débat que la Région pourrait initier.

Nous indiquions également que la recherche sur le stockage de l'énergie devait rester aussi une priorité dans les objectifs fixés.

Enfin nous avions rappelé que la mise en place du GIEC (déclinaison régionale du groupe d'experts intergouvernementale sur l'évolution du climat) était une bonne initiative mais ne semblait pas suffisamment précise dans ses objectifs et ses modalités de fonctionnement. Il paraissait nécessaire d'en préciser rapidement les contours au regard des enjeux en matière de climat et d'énergie.

Ces constats demeurent et n'apparaissent pas du point de vue du CESER suffisamment clairement dans le schéma de transition énergétique proposé par la Région.

Dans cet esprit, l'action de la Région doit se traduire par une meilleure articulation entre la stratégie régionale de transition énergétique (qui intègre le SRCAE) et le plan climat territorial (qui concerne essentiellement l'exemplarité de l'administration).

Le CESER rappelle la nécessité de l'intégration des objectifs de transition énergétique dans l' ensemble des politiques régionales et en particulier dans les dispositifs" Agir pour" et "Agir avec", l'aide régionale pour la modernisation de l'artisanat, du commerce et des services en milieu rural, le schéma régional de la recherche, les plans régionaux

d'apprentissage et de formation professionnelle, les politiques d'éco-conditionnalité des aides et le schéma régional de développement durable.

Ce décloisonnement sous-tend la capacité de la Région à mobiliser les acteurs locaux dans l'atteinte des objectifs fixés par les politiques régionales en qualité de chef de file.

5.7. Culture, sport citoyenneté, éducation populaire

Au-delà du soutien réaffirmé au tourisme, le CESER constate la baisse substantielle de neuf à six entre 2013 et 2015. Etant donné que seuls deux tiers des Autorisations de Programme ont été consommées en 2014, le CESER s'interroge sur les choix stratégiques et la lisibilité des critères d'attribution de la Région en matière d'investissement touristique. Ces critères d'éligibilité correspondent-ils à l'orientation actuelle des projets ?

La politique du tourisme fait l'objet d'une refonte dans un programme unique "fonds régional de développement des entreprises, acteurs et destinations touristiques". Il est fait pour améliorer la réactivité de la collectivité dans l'accompagnement des projets. Cette fongibilité réduit néanmoins la lisibilité sur l'utilisation des crédits. Au regard des enjeux, le CESER sera tout particulièrement attentif au soutien apporté aux filières concernées et à la nécessaire concertation dans le domaine du tourisme social et associatif.

A l'examen de la dotation allouée à l'agence régionale, le CESER pose la question de l'utilisation du budget. Il souhaite que la promotion touristique du territoire régional dans toute sa diversité soit renforcée.

Dans les domaines du tourisme comme du patrimoine, le CESER attend des éclairages sur la conditionnalité des aides.

Le budget "culture, sport, citoyenneté, éducation populaire" affiche une légère hausse, en cohérence avec les orientations budgétaires. Mais en réalité, les crédits de paiement d'investissement et de fonctionnement baissent de 5,4%, et dans le domaine du patrimoine de 30,7%. Les investissements diminuent de 15,6% entre le BP 2014 et celui de 2015.

Ces diminutions amènent la région sur la nécessité de construire de nouvelles perspectives pour sauvegarder le patrimoine culturel, notamment dans le cadre du FRAM, Fonds régional d'acquisition pour les musées FRAR, Fonds régional d'aide à la restauration pour les musées, FRAB, Fonds régional d´acquisition pour les bibliothèques et plus largement des activités de ce secteur.

Dans le domaine de la culture, le CESER salue plusieurs initiatives favorisant acteurs et lieux culturels de proximité, avec notamment la création du Groupement d'Intérêt Public Cafés-cultures et le déploiement de Mobilis, pôle régional de coopération des acteurs du livre et de la lecture en Pays de la Loire.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, le CESER regrette que les centres de culture scientifique, technique et industrielle (CCSTI) ne figurent pas dans le budget "culture, sport, citoyenneté, éducation populaire" alors que leurs actions de vulgarisation a vocation à s'adresser au grand public.

L'engagement financier en faveur du sport pour tous et de la jeunesse et éducation populaire traduit une véritable implication de la région dans ces politiques sectorielles qui

contribuent au vivre ensemble. Le CESER note que les crédits de paiement alloués au mouvement sportif globalement délégataire s'élèvent à 2,9 M€ et ceux alloués aux associations et mouvements de jeunesse et d'éducation fédérés à 1,28 M€.

Dans la continuité de ses précédents avis, le CESER rappelle qu'il est important de clarifier la gouvernance et de mettre en cohérence les soutiens et politiques publiques à l'heure de la mise en place du futur CREPS, qui doit prendre en compte l'ensemble des acteurs et la globalité des partenaires sociaux.

5.8. Education et apprentissage

Face aux évènements récents, le respect, la citoyenneté et d'une façon générale « le Vivre ensemble » n'auront jamais fait autant sens. Ils placent l'éducation et la formation dans un rôle central. C'est à l'ensemble des acteurs (enseignants, éducateurs, parents, associations, politiques,..) de conduire des actions de fond à moyen et long terme.

Apprentissage

Le CESER approuve la continuité de l'engagement financier régional compte tenu du contexte économique et de la baisse du nombre d'apprentis de 5%.

Les dépenses d'investissement sont à la hausse du fait de la prise en compte de deux projets importants : l'Académie Jules Verne du Manufacturing et l'Université Régionale des Métiers et de l'Artisanat. Le CESER salue la volonté de la Région de prioriser la voie professionnelle.

Toutefois, il déplore que le plan d'actions sur l'apprentissage se soit fait sans les acteurs concernés et réaffirme que l'élaboration d'un schéma régional de l'apprentissage allant du niveau V aux niveaux supérieurs est indispensable.

En attendant celui-ci, comme proposé lors des orientations budgétaires, le CESER demande qu'un travail avec tous les partenaires concernés soit initié par la Région. Ce travail permettra de procéder à une analyse critique de la situation actuelle et surtout de construire un plan de développement prospectif et innovant.

Alors que l'accent devrait être mis sur l'information pour promouvoir l'apprentissage auprès des entreprises et des jeunes, la ligne budgétaire sur la communication a été divisée par deux. Une campagne de communication doit être lancée le plus rapidement à destination des entreprises et des jeunes.

En outre, il convient d'accompagner les futurs apprentis dans leur recherche de stage et les entreprises à l'accueil d'apprentis pour éviter les risques de rupture de contrat. En effet, ceux-ci sont en augmentation. Un plan d'actions basé sur une analyse fine des causes de rupture est nécessaire afin de les prévenir.

Enseignement secondaire

En matière d'investissement, le CESER souligne que la Région tient ses engagements en termes de construction et de rénovation des établissements. Cela se traduit par une augmentation d'autorisations de programme. Le CESER rappelle qu'il est attaché à la réalisation du programme initial de mise en accessibilité des établissements.

En matière d'équipement, la baisse des moyens pour équiper les établissements interpelle le CESER. Les autorisations de programme baissent de 20% alors que l'équipement d'un nouvel établissement est compris sur cette ligne. Les autres établissements ne risquent-ils pas d'être pénalisé alors qu'il reste beaucoup à faire dans le renouvellement des équipements ?

Le CESER se félicite de sa légère augmentation de la dotation annuelle des crédits de fonctionnement des EPLE. L'introduction de critères dans son attribution devrait permettre une meilleure prise en compte des disparités entre les établissements.

Concernant la partie numérique, la Région continue ses efforts sur le renouvellement des équipements. Dans le cadre de l'étude sur la place du numérique dans l'éducation, le CESER y reviendra avec des préconisations.

Compte tenu du contexte actuel, les actions éducatives doivent prendre une place plus importante dans l'éducation des jeunes notamment en termes de prévention, du fait des évènements de début janvier 2015. Ces aspects avaient déjà été soulignés dans le rapport du CESER sur le PAE. Il faut continuer et amplifier les actions et les appels à projet dans ce cadre. Pour ce faire, le CESER s'attend à trouver dans le Budget Supplémentaire une augmentation de cette ligne.

Concernant le décrochage, il est impératif de maintenir les moyens humains (le personnel administratif qui travaille dans les PSAD) et financiers. Pour les appels à projets, il s'agit du seul budget dévolu à la prévention.

Le CESER rappelle qu'il avait souhaité qu'un temps d'échanges avec tous les acteurs concernés sur la prévention du décrochage soit organisé par la Région.

Plus globalement, qu'il s'agisse des PAE, des appels à projets et de toutes les formes de prévention, sans doute convient-il de solliciter plus d'actions sur ces thèmes auprès des établissements et de leurs partenaires en soulignant l'importance des thèmes fondamentaux de la citoyenneté et du vivre ensemble.

6. Synthèse des observations

Dans son avis sur les Orientations Budgétaires pour 2015, le CESER a jugé positivement la volonté de la Région de continuer à investir pour le développement des territoires, le soutien à l'activité et à l'emploi et pour le service aux habitants. Il a, par ailleurs, considéré que la dégradation de la capacité d'endettement de la collectivité jusqu'à six années, ne mettait pas en cause sa qualité d'emprunteur.

Le CESER qui a déjà fait part de sa crainte de voir le niveau d'investissement public se contracter dans les territoires, considère que c'est donc le niveau d'épargne brute de la collectivité qui doit être préservé. Cela passe par un nouvel équilibre dans le couple recettes/dépenses de fonctionnement qui peut intervenir :

- soit par une dynamique nouvelle des recettes supposant qu'enfin le financement des Régions soit, au moins en partie, assis sur une fiscalité spécifique et des assiettes dynamiques permettant un « retour sur investissement » pour la collectivité en charge de l'aménagement du territoire.

– soit, à défaut, par une réduction sensible des dépenses de fonctionnement qui ne pourrait s'obtenir, au-delà des efforts de gestion courante, que par la remise en cause de certaines des politiques publiques portées par la Région. Cette réduction serait d'autant plus nécessaire que les dotations de l'État seront à nouveau en baisse en 2016 et 2017.

Face à ce constat, le CESER demande, qu'au moment où la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités va être redéfinie, le chantier de la fiscalité locale soit également enfin engagé à l'heure où l'Etat réduit ses interventions sur les territoires et son soutien aux collectivités territoriales.

Le CESER aurait souhaité avoir de manière plus lisible des éléments sur l'affectation des 120M€ supplémentaires d'investissement dans le document de présentation du Budget Primitif.

Il salue la recherche d'économies dans les dépenses de gestion et rappelle son souhait de disposer d'éléments permettant une meilleure analyse des dépenses au sein de la section de fonctionnement pour, à la fois mieux en percevoir l'impact au bénéfice des acteurs et des habitants du territoire régional et de mieux cerner les économies possibles dans cette section.

7. Conclusion

Ces remarques étant formulées, le Conseil économique social environnemental émet un avis favorable sur le projet de Budget primitif 2015 de la Région des Pays de la Loire.