

Budget Primitif 2016

■ Session du 13 avril 2016

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

Entendues les interventions de MM. Joseph Rocher (CFDT), Marc de Jacquilot (CFTC), Mme Francine Desnos (CGT), MM. Jacques Guillaume (UNSA), Jean Brunacci (Solidaires), Mmes Leïla Chergui (personnalité qualifiée), Elisabeth Fessart (groupe de l'artisanat), Zohra Gallard (CGPME), MM. Jacques Chaillot (URADEL), Joseph Moreau (CCIR), Mme Florence Lacaze (CRAJEP), MM. Gérard Allard ("UFC que choisir?"), Daniel Juret (FO), Marcel Crasnier (UNPI), Didier HUDE (FSU), Jean Cesbron (MEDEF), Claude Levoyer (Associations caritatives), Brice Giraudet (UNEF), Alain Durand (CRESS), Bernard Joncour (CFE-CGC), Philippe Yzambart (UNAPL),

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

81 votants. Adopté par : 75 pour, 4 abstentions, 2 contre.

1. Le contexte

Ce premier Budget primitif de la mandature 2016-2021 est construit dans un contexte d'élaboration très proche de celui des orientations budgétaires de février 2016.

Sur le plan socioéconomique, la situation de l'emploi reste difficile avec une reprise économique encore attendue. Le climat social est marqué par des manifestations notamment contre l'avant-projet de Loi « travail ». La lutte contre le terrorisme à l'échelle de l'Union européenne mobilise les Etats après les attentats de Bruxelles.

Sur le plan institutionnel et plus particulièrement de l'organisation territoriale, 2016 est l'année de mise en œuvre de la Loi NOTRe avec les premières décisions à prendre concernant notamment la gestion des ports, des transports, l'élaboration et l'adoption des schémas régionaux sur l'aménagement du territoire et le développement économique.

Il faut aussi prendre en compte le mouvement de création des communes nouvelles et de nouvelles intercommunalités, particulièrement important dans notre région.

Du point de vue des finances publiques, la Loi de Finances pour 2016 reconduit la baisse des dotations aux collectivités locales intégrée aux mesures de redressement des Comptes publics de la Nation. La politique de réduction des dépenses en Pays de la Loire s'intègre aux choix politiques nationaux de baisse de la dépense publique.

La Région des Pays de la Loire souhaite engager la renégociation du Contrat de Plan État Région 2015-2020 et plus particulièrement ses volets mobilités, enseignement supérieur et recherche.

2016, c'est aussi la mise en œuvre, en année pleine, des Fonds européens pour lesquels la Région est désormais autorité de gestion.

Pour le Conseil régional, le Budget primitif doit traduire la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie financière, ses priorités de politiques publiques dont l'agriculture avec *le Plan d'urgence*, la ruralité avec *le Pacte de ruralité* et la réorientation de la politique de contractualisation avec les territoires vers le monde rural, l'emploi avec les propositions issues du *Grenelle de l'apprentissage* et des premières mesures de gestion du nouvel Exécutif.

Le calendrier budgétaire oblige à voter le budget avant le 15 avril.

Le calendrier inédit de mise en place des assemblées régionales fin décembre, le lancement d'un audit des finances régionales dont les conclusions sont attendues pour juin, l'attente des résultats du Compte administratif 2015, mais aussi le temps nécessaire à la mise en place d'un Exécutif et d'une organisation administrative expliquent que le Budget primitif, cette année, est transitoire.

L'étape budgétaire déterminante du nouvel Exécutif sera plutôt celle du Budget supplémentaire voire des Orientations budgétaires 2017.

2. Les ressources inscrites au budget régional

La présentation de la structure des recettes est différente de celle du BP 2015.

Pour des raisons de conformité comptable, la Région a procédé dans le document budgétaire du BP 2016 au reclassement de certaines recettes du BP 2015.

En fonctionnement, la Dotation de compensation de la TP (15.8 M€), enregistrée comme une ressource fiscale et de compensation de la réforme fiscale jusqu'en 2015, est inscrite comme un concours financier de l'Etat.

En investissement, le Fonds de compensation de la TVA (25.8 M€) inscrit en opérations financières jusqu'en 2015, est enregistré en concours financiers de l'Etat.

Ce reclassement a comme conséquence de minorer la réduction des concours financiers de -9,35% à -3,35%.

Les concours financiers de l'Etat sont certes en baisse, mais cette baisse est moins forte que celle indiquée dans le rapport de présentation, ce qui relativise le commentaire de la Région sur le désengagement de l'Etat.

| | BP 2015 (en M€) | BP 2016 (en M€) | Evolution % |
|--|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| Recettes de fonctionnement | 1 037,00 | 1 051,00 | 1.4% |
| Concours financiers de l'Etat | 259,80 | 250,30 | -3,65% |
| Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale | 732,00 | 744,00 | 1,63% |
| Les recettes liées aux politiques régionales | 42,50 | 54,20 | 27,70% |
| Opérations financières | 2,70 | 2,70 | |
| Recettes d'investissement | 155,00 | 175,20 | 13,00% |
| Concours financiers de l'Etat | 23,10 | 23,10 | |
| Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale | 39,30 | 39,60 | 0,76% |
| Les recettes liées aux politiques régionales | 62,40 | 90,30 | 44,70% |
| Opérations financières | 5,20 | 2,20 | -57,00% |
| FCTVA | 25,00 | 20,00 | -20,00% |
| Total des recettes | 1 192,00 | 1 226,20 | 2,80% |

Il est constaté de BP à BP une augmentation des recettes.

La prévision pour la nouvelle recette de l'apprentissage s'élève à 105.9 M€ contre 98.9 M€ au BP 2015. Compte tenu de la mise en œuvre récente de la réforme du financement de l'apprentissage et des difficultés d'information sur cette ressource, il conviendra de mesurer l'impact global de cette réforme.

La prévision de la CVAE (202.69 M€) est relativement stable, cependant le CESER s'interroge sur les variations de l'assiette à la hausse et à la baisse depuis 2012.

Les recettes liées aux politiques régionales tant en fonctionnement qu'en investissement sont en augmentation, principalement en raison des recettes des Fonds européens estimées à 85.8 M€ dont 32.7 M€ pour clôturer la programmation 2007-2013.

Dans le cadre de la gestion des Fonds européens, les dépenses sont égales aux recettes. Les dépenses sont inscrites selon les besoins des programmes et s'élèvent à 33.8 M€ pour 2016 alors que les recettes sont inscrites globalement pour 85.8 M€. Ce solde de 52 M€ a donc un caractère exceptionnel pour 2016. En effet outre le solde pour la programmation antérieure, les recettes concernant la période 2014-2020 sont inscrites globalement.

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 et des Autorisations d'Engagement pour le fonctionnement.

Ces engagements pluriannuels font l'objet d'un vote de l'assemblée et sont présentés dans un tableau en annexe du document budgétaire principal.

Le CESER donne un avis sur les documents budgétaires (OB, BP, CA et BS, DM) en examinant les crédits de paiements annuels inscrits ou réalisés pour le financement de ces engagements.

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

Le nouvel Exécutif régional a décidé d'inscrire la totalité des autorisations pluriannuelles tant en investissement (AP) qu'en fonctionnement (AE) des projets déjà décidés.

Le précédent Exécutif inscrivait les affectations en Autorisation de Programme au fur et à mesure des décisions effectives de programmation et des différentes étapes des opérations.

La Région fait donc le choix à ce BP 2016 d'inscrire en AP la totalité du programme d'investissements voté en 2015.

Le montant total des AP en investissement se répartit ainsi en « opérations de rattrapage » pour 479 M€, en reconduction d'engagements pour 316 M€ et en opérations nouvelles d'engagement des priorités nouvelles pour 7 M€ selon le tableau suivant :

| | AP (en M€) | AE (en M€) | Total (en M€) |
|--|---------------|---------------|------------------|
| Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie | 11,8 | 5,7 | 17,5 |
| Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche | 115 | 30,4 | 145,4 |
| Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion | 48,4 | 232,3 | 280,7 |
| Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme | 448,3 | 84 | 532,4 |
| Transports, mobilité, infrastructures | 24 | 140 | 164 |
| Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement | 68,7 | 7,8 | 76,5 |
| Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités | 57,8 | 31,9 | 89,7 |
| Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer | 28,1 | 5,6 | 33,7 |
| Total | 802 | 538 | 1 340 |

Le CESER dans son avis d'avril 2015 « Répondre aux nouveaux défis des Pays de la Loire- Investissements 2015 », pour ce qui concerne le plan lycées 2017-2022, avait noté qu'un « montant de 250 millions d'euros viendrait s'ajouter aux 560 de la période précédente ». Tout n'était donc pas inscrit dans le supplément de 150 millions d'euros d'investissement adopté par la Région au BP 2015.

Il constatait que «les besoins générés par la nécessité d'accueillir 14 000 lycéens supplémentaires à l'horizon 2025 requièrent l'engagement de ce plan qui s'élève à 399 M€».

Le CESER prend acte de l'engagement ferme de continuité du nouvel Exécutif sur ces programmations établies précédemment.

Cependant il note la volonté de la Région de réduire les coûts de construction des lycées.

A plusieurs reprises, le CESER a souhaité avoir une meilleure lisibilité des programmations des investissements et de leur financement ainsi que l'actualisation du PPI.

Compte tenu du changement de méthode d'affectation des engagements pluriannuels, le CESER propose que la Région précise sa politique de gestion des AP et des AE dans son nouveau règlement budgétaire et financier :

Le CESER apprécierait des éléments sur :

- la programmation financière en volume et par année des AP et AE,
- les modalités d'affectation et de révision,
- les ressources prévisibles, les subventions attendues, les cofinancements lorsqu' ils sont connus,

- le lien avec le PPI et son actualisation.

Cette demande de clarification doit aussi s'accompagner d'une appropriation des notions budgétaires dans la dimension annuelle et pluriannuelle.

Aussi, pour une meilleure lecture des documents budgétaires il convient de rappeler différentes définitions :

- Le Budget primitif est l'acte par lequel l'assemblée délibérante prévoit et autorise les dépenses et les recettes d'un exercice. Il s'exécute selon un calendrier précis.
- Les AP (en investissement) et les AE (en fonctionnement) sont la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des opérations et qui s'étalent sur plusieurs années.
- Les collectivités peuvent établir une gestion pluriannuelle pour tout ou partie de leurs crédits. Elles doivent préciser les modalités de gestion, d'affectation et de révision des AP et AE dans le règlement budgétaire et financier.
- Les restes à payer correspondent à la différence entre d'une part les engagements souscrits sur l'exercice et les exercices passés et d'autre part les paiements effectués sur ces engagements.
- Le Programme Pluriannuel des Investissements (PPI) est un outil d'analyse et une lettre d'intention stratégique listant année par année les projets souhaités par la collectivité. C'est un instrument de pilotage et un outil de programmation sans pour autant être un document budgétaire. Il permet d'établir une projection financière.
- La dette constitue les engagements financiers explicites et contractuels de la collectivité.
- Les modes de financement des investissements sont multiples et complémentaires : épargne, recettes d'investissement, subventions, recours à l'emprunt.

3.2. Les crédits de paiements

La comparaison des crédits de paiement par politiques publiques est difficile pour cet exercice compte tenu de la nouvelle architecture des politiques publiques présentée par ordre des huit commissions sectorielles.

| | Investissement (en M€) | Fonctionnement (en M€) |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie dont 90 M€ au titre du capital de la dette | 133,3 | 221,0 |
| Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche | 107,6 | 28,8 |
| Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion | 21,1 | 295,3 |
| Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme | 112,9 | 80,2 |
| Transports, mobilité, infrastructures | 103,2 | 148,3 |
| Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement | 88,4 | 7,7 |
| Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités | 25,2 | 30,0 |
| Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer | 55,2 | 4,4 |
| Total | 647,0 | 815,7 |

La comparaison avec les chiffres de compte administratif anticipé ne peut être faite à ce stade.

Cependant lors de la présentation du Compte administratif 2015, il sera intéressant de mesurer les évolutions en référence aux réalisations effectives.

Ce BP doit donc être analysé de BP à BP et en référence aux Orientations budgétaires.

Les dépenses de fonctionnement

Au BP, les dépenses de fonctionnement prévisionnelles sont en légère diminution.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Total des dépenses | 729 | 759 | 774 | 786 | 819 | 815 |

Le CESER s'interrogeait dans son avis sur les OB sur l'impact de la diminution des dépenses de fonctionnement sur les politiques publiques, les dépenses de personnel et les satellites (SEM, SPL, etc...).

Les charges de personnel

L'enveloppe prévisionnelle est stabilisée.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dépenses de personnel | 130 | 129.8 | 131.8 | 136.5 | 143.1 | 143.2 |

Pourtant plusieurs mesures s'imposent aux collectivités locales pour le calcul des dépenses de personnel dès 2016 : la revalorisation du point d'indice, les effets automatiques du Glissement Vieillesse Technicité (GVT), la prise en compte en année pleine des transferts de personnel pour les Fonds européens et des transferts liées à la Loi NOTRe.

D'autres mesures dépendent des nouvelles décisions prises par la Région dont le recrutement de personnel acté dans le Plan d'urgence en faveur de l'agriculture.

Il faut aussi tenir compte de l'incidence de l'ouverture de nouveaux lycées sur les charges de personnel.

L'Exécutif indique que pour intégrer ces mesures tout en stabilisant l'enveloppe financière, la réflexion est portée sur le non remplacement des départs à la retraite, la mise en place de nouvelles mesures d'avancement, l'externalisation de certaines missions etc...

Les dépenses de communication

Le CESER prend acte de la volonté de l'Exécutif de réduire les dépenses de communication.

Elles sont annoncées en baisse. L'enveloppe annuelle « Actions de communication » est d'environ 5,5M€ depuis quelques années. Elle recouvre les dépenses gérées par la direction de la communication. Il est proposé de stabiliser cette enveloppe et d'y intégrer toutes les dépenses de communication auparavant gérées dans les directions et financées par les crédits des programmes d'action.

Il s'agit donc bien d'une baisse à mesurer par rapport aux réalisations effectives.

De manière générale, la Région poursuit la baisse des dépenses de l'institution par des baisses dans les prestations de reprographie, d'affranchissement, de frais de restauration...

Elle a aussi procédé à une réduction des indemnités des conseillers régionaux et des membres du CESER.

Une réflexion est en cours sur l'achat public.

Sur les satellites, le CESER sera attentif aux décisions prises sur les évolutions de ces structures.

Le CESER prend acte de cette recherche d'économies sur les charges de fonctionnement qui s'insère dans un souhait général des citoyens d'alléger le train de vie des structures publiques.

Toutefois il souligne la limite de ces économies.

Pour les dépenses de fonctionnement relatives aux politiques publiques, la réduction doit s'appliquer en mesurant les conséquences sur les partenaires de la Région et sur la qualité du service public.

Les dépenses d'investissement

Au BP, les dépenses d'investissement prévisionnelles sont stables.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dépenses d'investissement | 416 | 484 | 582 | 571 | 557 | 557 |

Le précédent Exécutif avait envisagé un investissement de 430 M€ dès 2016 conformément au cycle d'investissement prévu dans le PPI corrigé lors des Orientations budgétaires de 2015.

La prévision pour 2016 s'élève à 557 M€. Elle prend en compte les engagements antérieurs.

Dans les Orientations budgétaires 2016, l'Exécutif a indiqué dans sa stratégie sa volonté de « maintenir un niveau d'investissement élevé ».

Le CESER sera attentif au niveau d'investissement effectivement réalisé.

4. L'analyse financière

L'épargne brute prévue pour la section de fonctionnement est de 236 M€.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Epargne brute prévisionnelle | 266 | 271 | 271 | 254 | 218 | 236 |

Le besoin de financement de la section d'investissement s'élève à 647 M€ décomposée en 557 M€ de dépenses d'investissement et 90 M€ de remboursement du capital de la dette.

Le financement est assurée par les recettes d'investissement pour 175 M€. Il reste 472 M€ à financer. Compte tenu de l'épargne brute de 236 M€, le besoin d'emprunt s'élève à 236 M€.

Ce besoin d'emprunt est prévisionnel.

L'appel à emprunt réel s'effectue en fonction :

- de la réalisation effective des investissements,
- des résultats 2015 qui seront constatés au CA,
- du niveau réel de l'épargne brute,
- des recettes d'investissement réellement encaissées.

Il est généralement inférieur à l'emprunt d'équilibre indiqué dans le tableau ci-dessous :

| Fonctionnement | en M€ | Investissement | en M€ |
|----------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| Recettes de fonctionnement | + 1 051 | Dépenses d'investissement | + 557 |
| Dépenses de fonctionnement | - 815 | Capital de la dette | + 90 |
| | | Recettes d'investissement | -175 |
| | | Épargne brute | -236 |
| Épargne brute | = 236 | Emprunt d'équilibre | = 236 |

Financement de l'investissement

Le remboursement de la dette :

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Capital de la dette | 95 | 80 | 80 | 82 | 141 | 90 |
| Intérêts financiers | 41 | 40 | 39 | 38 | 40 | 35 |

Le CESER constate que la Région relève la qualité de la gestion de la dette et de la trésorerie de la collectivité particulièrement en termes de sécurisation des emprunts (taux, nature des emprunts).

5. Les observations sur les politiques publiques

5.1. Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération interrégionale, affaires européennes et coopération internationale

Relations européennes

Le CESER note avec satisfaction l'ambition européenne que le Conseil régional entend réaffirmer avec en particulier notre représentation à Bruxelles. S'il est à regretter que la formule interrégionale qui avait été jadis retenue en créant l'EIE- Espace Interrégional Europe avec les Régions Bretagne et Poitou-Charentes ne soit plus aujourd'hui d'actualité, le CESER qui siège au sein du Conseil d'administration de l'EIE ne peut qu'accompagner favorablement

la décision de la Région de maintenir et même de renforcer ce bureau en recherchant un nouveau portage avec de nouveaux partenaires.

Comme il l'a régulièrement affirmé, le CESER considère que les relations européennes constituent un enjeu capital d'autant que la Région est aujourd'hui autorité de gestion de plusieurs fonds européens dont il faut optimiser le recours. Il est indispensable à Bruxelles de faciliter le portage des projets régionaux, d'assurer une veille et un lobbying plus particulièrement en faveur des secteurs clés de notre économie. C'est pourquoi le CESER qui lui-même adhère à un réseau européen - le Réseau Transnational Atlantique (RTA) - et au réseau des CESER de l'Atlantique, ne peut qu'encourager la Région dans son désir d'être active au sein de la Conférence des Régions périphériques maritimes (CRPM), de la Commission Arc Atlantique de la CRPM (CAA) et de l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE). Par sa contribution aux travaux du RTA en lien avec la stratégie maritime Atlantique, le CESER considère que la seule Région des Pays de la Loire ne peut faire entendre sa voix pour défendre les intérêts de la façade Atlantique et ses atouts considérables pour l'avenir basés sur la croissance bleue. Le travail en réseaux est donc la meilleure réponse mais il doit commencer par une consolidation de nos relations interrégionales avec nos voisins français que le CESER juge insuffisantes.

Le CESER note également que le Conseil régional souhaite intensifier la mobilisation des porteurs de projets en direction des grands programmes de coopération INTERREG et les programmes d'actions communautaires Horizon 2020, LIFE, COSME et ERASMUS+.

Relations internationales

Le CESER prend acte de la volonté du Conseil régional de réorienter sa politique de coopération en faveur d'actions économiques.

5.2. (C°3, C°4, C°6, C°7) Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche

Remarques générales

Le CESER a compris les orientations régionales bien qu'elles ne soient pas encore toutes détaillées (ex : les plateformes régionales d'innovation, les démarches de Recherche-Formation-Innovation) dans l'attente des différents audits lancés.

La lisibilité des axes économiques est essentielle et doit répondre aux attentes des PME et TPE de la région. Il faut que l'ensemble des dispositifs d'accompagnement économique puissent être confrontés avec elles de façon à valider la pertinence de ceux-ci.

Economie de proximité et création d'entreprises

Plusieurs dispositifs seront abrogés à partir du 14 avril 2016 (tels que la prime régionale à la création d'entreprise de services à la personne, la prime régionale à la création de groupements d'employeurs, Objectif Performance....). Il s'agit d'une analyse quantitative (faible nombre de dossiers traités) qui se comprend mais ne suffit pas, car la dimension qualitative doit être prise en compte. Cela implique de ne pas condamner certains dispositifs

avant les résultats des audits en cours et pour certains plutôt de les réviser que de les abroger.

En effet, la saisine en cours du CESER sur l'emploi révèle d'importants gisements d'emploi via les groupements d'employeurs et dans le secteur de l'aide à la personne. De plus, pour ce dernier, il y a contradiction avec l'effort consenti à juste titre en faveur des formations sanitaires et sociales, au regard des besoins actuels et futurs.

Enfin le projet de regroupement des 8 FRAC en un dispositif unique pose la question des critères d'éligibilité au regard de la grande diversité de situations juridiques et économiques des activités concernées.

(C°7) Tourisme

Le CESER note avec satisfaction l'intention de développer les escales croisières dans le cadre de la politique touristique et la volonté d'apporter une grande importance aux filières touristiques dans le futur schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I). Les réflexions régionales en cours ont pour ambition d'amplifier le rôle des professionnels du tourisme.

(C°3, C°6) Enseignement supérieur

La Région a un rôle crucial à jouer dans la coordination de l'enseignement supérieur. La baisse des crédits en 2016 peut se comprendre en raison d'opérations immobilières dont la construction s'achève. Il convient toutefois d'être vigilant pour que cette baisse ne débouche pas sur une fragilisation des structures d'enseignement supérieur.

Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche est en lien avec le soutien économique. Dans le cadre des démarches Recherche-Formation-Innovation ou d'autres formules à inventer, il est important d'accroître les dispositifs qui allient la recherche, l'innovation et le développement économique, au travers du renforcement du rapprochement Ecole-Entreprise.

PRI et développement technologique

Il est utile d'analyser l'effet levier de chaque PRI. Le décroisement doit être un axe majeur de cette politique publique. S'appuyer sur le CEA TECH et l'IRT Jules Verne est logique mais il conviendra de ne pas oublier les acteurs académiques (lycées, Université, Ecoles, ...). Il sera aussi nécessaire de mettre au point des évaluations a posteriori.

Développement industriel et innovation

Un point de vigilance : attention dans le soutien des structures à vocation économique à ne pas écarter les TPE et PME ou à bien mettre en place des relais pour s'assurer de la prise en compte de ces petites entreprises.

(C°3, C°4) Politique portuaire

Cette politique publique devient un axe prioritaire et l'évolution de la gouvernance axée sur la réappropriation des acteurs locaux est un enjeu fort pour préparer l'avenir du Grand Port Maritime.

Le CESER se reconnaît dans les ambitions de la Région en faveur du Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire (GPM), de son développement et des trois objectifs affichés : la restructuration du site industriel de Saint-Nazaire (dont la création d'un ouvrage fluvial pour les colis lourds), l'aménagement du pôle logistique aval (Grand Tourteau) et la réalisation d'une étude sur le projet de chantier de transport combiné en gare de Montoir.

Le contournement ferroviaire Nord de la raffinerie de Donges est également un élément déterminant pour l'avenir du port et plus globalement pour l'activité industrielle du site.

Au vu de ces éléments et de l'incertitude qui pèse sur le modèle économique et sur la gouvernance, le CESER est prêt à apporter sa contribution en engageant un nouveau travail sur le Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire.

Le CESER souligne par ailleurs l'importance de la présence en région de l'Ecole Nationale Supérieure Maritime de Nantes, et notamment son lien avec la politique portuaire pour la formation des futurs navigants.

5.3. (C°6, C°2) Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion

Emploi

Le CESER prend acte de l'annonce par la Région de la suppression progressive des emplois aidés (notamment les emplois tremplin) et souhaiterait avoir des éléments sur le devenir des personnes aidées. Il semble nécessaire de mettre en place des outils de coordination et d'évaluation de ces dispositifs.

Concernant le plan 500.000 initié par l'Etat, le CESER ne peut qu'encourager la Région à s'y engager à partir de critères d'efficacité en termes d'emploi en veillant à une bonne articulation avec les dispositifs existants et une coordination opérationnelle de tous les acteurs.

Quant à la volonté de créer des formations courtes en partant des besoins de recrutement des entreprises, le CESER attire l'attention sur le nécessaire accès à la qualification et la certification de façon globale ou partielle. Il remarque avec intérêt que cela rejoint ses préconisations concernant l'animation centrée sur les 17 SPO des territoires.

En outre, le CESER recommande de revisiter la politique régionale de VAE afin d'en augmenter de façon significative le nombre. Notre région accuse un retard important en ce domaine.

Formation professionnelle continue

Les dispositifs « je m'oriente, je me prépare », « je me qualifie » et « je crée ou je reprends une entreprise » sont maintenus sur les critères précédents pour les années 2016 2017.

La Région élabore actuellement les modalités d'une prochaine consultation. Pour celle-ci, la procédure de Service d'intérêt économique et général (SIEG) mériterait d'être expérimentée pour des actions au plus près des territoires.

La Région dispose de tableaux de suivi à 3 – 6 – 12 mois, transmis par les organismes de formation. Il conviendrait d'analyser et d'exploiter ces données.

(C°2 C° 6) Formations sanitaires et sociales

Le CESER souhaite que la Région procède à l'évaluation des besoins en lien étroit avec les autres collectivités (Département, communauté de communes..).

Le CESER constate que les métiers d'aide-soignant et d'aide à domicile sont généralement perçus comme un choix d'orientation par défaut. En conséquence, une valorisation de ces formations et de ces métiers est à privilégier dans la communication de la Région.

Apprentissage

Le CESER salue la réactivité du Conseil régional au niveau du plan de relance de l'Apprentissage, et note avec satisfaction que les principales orientations retenues recourent largement ses propres préconisations. Cet avis ne porte naturellement que sur ce qui relève des compétences de la Région.

5.4. (C°6, C°7) Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme

Enseignement secondaire

Pour les lycées, le CESER observe une continuité des différentes lignes budgétaires (rénovation, agrandissement, création...). Il note la mise en place d'un budget spécifique d'études pour calibrer et mieux anticiper les investissements liés à l'évolution démographique au sein des lycées publics et privés.

Sur l'amélioration de la sécurité d'accès dans les lycées publics, le CESER attire l'attention du Conseil régional sur la nécessaire consultation en amont, des personnes en situation de handicap. Qu'en est-il pour les autres établissements qui reçoivent du public (CFA, Organismes de formation,...) ?

Orientation des jeunes et lutte contre le décrochage

Les différents acteurs impliqués dans le décrochage ayant à faire face à des situations diverses et complexes, la Région se donne un temps de réflexion et d'évaluation pour définir des objectifs partagés. Il en est de même pour l'orientation.

Le CESER rappelle les enjeux de ces deux thématiques et souhaite que la Région puisse s'inspirer des préconisations formulées dans le rapport « la lutte contre le décrochage ».

Quant à la mise en place d'un réseau d'Ecoles de Production, le CESER salue l'engagement de la Région à mettre en œuvre rapidement un appel à projets en lien avec les branches professionnelles et interprofessionnelles.

(C°6, C°7) Jeunesse(s) et civisme

La mesure des financements des politiques en faveur des jeunes est rendue difficile du fait de la nouvelle ventilation des budgets. Pour autant, il est indiqué une continuité budgétaire des politiques de la jeunesse dans l'attente de leur évaluation.

Le CESER est favorable à une consolidation des différentes politiques « jeunesse » présentée dans un document spécifique, et à une simplification des dispositifs pour un pilotage plus efficient.

Il faudrait mettre en cohérence les politiques de la jeunesse et les politiques de formation et d'emploi concernant les 15–25 ans, sans oublier l'articulation avec les autres acteurs (Etat, autres collectivités territoriales,...)

La priorité des politiques de la jeunesse est donnée à trois axes : le civisme, la lutte contre les addictions et les liens avec les entreprises.

Le déploiement du service civique nécessite l'engagement de tous les acteurs et le CESER encourage la Région à s'inscrire dans cette démarche comme accompagnateur ou contractant.

Le CESER note la création par la Région d'une bourse au mérite d'un montant de 900 € pour les bacheliers boursiers mention Très bien, inscrits dans l'enseignement supérieur. L'intérêt est de reconnaître l'effort et la valeur travail. Cette mesure nous interroge. Une évaluation à un an permettrait d'analyser et de faire évoluer la mesure tant sur le coût qui y est consacré que sur la question de la reconnaissance d'un parcours.

Le CESER note enfin le resserrement du « Conseil régional des jeunes » sur la tranche 15-18 ans et non plus 15–30 ans.

5.5. (C°4) Transports, mobilité, infrastructures

Remarque générale

Ce budget s'inscrit à la fois dans un consensus sur les politiques de transport, et dans la continuité des budgets précédents. Le CESER relève quelques annonces et nouveautés, dont l'élaboration d'un Schéma routier d'intérêt régional.

Infrastructures routières

La Loi NOTRe autorise la Région à financer les routes d'intérêt régional. Afin d'anticiper le futur SRADDET (2019), un Schéma routier d'intérêt régional va être élaboré, dès à présent, en s'appuyant sur le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) adopté en 2008

et sur les projets des cinq Départements. Le CESER juge cette méthode intéressante, notamment dans la perspective du Pacte de ruralité, même s'il subsiste encore des questions de financements.

Infrastructures aéroportuaires

Dans le cadre de la politique globale de désenclavement de notre territoire, le CESER constate que la Région confirme son appui au fonctionnement du Syndicat mixte aéroportuaire (150 000 €).

Infrastructures ferroviaires

Sur l'axe Nantes-Bordeaux, sont confirmés la participation de l'Etat, le phasage et la participation de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes sur la rénovation de la ligne (voie et signalisation).

Sur la liaison Nantes-Angers, les études vont se poursuivre comme prévu, afin de renforcer la performance et la fiabilité de l'axe. La nouveauté réside dans le souhait de la Région de réaliser une étude exploratoire de la voie nouvelle qui permettrait une amélioration conséquente du temps de parcours entre Nantes et Paris : un projet qui fait écho aux préoccupations du CESER sur le sujet.

Fonctionnement du réseau de transport régional

La négociation de la Convention SNCF/Région constituera un temps fort de cette année budgétaire. La Région sollicitera des prestataires extérieurs pour l'aider à négocier autour de trois ambitions : améliorer la qualité de service, redynamiser les recettes par une refonte tarifaire et réduire les charges de fonctionnement.

La nouveauté dans ce rapport porte sur le premier effet de la Loi NOTRe, à hauteur de 450 000 € pour la desserte aérienne de l'île d'Yeu (transfert de compétences du Département vers la Région). Une convention avec le Département de la Vendée, l'Agence régionale de la santé (ARS) et l'hôpital de Challans devrait être formalisée au titre des évacuations sanitaires. La liaison maritime sera ultérieurement concernée pour conforter la continuité territoriale.

Points d'arrêts et investissements en faveur de l'intermodalité

Parmi les politiques déjà engagées, l'attractivité des petites gares va être renforcée avec la création de lieux de vie dans ces gares (ex. l'accueil de producteurs locaux, la valorisation touristique...). Le CESER rappelle que ce sujet était l'une de ses préconisations dans son étude de 2014 sur "l'Intermodalité, une nouvelle compétence régionale à préparer".

Aménagement numérique

Le CESER approuve l'avancement du taux de couverture numérique du territoire, d'autant plus que cela s'inscrit dans les enjeux du Pacte de ruralité. Il réaffirme sa position d'octobre 2015 indiquant qu'il "apprécie l'ambition de la SCORAN 2.0. qui contribue au

désenclavement de certains territoires et vise un déploiement équilibré des infrastructures et des services sur l'ensemble du territoire ligérien". Pour le CESER, trop de territoires ruraux sont encore dépourvus de couverture.

5.6. (C°5, C°4, C°2) Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement

Remarque générale

Ce budget est un budget de transition en continuité des politiques existantes. Il prend appui sur le réalisé « pour coller au plus près du réalisé des années précédentes », ce qui explique les réductions constatées de certains crédits de paiement.

Développement territorial

Le CESER note un soutien spécifique pour les petites communes qui passe de 2 à 5 millions d'euros, sachant qu'il est affiché une volonté de contractualiser dans le cadre de la loi NOTRe avec les intercommunalités. Il faudra veiller à la cohérence des projets financés à l'échelle des bassins de vie et des bassins d'emplois.

Il est affirmé une volonté forte de rééquilibrage des territoires à travers le Pacte de ruralité (3 millions d'euros) ce qui correspond aux engagements annoncés. Cela ne doit pas se faire dans le cadre d'une opposition urbain/rural mais dans une complémentarité dynamique pour le territoire régional.

L'arrêt programmé des 500 projets devrait conduire à un nouveau programme plus lisible, simple et efficient. Toutefois il faut garder le caractère collectif des financements.

(C°5, C°2, C°4) Environnement

Il importera d'être vigilant quant à l'évolution du dispositif AREEP et il sera nécessaire de trouver l'ingénierie financière afin de le maintenir (effet levier avec l'ANAH, Caisse des dépôts, tiers investissement, financements européens, renégociation du Contrat de plan...)

En terme d'environnement, le CESER note le maintien des politiques existantes pour 2016 et notamment les crédits en matière de biodiversité (parcs régionaux, réserves naturelles...). Un point de vigilance : le maintien des financements auprès des associations régionales afin que soit maintenue l'efficacité de leur intervention.

Sur la gestion du littoral et des digues, le CESER se félicite du maintien des crédits liés à la mise en œuvre de la convention sur la gestion durable du littoral. Cette convention de partenariat fera l'objet d'un bilan au cours de l'année 2016. Le CESER rappelle son souhait d'être associé à ce bilan à partir des avis et des études réalisés au cours de ces derniers mois (Avis sur le PGRI, rapport sur les impacts des changements climatiques, rapport des CESER de l'Atlantique sur les submersions marines et l'érosion côtière).

Le CESER reste très attaché aux enjeux de la transition énergétique et soutient la Région dans le déploiement des politiques publiques qui y contribuent.

(C°5, C°2) Logement et cadre de vie

Le CESER note la baisse de la dotation de renouvellement urbain liée notamment aux financements des arbitrages ANRU et son redéploiement vers le logement social et le logement des jeunes sur deux lignes différentes.

(C°2) Santé et qualité de vie

Le CESER note le maintien de l'aide au Gérontopôle avec une recherche d'efficacité et d'optimisation. Il soutient la volonté du Conseil régional d'ouvrir le financement du Gérontopôle à d'autres partenaires dans le cadre d'une redéfinition de ses missions.

Il note et apprécie le maintien du Pass-Santé.

Le soutien maintenu aux maisons de santé s'accompagne de l'affirmation d'une recherche de qualité des projets et d'une vigilance quant à la collaboration entre les établissements de soins par bassin de population rural et urbain. La Région devrait s'associer à l'ARS dans le cadre du plan régional de santé d'autant plus que la loi santé réorganise les territoires de santé au regard des réalités de terrain.

Le CESER s'interroge sur la traduction budgétaire de la priorité en matière de prévention au fonds régional de santé.

5.7. (C°7, C°2) Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités

Remarques générales

Conformément aux engagements pris lors de la campagne électorale, les budgets de la culture et du patrimoine sont maintenus au même niveau. Sur les autres volets, la Région s'engage dans une démarche de recherche d'économies.

Action culturelle

Les actions culturelles s'articulent désormais autour d'un triple objectif : la création – transmission ; la qualité et la proximité ; le rayonnement et le développement des territoires. Cette présentation a le mérite de donner une cohérence d'ensemble. Elle prendra tout son sens lorsque seront annoncés les nouveaux arbitrages entre les différentes priorités ainsi affichées.

Equipements structurants d'intérêt régional

Ce budget est consacré à 100% cette année à la construction du nouveau CREPS inscrite au CPER (14.1M€ de crédits de paiement 2016) qui devrait représenter un investissement total de 40.8M€ en autorisations de programme, sachant que l'Etat et Nantes-Métropole

participeront chacun à hauteur de 5.5M€ et la Chapelle sur Erdre à hauteur de 1.6M€. Le coût net pour la Région sera donc de 28.2M€.

A cette occasion, le CESER rappelle son soutien à la volonté de la Région de s'impliquer dans cet outil au-delà de l'investissement immobilier, dans sa double dimension de formation sportive et d'éducation populaire. Dans cette perspective, il convient de clarifier le projet sportif et éducatif du CREPS en élaborant un projet partagé entre tous les acteurs, en vue d'une transparence concertée sur les modes de gestion et d'une complémentarité entre les partenaires.

Patrimoine

Le rapport « Abbaye Royale de Fontevraud : faire vivre et rayonner un site patrimonial d'exception » adopté par le CESER fin 2011 pourra utilement éclairer le Conseil régional dans la préparation du nouveau schéma annoncé en faveur du fonctionnement et du développement de l'Abbaye de Fontevraud. Une évaluation des investissements consentis mériterait d'être conduite au regard de leurs retombées auprès de la population en termes culturel, éducatif, touristique, économique, etc.

Politique sportive régionale

2016 constitue une année de transition à la fois dans la perspective du nouveau CREPS et du fait d'une revisite générale des critères d'éligibilité aux financements régionaux. Par exemple, pour le Fonds régional d'intervention pour le sport, la Région souhaite dégager des priorités parmi les nombreuses manifestations qui sollicitent son soutien.

A noter le soutien de la Région au programme d'action du CROS à enveloppe constante, en préparation des JO de Rio 2016. Face à la baisse des dotations de l'Etat qui met le CROS en difficulté, la Région accompagnera sa démarche « d'analyse organisationnelle et de dialogue de gestion ».

(C°7, C°2) Vie associative, bénévolat et solidarités

La loi NOTRe ne cite pas explicitement la vie associative parmi les compétences partagées (culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire) et la nouvelle nomenclature du budget de la Région ne fait plus référence à l'éducation populaire. Afin de faciliter la coordination entre les politiques publiques en faveur de la jeunesse, au sein de la CTAP (conférence territoriale de l'action publique) prévue par la loi, le CESER souhaite une amélioration de la lisibilité des budgets dédiés aux domaines concernés.

En matière d'égalité, de solidarités et de lutte contre les discriminations, le CESER note la poursuite de l'effort à laquelle s'ajoutent deux nouvelles orientations : la recherche d'une meilleure articulation avec les Départements (loi NOTRe) et la lutte contre les communautarismes.

Le CESER constate avec satisfaction la prise en compte de ses recommandations en faveur du maintien de la politique d'autonomie des jeunes à travers le Pack 15/30 et notamment la suppression du Pass-Lycées pro en raison du très faible nombre d'utilisateurs et la sortie du Pass-Apprentis.

Projet de Fondation du bénévolat

Il s'agit à l'heure actuelle d'une intention à concrétiser à l'échelle du mandat. L'idée est séduisante : le bénévolat est la force des associations, une richesse humaine source de compétences et d'innovations. Et il est effectivement nécessaire de rechercher des solutions pour améliorer la situation, soutenir et valoriser le bénévolat.

Mais le CESER s'interroge sur la pertinence du projet de s'appuyer sur une fondation pour y parvenir. En effet, des ressources et des compétences existent déjà sur le territoire régional. La réflexion à conduire devra donc associer les acteurs concernés et toutes les expertises nécessaires dans la mesure où le sujet intéresse l'ensemble de la société civile organisée représentée au CESER. A ce titre, le CESER se propose de participer à cette réflexion.

5.8. (C°3) Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer

Alimentation et agriculture

A propos de l'agriculture biologique, on parle surtout de la production mais attention de bien prendre en compte le transformateur et le consommateur. Il est important que la filière soit bien structurée pour mieux correspondre aux débouchés. La filière viande bio doit particulièrement être aidée dans sa structuration.

6. Synthèse des observations

6.1. Remarques générales

De manière générale, le CESER constate une stabilité budgétaire des inscriptions annuelles tant en recettes qu'en dépenses ainsi qu'une continuité dans les principales lignes des politiques publiques. Il s'attachera cependant à mesurer au niveau des programmes d'action de chaque politique publique les éventuels changements apportés.

Dans le cadre de son avis sur les OB, le CESER avait attiré l'attention de la Région sur les transferts de compétences de la Loi NOTRe dont il conviendra de mesurer les conséquences budgétaires.

Le CESER examinera avec intérêt lorsqu'ils lui seront soumis, les avenants du CPER 2015-2020 qui découleront des renégociations en cours avec l'Etat.

Il apparaît que la Région a projeté ses dépenses et recettes par rapport au CA anticipé. Il faudra mesurer la pertinence de ces choix budgétaires sur les réalisations effectives.

6.2. La mise en œuvre des fondamentaux de la stratégie

La stratégie « financière » de la Région repose sur cinq « fondamentaux » :

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

Le CESER constate que ces fondamentaux budgétaires imprègnent les prévisions du BP 2016 même si l'évolution de la dette sera à mesurer sur l'ensemble de la mandature.

Il sera attentif à leur suivi notamment au vu des conditions d'élaboration budgétaire dans un calendrier restreint et par un Exécutif récemment installé.

Le CESER constate le maintien du niveau d'investissement.

Il attend la définition d'un nouveau PPI pour ce mandat projetant les niveaux d'investissement et à actualiser au fur et à mesure des engagements pluriannuels votés.

Il souhaite aussi l'établissement d'une prospective financière sur le mandat.

Cette prospective pluriannuelle détaillerait les ressources propres de la Région dont l'épargne, les besoins d'emprunt et les autres ressources de financement de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités et des autres partenaires.

Les modalités de gestion des AP devraient être précisées dans le règlement budgétaire et financier au cours de l'année 2016.

Tous ces éléments contribueraient à une bonne transparence de la situation financière de la Région.

6.3. La mise en œuvre des priorités de politiques publiques

Les priorités concernant l'agriculture, la ruralité et l'emploi sont engagées dès ce BP ; elles sont reprises pour partie dans les observations des politiques publiques de cet avis.

- Le Plan d'urgence en faveur de l'agriculture est adopté et ses premières mesures déployées.
- Le Pacte de ruralité se traduit par des engagements financiers à hauteur de 3 M€.
- Le Plan de relance de l'apprentissage est un premier volet en faveur de l'emploi.

Le CESER attend la suite des mesures pour l'emploi qui pourront être alimentées notamment par les préconisations de la saisine en cours de réalisation au CESER.

Le CESER acte cette mise en œuvre rapide des priorités fixées par la Région.

Ces nouvelles mesures engagent des financements et des redéploiements à budget global constant pour l'investissement et en légère baisse pour le fonctionnement.

Le CESER souhaite connaître les critères de choix dans les priorisations effectuées qui ont pu conduire à modifier certains crédits des politiques publiques.

Le CESER suivra les mesures d'économies proposées dans le cadre de l'objectif de réduction de 40 M€ des dépenses de fonctionnement à mi-mandature.

Il renouvelle sa vigilance sur les dépenses de fonctionnement des politiques publiques qui ne doivent pas faire l'objet d'économies sans évaluation des conséquences.

6.4. Vigilance sur les ressources régionales

Le CESER rappelle la fragilité des ressources des Régions et le manque d'autonomie fiscale.

Dans ce budget, il a observé que certaines recettes ont un caractère exceptionnel.

Le CESER s'interroge sur les conséquences de ces éléments sur l'équilibre budgétaire des prochains exercices.

Sur l'emprunt, il rappelle sa vigilance sur la gestion de la dette.

Le recours à l'emprunt doit être mesuré.

Cependant il est nécessaire, en raison du manque de dynamisme des recettes propres de la collectivité, de réfléchir au niveau des investissements régionaux et à leur mode de financements.