

Décision modificative n°2 2016

■ Session du 19 octobre 2016

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

Entendues les interventions de MM. Marc de JACQUELOT (CFTC), Yvic KERGROAC'H (CGT), Joseph MOREAU (CCIR), Joseph ROCHER (CFDT), Elisabeth FESSART (UPAR), Daniel BELLANGER (MEDEF), Jacques CHAILLOT au nom de Caroline SALIOU (APEL).

82 votants. Adopté par : 81 pour, 1 abstentions.

1. Le contexte

La Décision modificative n°2 permet d'ajuster pour l'exercice en cours les recettes et dépenses inscrites au Budget primitif puis au Budget supplémentaire.

C'est une étape permettant d'inscrire des recettes complémentaires non connues au Budget primitif et au Budget Supplémentaire et de proposer des crédits en diminution ou en augmentation selon l'état d'avancement des projets et des politiques publiques.

Pour 2016, cette Décision modificative n°2 est marquée par une diminution globale des engagements pluriannuels et des prévisions budgétaires annuelles.

Elle tient compte des réalisations effectives des projets, des avancements et des retards d'exécution des programmes et de certaines politiques publiques.

Cependant certaines politiques publiques font l'objet d'ajustements à la hausse de crédits.

En termes de calendrier, cette Décision modificative n°2 intervient en même temps que le Débat des Orientations budgétaires 2017 dans un calendrier resserré du cycle budgétaire 2016.

C'est ainsi que le Débat des Orientations budgétaires 2016 a eu lieu en février, le budget primitif a été adopté en avril et, le Budget supplémentaire en juin.

La Région indique que désormais le vote du Budget primitif aura lieu en décembre chaque année.

2. Les éléments significatifs de la DM2

2.1. Evolution des principaux indicateurs

En M€	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	BP 2016	BS 2016	DM 2016	Total voté 2016
Recettes de fonctionnement	1 033	1 044	1 060	1 081	1 068	1 071	1 051.6	28.1	13	1 092.7
(-) Dépenses de fonctionnement	734	729	759	774	786	805,5	815	33	-1,6	847,1
(=) Epargne brute	299	316	301	308	272	265.5	236	-5	14,6	245,6
Dépenses d'investissement	572	416	484	582	571	597	557	25.8	-22.2	560,7
Stock de la dette	928	919	1 005	1 146	1 272	1 436				
Capacité de désendettement (en années)	3.1	2.9	3.3	3.6	4.7	5.4				
Restes à payer en investissement	1 346	1 535	1 656	1 902	1 848	1 750				

Compte tenu de l'annonce dans le rapport de la Décision modificative n°2 d'une volonté de sincérité entre les prévisions budgétaires et les capacités de réalisations, il est intéressant de mettre en perspective les documents budgétaires votés en 2016 et les comptes administratifs précédents.

2.2. Au niveau pluriannuel

Les ajustements en autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE)

Les autorisations pluriannuelles en investissement (AP) -31M€ et en fonctionnement (AE) + 8 M€ font l'objet d'une diminution globale de 23M€ selon la répartition suivante :

	AP	AE	Total
Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie		-0,4	-0,4
Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	-9,4	-0,06	-9,5
Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion		11,5	11,5
Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	0,6	0,8	1,4
Transports, mobilité, infrastructures	-16,7	-2,8	-19,5
Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement	-5,6	-0,4	-6
Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités		0,04	0,04
Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer		-0,6	-0,6
Total	-31	8	-23

Les ajustements pluriannuels sur les AP et les AE, à la hausse et à la baisse, portent essentiellement sur les politiques régionales suivantes :

- Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche :

Des baisses sur la programmation des grands équipements et centres de recherche, les PRI, sur le Fonds d'appui à l'innovation, aux filières et à l'énergie et des augmentations sur les investissements de l'enseignement supérieur.

- Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion :

L'abondement du Plan National 500 000 formation.

- Transports, mobilité, infrastructures :

Diminution des engagements pluriannuels tant en investissement qu'en fonctionnement relatifs aux infrastructures et transports ferroviaires.

- Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement :

Diminutions des engagements relatifs à la politique de développement et d'animation des territoires et sur les programmes de préservation de la biodiversité et de maîtrise de l'énergie.

Ces mouvements relèvent, à cette phase budgétaire, plutôt d'ajustements techniques liés aux avancements des programmes.

Le montant total des autorisations pluriannuelles pour 2016 (BP+BS+DM)

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET D'ENGAGEMENT(en M€)							
	BP 2016		BS 2016		DM2 2016		TOTAL VOTE 2016	
	AP	AE	AP	AE	AP	AE	AP	AE
	(en M€)		(en M€)				(en M€)	
Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie	11,8	5,7				-0,4	11,8	5,3
Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	115	30,4	5,4		-9,4	-0,06	111	30,4
Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion	48,4	232,3	0,6			11,5	48,4	300,7
Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	448,3	84	2	0,4	0,6	0,8	450,9	85,3
Transports, mobilité, infrastructures	24	140	85,8	0,1	-16,7	-2,8	93,1	137,3
Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement	68,7	7,8	2,2	0,5	-5,6	-0,4	65,2	7,9
Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités	57,8	31,9		0,4		0,04	57,8	32,3
Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer	28,1	5,6	4,2			-0,6	30	5
Total	802	538	99,6	2,1	-31	8	868	604

2.3. Les crédits de paiement annuels pour 2016

Les crédits de paiements (CP) font l'objet d'une diminution globale d'environ 23,8M€ : -22,3 M€ de dépenses d'investissement et -1,5 M€ de dépenses de fonctionnement.

La répartition par politiques publiques régionales des inscriptions complémentaires prévues à la DM 2 en M€

	Investissement	Fonctionnement	Total
Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie	-7,4	-0,7	-8,1
Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	9.1	-1	8.1
Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion	0.1	2,3	2,4
Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	2,4	-0,2	2,2
Transports, mobilité, infrastructures	-23,5	-1,1	-24,6
Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement	22	-0,4	21.6
Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités	0	0	0
Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer	-25	-0.2	-25.2
Total	-22.3	-1.5	-23.8

Cette diminution globale de 23.8 M€ résulte de mouvements de réduction et d'augmentation de crédits qui portent essentiellement sur les politiques publiques suivantes :

- Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie :

Les crédits des Fonds Européens 2007/2013 et de 2014/2020 sont ajustés à la baisse.

- Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche :

Des crédits supplémentaires sont affectés sur les programmes relatifs à :

- L'Internationalisation de l'économie,
- le Fonds d'investissement des Pays de la Loire,
- les investissements immobiliers et les équipements pédagogiques de l'enseignement supérieur,
- les fonds d'appuis à l'innovation, aux filières et à l'énergie
- le fonds d'intervention territorial

Des baisses sont constatés sur :

- les programmes de recherche (CEAtech),
 - les PRI qui sont en cours d'évaluation.
- Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion :
Les programmes « je me qualifie » et les formations sanitaires sont en baisse.
Le Plan National 500 000 formation fait l'objet d'un abondement complémentaire de 3,3 M€.
 - Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme :
Les subventions d'investissement aux établissements privés sous contrats d'association augmentent de 2.4 M€.
 - Transports, mobilité, infrastructures :
La politique régionale des transports fait l'objet d'ajustements de crédits à la baisse.
 - Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement :
Les crédits relatifs au Développement et à l'animation des territoires sont en augmentation ainsi que ceux consacrées au logement particulièrement pour l'habitat social en faveur des jeunes.
 - Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer :
La diminution des Fonds FEADER montre le retard pris dans la mise en œuvre sur le terrain des aides européennes.

Le montant total des crédits annuels pour 2016 (BP+BS+DM) en M€

	Investissement	Fonctionnement	Total
Finances, ressources humaines, affaires générales, coopérations interrégionales, affaires européennes communication et démocratie	36.3	186.1	346
Entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	123.5	28.1	151.7
Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion	21.3	326.1	347.4
Education et lycées, orientation et lutte contre le décrochage, civisme	118.3	80.8	199.1
Transports, mobilité, infrastructures	85.9	150.6	236
Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement	118.7	7.5	126.2
Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités	25.2	30.4	55.7
Agriculture, agroalimentaire, forêt, pêche et mer	31.4	4.1	35.5
Total des politiques publiques	560.7	813.6	1 374.2
Remboursement de l'emprunt (capital et intérêt)	90	33.5	123.5
Total général	650.7	847.1	1 497.7

Les ajustements proposés à la Décision modificative n°2 portent le montant total du budget 2016 à 1 497 Md€ avec les dépenses relatives à l'emprunt.

2.4. L'évolution des ressources

Globalement les recettes 2016 diminuent de 23.8M€ et font l'objet de mouvements importants à la baisse sur les Fonds Européens.

- Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement sont en augmentation de 13M€. Ce qui permet d'élever le niveau de l'épargne brute prévisionnelle de 14,6 M€ le portant ainsi à 245,6M€ au total pour l'année 2016.

Certaines recettes de fonctionnement complémentaires compensent la baisse des recettes prévues pour les Fonds Européens.

Cette baisse est de 4.2M€ pour les Fonds Européens 2007-2013 et de 2 M€ sur la Fonds Européens 2014-2020.

La CVAE augmente de 5.2M€ confirmant son dynamisme.

- Les recettes d'investissement

La réduction des recettes d'investissement est globalement de 36,8 M€.

Elle concerne principalement :

- Le FCTVA qui s'ajuste selon les perspectives de réalisations effectives de certaines dépenses d'investissement éligibles pour- 1.6M€,
- Les Fonds Européens avec -11M€ sur la programmation 2007-2013, - 23 M€ sur le FEADER 2014-2020,- 5 M€ sur le FEDER 2014-2020.

D'autre part certaines recettes exceptionnelles sont constatées en augmentation notamment au titre de la politique des transports (2.2M€).

2.5. L'équilibre budgétaire

Avec les modifications budgétaires prévues à cette Décision modificative, l'équilibre budgétaire s'établit en dégageant une épargne de 14,6M€ supplémentaire portant l'épargne prévisionnelle 2016 à 245,6 M€ :

En M€	BP 2016	BS 2016	DM2 2016	Total
Recettes de fonctionnement	1 051.6	28.1	13	1 092.7
Dépenses de fonctionnement	815	33	-1,6	847.1
= Epargne brute	236	-5	14,6	245,6
- Amortissement de la dette	90			90
= Epargne nette	146	-5	14,6	155,6

Ce résultat permet l'équilibre suivant sans recours supplémentaire à l'emprunt :

En M€	BP 2016	BS 2016	DM2 2016	Total
Dépenses d'investissement	557	25.8	-22,6	560.7
- Epargne nette	146	-5	14,6	155,6
- Recettes d'investissement	175	-0.4	-36,8	138.1
= Excédent global de clôture 2015		31.2		31.2
= Emprunt d'équilibre prévisionnel	236	0	0	236

Le niveau de l'investissement est en légère baisse et ramené au volume prévu au Budget primitif.

Avec une hypothèse de réalisation à 90% des crédits d'investissement inscrits, cela porterait la réalisation au compte administratif 2016 autour de 500M€.

3. Bilans annuels des satellites de la Région

A l'occasion du compte administratif, la Région avait indiqué que le bilan annuel des comptes et les rapports d'activités des sociétés d'économie mixtes (SEM) et des sociétés publiques locales (SPL) auxquelles elle participe ainsi que des délégations de services publics seront présentés à une prochaine étape budgétaire.

Le CESER déplore le fait de ne pas avoir eu accès à ces éléments.

Suite à la présentation du projet d'avis du CESER en commission des finances du Conseil régional, les services de la Région ont transmis « Les rapports des administrateurs de la Région des Pays de la Loire dans les SEM et SPL Exercice 2015 ».

4. Les observations par politiques publiques

4.1. Emploi, apprentissage, formation professionnelle et insertion

Formation professionnelle continue

La déclinaison en région du Plan national 500 000 formations (rapport 436) a besoin d'être ajustée. En effet, selon les derniers éléments, Pole Emploi ne souhaite pas utiliser les 5,7 millions venant du FFSPS transitant par la Région. Toutefois, la dynamique de la formation ne devrait pas être impactée. Les objectifs convenus avec Pôle Emploi ne sont pas revus à la baisse en nombre de bénéficiaires de formation.

Formations sanitaires et sociales

Le CESER prend note du report de réalisation des travaux de l'école de formation située au sein du CHU (982 238 €).

Apprentissage

Le CESER sera attentif à la politique d'animation partenariale qui sera mis en place autour de l'Apprentibus. Il souhaite également que l'impact de l'outil lui-même et des moyens mis en œuvre fassent l'objet d'une évaluation.

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

Enseignement secondaire

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

4.3. Transports, mobilité, infrastructures

Transports

La politique régionale des transports présentée en Décision modificative n°2 s'inscrit dans la continuité, avec des ajustements comptables de crédits (-19,56M€ en AP et -24,68M€ en CP) pour être transparent et au plus près de la réalité des phasages. L'objectif de cette politique est d'opérer des choix budgétaires pour être efficace par rapport aux moyens financiers disponibles.

Le bilan des transports régionaux en 2015 révèle une baisse de fréquentation des voyageurs occasionnels et une perte de recettes sur ce segment, en partie contrebalancée par les abonnements de travail. Ce constat confirme l'analyse de l'étude relative au "Modèle économique des transports collectifs" : après 2 ans de baisse de trafic, l'année 2015 enregistre globalement une hausse de trafic de 4,38%, portée notamment par ces abonnements. Cette croissance souligne la dynamique de l'emploi en Pays de la Loire et la volonté de moins utiliser la voiture, mais les recettes générées par ces titres demeurent faibles et fragilisent d'autant plus le taux de couverture (Recettes/Dépenses). Il serait souhaitable que l'étude de concurrence, déjà proposée par le CESER, soit diligentée par la Région. D'autre part, la vigilance doit être accentuée vis-à-vis de la fraude, à partir par exemple, d'une enquête conduite sur ce sujet.

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

La Décision modificative n°2 n'est qu'une étape destinée à ajuster les prévisions juste avant la clôture de l'exercice. Dans cet esprit, les baisses de crédit sont liées à un certain nombre de projets non réalisés (contrats nature, AREEP avec désengagement ANAH..).

Toutefois, Le CESER s'étonne que la dynamique à l'égard de ces appels à projets et de ces aides se soit estompée. Cette forte diminution des sollicitations traduit-elle vraiment un manque d'intérêt des porteurs de projets ?

Développement territorial

Le CESER se félicite de l'accélération de la réduction des délais de paiement des projets dans les territoires (18,7 millions d'euros supplémentaires).

La nouvelle politique des contrats de territoires sera présentée dans le cadre du Budget primitif. Cette politique importante pour la préservation de l'équilibre des territoires mérite de bénéficier d'une enveloppe financière substantielle et d'être en cohérence avec le pacte en faveur de la ruralité adopté mi-2016.

Le CESER prend acte du désengagement lié à l'usine élévatoire de Saint Nazaire, mais souligne une nouvelle fois la nécessité de mettre en valeur la Loire.

Environnement

Les baisses de crédits constatées résultent d'opérations comptables. Cependant, la politique menée sur un certain nombre de projets reste floue, un plan pluriannuel serait nécessaire. Par exemple l'appel à projets biodiversité, le changement de règles du jeu par l'État et l'ANAH pour obtention des fonds de l'ARREP. Le traitement des dossiers sur ce sujet et son suivi trimestriel vont dans le bon sens.

Logement et cadre de vie

Le CESER regrette le désengagement de la Région dans son soutien auprès des copropriétés. Il est nécessaire de réfléchir à d'autres mesures d'accompagnement notamment dans les territoires moins accompagnés.

En contrepoint, le CESER se félicite de la poursuite des efforts de la Région en faveur du logement des jeunes et du logement social.

Santé et qualité de vie

Le CESER se félicite du financement de sept maisons de santé au lieu de cinq mais demeure en attente d'une vision plus claire lorsque le plan santé sera présenté par la Région.

4.5. Culture, sport, vie associative, bénévolat et solidarités

Equipements structurants d'intérêt régional

Le CESER se félicite de voir le projet de CREPS conforté en application de la loi NOTRe.

4.6. Alimentation et agriculture et Pêche maritime et aquaculture

Compte tenu de la gestion des fonds européens par la Région, il est essentiel d'instaurer un dialogue permanent entre l'Etat, les professionnels agricoles et maritimes et la Région, soit pour cette dernière directement, soit via l'association des Régions de France. Ce dialogue est incontournable pour peser sur le circuit décisionnel européen.

5. Synthèse des observations

La décision modificative n°2 ne modifie que très peu l'équilibre budgétaire et l'équilibre financier de la Région.

Cependant certains mouvements financiers sur les politiques publiques, en positif comme en négatif, relèvent-ils de simples ajustements liés à l'avancement des programmes ou alors d'arbitrages par rapport aux priorités de l'exécutif ou de contraintes budgétaires ? Certaines de ces diminutions de dépenses feront l'objet de reports sur 2017. Quels seront les niveaux de ces reprises et les incidences budgétaires pour 2017?

Le CESER constate le retard pris pour des raisons techniques dans les procédures de paiement des fonds européens à leurs bénéficiaires. Le faible niveau de consommation de la programmation 2014-2020 peut s'expliquer par des problèmes de mobilisation dans des aides en période de démarrage. Le rattrapage des retards pris pourrait se répercuter sur les budgets des prochaines années.

Compte tenu du calendrier exceptionnel de 2016 avec un vote du Budget primitif mi-avril, de la définition des nouvelles priorités d'action (Plan en faveur de l'agriculture, Pacte de ruralité, Grenelle de l'apprentissage...) en juin et du temps nécessaire pour les mettre en œuvre, 2017 sera véritablement le premier budget en année pleine du nouvel exécutif.