

AUVERGNE – Rhône-Alpes*

Conseil économique, social et environnemental régional

Orientations budgétaires 2016

Orientations budgétaires 2016

Rapporteur

M. Jean-Louis PIVARD

Président de la commission n°11 « Budget - Finances »

Avis n° 2016-01

15 Mars 2016

Le CESER en quelques mots...

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission **d'informer le conseil régional** sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de **participer aux consultations** organisées à l'échelle régionale, ainsi que de **contribuer à des évaluations** et à un suivi des **politiques publiques régionales**. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes, inscrivez-vous à la lettre.ceser@auvergnerhonealpes.eu

ou

retrouvez les informations sur le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes : www.auvergnerhonealpes.eu/ceser

Cet avis a été adopté à l'unanimité
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 15 mars 2016.

Sommaire

	Pages
1. La proposition de l'Exécutif régional	5
1.1. L'économie générale de la prospective budgétaire pluriannuelle proposée pour la période 2016-2020	5
1.2. Les évolutions budgétaires proposées de 2015 à 2016	7
2. Les observations du CESER	8
2.1. La forme de la consultation	8
...mais le CESER constate que l'Exécutif n'a pas formulé clairement ses choix pour 2016 en matière de dépenses d'intervention	9
2.3. Le CESER formule des points de vigilance quant à l'équilibre des budgets à venir, au vu des dépenses contraintes qui s'annoncent, et également, dans une moindre mesure, du niveau des recettes attendues	11
2.4. Le lancement de nouvelles opérations et/ou politiques devra faire l'objet d'une grande maîtrise	12
POUR CONCLURE	12
Déclarations des groupes	13

Le CESER a été saisi par le Président du Conseil Régional en date du 03/03/2016 sur le rapport d'orientations budgétaires 2016, en application des articles L4241-3 et L 4241-2 du code général des collectivités territoriales. Il a pris connaissance de ce rapport présenté en commission par le 1^{er} vice-président du Conseil régional, délégué aux Finances, à l'administration générale, aux économies budgétaires et aux politiques transfrontalières.

1. La proposition de l'Exécutif régional

Davantage qu'un rapport d'orientations pour l'exercice 2016, il s'agit d'un rapport d'orientations budgétaires pour la nouvelle mandature 2016-2020.

1.1. L'économie générale de la prospective budgétaire pluriannuelle proposée pour la période 2016-2020

Le schéma proposé est le suivant :

- des recettes hors emprunt globalement stabilisées
Elles passeraient de 2 733 M€ en 2016 à 2 785 M€ en 2020, en progression de + 62 M€ soit 2,2% combinant :
 - Une évolution de + 26 M€ (1 %) en recettes de fonctionnement, passant de 2 487 M€ en 2016 à 2 513 M€ en 2020.
 - Une évolution de + 36 M€ (14,6 %) en recettes d'investissement, passant de 246 M€ en 2016 à 282 M€ en 2020, en raison notamment des mouvements financiers relatifs à la gestion des fonds européens.
Les principales composantes de ces recettes sont liées :
 - A la conjoncture économique, relativement atone, à travers la contribution à la valeur ajoutée des entreprises qui ne devrait guère permettre d'encaisser davantage que 500 M€ de recettes annuelles, en progression estimée de 6,7% de 2016 à 2020, sur la base d'une croissance économique estimée à +0,9% l'an.
 - A la consommation de carburant envisagée en stabilité à travers de multiples parts de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TICPE) à hauteur d'un volume global d'environ 570 M€ par an :
 - . dont plusieurs pour lesquelles la Région n'a aucun pouvoir de décision et qui sont destinées à compenser des transferts de compétences ou à financer l'apprentissage
 - . et dont deux parts modulables que les ex Régions Auvergne et Rhône-Alpes ont décidé de fixer à leur tarif plafond (une part inscrite en fonctionnement et une part inscrite en investissement dès lors qu'elle est ciblée sur le financement des infrastructures ferroviaires et fluviales au titre de la loi sur le Grenelle de l'environnement).
 - Au marché de l'automobile à travers les cartes grises, seule recette avec pouvoir de décision de la Région pour laquelle l'Exécutif propose d'alléger légèrement la pression fiscale en alignant à partir de 2017 le tarif Auvergne Rhône-Alpes sur le niveau le plus bas des deux ex Régions (43 €/CV en Rhône-Alpes contre 45 €/CV en Auvergne). Le rendement escompté devrait évoluer de 273 M€ en 2016 à 293 M€ en 2020, en progression d'assiette très faible estimée de l'ordre de + 2 % l'an.
 - A la réduction de la dotation globale de fonctionnement décidée par l'Etat pour enrayer la dégradation des finances publiques, au titre de la loi de programmation des finances publiques 2015-2017 (- 51 M€ chaque année soit - 170 M€ de 2014 à 2017) ; la période au-delà de 2017 étant estimée par l'Exécutif avec une stabilité de la recette.
 - A la masse salariale qui constitue l'assiette de la taxe d'apprentissage estimée à 155 M€ annuels de recette.

- Une réduction globale des dépenses de fonctionnement de – 300 M€ sur la mandature, soit – 4 % en moyenne annuelle pour relever le niveau d'autofinancement des investissements

Les dépenses de fonctionnement –à ne pas limiter aux services généraux (personnel, moyens généraux, ...) qui ne constituent que 8 % de ces dépenses- sont constituées à 80 % par les dépenses d'exploitation des TER ou de formation et représentent 70 % du budget de la Région Auvergne-Rhône-Alpes : 2 119 M€ de réalisations estimées sur un total de 2 987 M€ en 2015 et 2 044 M€ de réalisations estimées sur un total de 2 998 M€ en 2016. Ceci est comparable à la proportion constatée dans toutes les Régions, collectivités désormais de gestion même si elles consacrent une part d'investissement plus forte que les autres catégories de collectivités.

Ces dépenses de fonctionnement qui représentent la part majeure du budget s'étaient accrues régulièrement de l'ordre de 6 % l'an depuis 2005, tandis que les recettes de fonctionnement ne progressaient que de 4 % en moyenne annuelle, dégradant ainsi mécaniquement la capacité d'autofinancement des investissements ou d'épargne brute (différence entre recette et dépense de fonctionnement). De 2010 à 2015, l'épargne brute a baissé de – 185 M€ soit – 31 % et les dépenses d'investissement hors dette de – 134 M€ soit – 16 %.

Tirant les enseignements de cette rétrospective, l'Exécutif propose, à recettes prévisionnelles de fonctionnement quasi constantes, d'inverser le processus et de reconstituer progressivement un niveau d'épargne brute, avec un objectif de passer de 419 M€ en 2015 à près de 700 M€ en 2020 ; ceci à travers le seul levier disponible : une réduction des dépenses de fonctionnement de 300 M€.

Cette réduction est proposée à raison de – 75 M€ l'an pour les deux exercices 2016 et 2017 et de – 50 M€ l'an pour les trois exercices 2018, 2019 et 2020.
- Un relèvement en 2016 du volume de crédits d'investissement pour le porter à un niveau constant de 800 M€ annuels réalisés au cours de la période 2016-2020, enravant ainsi l'érosion constatée au cours des exercices antérieurs

En 2015, dans le budget consolidé Auvergne + Rhône-Alpes, ce sont 716 M€ de dépenses d'investissement que l'on devrait constater en réalisation. L'Exécutif propose de relever de + 84 M€ cet effort (CA estimé) avec un taux d'exécution inédit de 100 % par rapport à l'inscription budgétaire ; ce taux ayant été dans le passé rarement supérieur à 90 %.
- Un désendettement progressif de la Région

Si les recettes de fonctionnement et les dépenses d'investissement connaissent un profil constant d'évolution, la réduction annoncée des dépenses de fonctionnement permettra une augmentation de l'épargne brute, une réduction progressive de l'emprunt souscrit, et même à partir de 2018 une diminution du stock de dette de la Région.

L'objectif visé consiste à ramener la capacité de désendettement consolidé (crédit-bail compris) pour les deux Régions de 6,6 ans en 2015 à moins de 4 ans en 2020.

1.2. Les évolutions budgétaires proposées de 2015 à 2016

- En crédits de paiement

De 2015 à 2016 (CA estimé à CA estimé), la proposition de l'Exécutif revient globalement à transférer un flux de 75 M€ de la section de fonctionnement vers la section d'investissement, à budget globalement constant.

L'hypothèse budgétaire devrait croître de 11 M€ soit + 0,3 %, avec une section de fonctionnement en baisse de 3,6 % et une section d'investissement en progression de 10 %.

Hypothèse d'évolution budgétaire 2016/2015 en dépenses de crédits de paiement
(élaboration CESER Auvergne-Rhône-Alpes)

Total en M €	2015		2016					
	BP consolidé Auvergne RA	CA estimé consolidé Auvergne RA	Hypothèse BP			CA estimé		
			Evolution		Evolution			
			Nombre	%	Nombre	%		
Dépenses fonctionnement (dont intérêts dette)	2151 (85)	2119 (81)	2076	-75	-3,50%	2044	-75	-3,60%
Dépenses investissement hors capital dette	856	716	?			800	+84	+11,7 %
Capital dette	150	152				154	+2	
Total dépenses d'investissement	1006	868				954	+86	+10 %
Total budget	3157	2987				2998	+11	+0,3 %

- En autorisations de programme pluriannuelles

L'Exécutif projette d'auditer le stock d'autorisations de programme pluriannuelles au 31/12/2015 : les autorisations de programme devenues sans objet peuvent faire l'objet d'une révision ou d'une annulation.

Ce stock de 3,1 milliards d'euros d'autorisations de programme non mandatées a un « âge » moyen de 5 ans et demi et représente plus de 4 ans de mandaterments moyens annuels d'investissements.

2. Les observations du CESER

2.1. La forme de la consultation

Le CESER est conscient de la difficulté pour un nouvel Exécutif régional de disposer en quelques semaines de l'ensemble des éléments détaillés d'analyse lui permettant d'élaborer un budget et, davantage encore, de nouveaux programmes. Il admet donc les délais réduits dans lesquels il est contraint d'élaborer ses avis sur les orientations budgétaires et sur le budget primitif, tout en soulignant combien ceci doit demeurer exceptionnel.

Il apprécie la clarté du document qui lui est soumis, et particulièrement la mise en perspective des orientations 2016 à l'aide d'un plan organisé en 3 parties :

- . analyse rétrospective,
- . exercice 2016,
- . évolution prévisionnelle 2016-2020.

Il souhaite qu'une telle structuration perdure dans les documents budgétaires des exercices à venir.

De plus, il apprécie les compléments d'information apportés en Commission par le vice-président du Conseil Régional délégué aux finances.

Il regrette néanmoins que le document ne présente pas de manière précise –au-delà de quelques grandes masses dans le tableau page 3- les éléments budgétaires consolidés des deux budgets Auvergne et Rhône-Alpes en 2015, voire antérieurement, et de leur estimation de réalisation.

Il aurait, de plus, aimé disposer de manière plus générale d'éléments sur la consolidation des deux budgets. Un certain nombre d'éléments d'appréciation auraient été utiles pour montrer certaines différences de politique budgétaire entre les deux ex Régions. Il est à noter en particulier que la Région Auvergne s'était déjà donnée des critères de gestion qu'elle a respectés pour limiter la dégradation de l'endettement ; ce que les ratios consolidés ne font pas apparaître. En effet, en 2010, le Conseil régional d'Auvergne a fixé un taux minimal d'épargne brute à 22 % et un plafond de capacité de désendettement à 5 ans. La capacité de désendettement est demeurée en deçà de ce plafond en 2015 en Auvergne alors que le ratio consolidé avec le crédit-bail a atteint en Rhône-Alpes 7,2 années ; le ratio consolidé pour Auvergne-Rhône-Alpes s'établissant à 6,6 ans.

Le manque d'informations chiffrées sur l'exercice 2015, qui doit être considéré comme référentiel de base de la prospective budgétaire (cf. tableau page 15 du document d'orientations budgétaires) rend plus difficile la tâche du CESER pour fonder une appréciation sur les évolutions.

2.2. Le CESER prend acte de la démarche de l'Exécutif affirmant une ambition de bonne gestion pluriannuelle...

Le CESER relève avec intérêt que les orientations budgétaires s'inscrivent largement dans une vision pluriannuelle pour reconstituer des marges de manœuvre de la Région en faveur de l'investissement. Sans recourir à la dette.

Il note l'effort affiché pour relever le niveau d'épargne brute. En période de faible conjoncture économique peu propice pour dégager une progression des recettes de fonctionnement, ceci passe par le levier de la recherche d'économies dans les dépenses de fonctionnement. Ces dernières représentent globalement plus de 2 milliards d'euros soit 70 % du volume budgétaire. Elles ne doivent en aucun cas être confondues avec le chapitre consacré à la gestion des personnels et des services généraux de l'assemblée, certes non négligeable mais représentant moins de 7 % du budget. Il rappelle que la plus grande partie des dépenses de fonctionnement constitue des dépenses d'intervention pouvant souvent être considérées comme des « investissements d'avenir » potentiellement créateurs de richesse et d'emploi.

Le CESER prend acte globalement de la volonté exprimée d'utiliser la réduction de 300 M€ des dépenses de fonctionnement :

- . pour relancer un investissement contracyclique indispensable en période de conjoncture déprimée ; les investissements publics locaux demeurant un moteur primordial de croissance économique,
- . pour dégager la Région du poids d'un stock de dette consolidée avec le crédit-bail comparable au volume de crédits d'un budget régional annuel (3 milliards d'euros), et générant une annuité de dette qui provoque un effet d'éviction particulièrement significatif sur les dépenses d'intervention (plus de 220 M€). Si la Région profite aujourd'hui de taux d'intérêt très bas qui allègent la charge de la dette, elle peut se trouver exposée très rapidement à un risque de remontée de ces taux ; risque d'autant plus fort que l'encours de dette est constitué à 43% de taux variables, ou de dette structurée dont le CESER souhaite par ailleurs un apurement le plus vite possible.

Il observe que la démarche de l'Exécutif consistant à se fixer des objectifs pluriannuels de gestion se place dans la démarche votée en 2010 par la Région Auvergne sur des objectifs d'épargne brute et de capacité de désendettement.

Le CESER approuve pleinement en outre la volonté exprimée par l'Exécutif de rechercher la plus grande efficacité de l'argent public engagé :

- . en mutualisant les moyens, notamment à travers la convergence à optimiser entre les deux anciennes Régions,
- . en concentrant les aides régionales sur des objectifs stratégiques au lieu de les disperser,
- . en valorisant les savoir faire des personnels de la Région sans recours excessif à des assistances à maîtrise d'ouvrage,
- . en procédant à des simplifications administratives de grande ampleur,
- . en revoyant certaines politiques pour rendre la Région plus réactive et souple,
- . en relevant très fortement le taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Le CESER partage également le choix de l'Exécutif de ne pas accroître la pression fiscale à travers le dernier levier qui lui reste, celui de la carte grise. Il est à saluer la proposition d'harmonisation des tarifs des deux Régions à la baisse ; choix assez rare pour être souligné.

...mais le CESER constate que l'Exécutif n'a pas formulé clairement ses choix pour 2016 en matière de dépenses d'intervention

Le CESER a noté l'annonce par l'Exécutif en commission que des efforts d'économies ont été demandés pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement à raison d'un coup de rabot général de – 15 à 20 % de façon à dégager une réduction globale d'enveloppe de 75 M€. Le document d'orientations budgétaires ne cible réellement que les moyens généraux, en réduction de l'ordre de 15 %, ce qui dégagerait seulement quelques millions d'euros de disponible ; la masse salariale étant par ailleurs stabilisée. Aucune ventilation financière n'est présentée sur les réductions des politiques régionales, ni sur les politiques de transport ou de la formation qui constituent 80 % des dépenses de fonctionnement, ni sur les autres politiques.

En matière d'investissements, des annonces sont faites pour la mandature (campus numérique avec ouverture d'autorisations de programme ; plan de soutien à l'agriculture ; redéfinition du plan pluriannuel d'investissement dans les lycées ; revue des projets inscrits au CPER 2015-2020 ; contribution au financement de l'A45 ; rénovation de la politique des contrats de développement ; désenclavements routiers ; investissement ferroviaires).

Pour l'exercice 2016, sont seulement affirmées, sans hiérarchisation, des préoccupations en faveur des lycées, de l'agriculture, de l'équilibre des territoires, des projets innovants des entreprises, du numérique, de l'économie touristique, des routes, des investissements ferroviaires, de l'enseignement supérieur, de l'innovation et de la recherche, L'Exécutif indique que les arbitrages sont encore en cours s'agissant des dépenses d'investissement à mandater en 2016.

Le CESER est bien conscient que le document d'orientations budgétaires a d'abord une finalité politique pour reprendre les engagements proposés aux électeurs et adoptés par ces derniers. Il sera très attentif aux propositions plus précises d'enveloppes qui seront présentées dans le projet de budget primitif.

Il estime que si la hiérarchisation des priorités ne devait pas se traduire dans le budget primitif 2016 et que cet exercice devrait demeurer transitoire, il convenait de l'annoncer dès les orientations budgétaires.

Le CESER souhaite que soient dégagées des priorités en faveur :

- . de la création de richesse économique, sous réserve de création d'emplois qui doivent constituer la première priorité ; un effort spécial en faveur des infrastructures de transport et du numérique devra être développé,
- . de la formation et de l'intelligence, socle de l'avenir des entreprises et des ménages de la Région,
- . de la solidarité territoriale et sociale, laquelle passe à la fois par des réseaux matériels et immatériels, par des politiques incitatives au développement local, notamment en milieu rural, par des politiques de santé du corps et de l'esprit (culture),
- . de l'environnement et notamment des espaces naturels qui constituent une ressource de premier plan des territoires d'Auvergne et Rhône-Alpes, atout majeur également d'une politique touristique dynamique et attractive.
- . du soutien et de l'investissement dans l'agriculture et ses filières les plus en difficulté ; ce secteur étant essentiel pour l'économie et l'équilibre des territoires.

2.3. Le CESER formule des points de vigilance quant à l'équilibre des budgets à venir, au vu des dépenses contraintes qui s'annoncent, et également, dans une moindre mesure, du niveau des recettes attendues

- Un risque de hausse de la dépense de fonctionnement est important pour ce qui concerne l'exploitation des TER, premier budget de fonctionnement dans l'attente de la révision des conventions actuelles fin 2016
 - Pour l'exercice 2016, le CESER relève que les termes des deux conventions d'exploitation des TER en Auvergne et Rhône-Alpes devraient demeurer inchangés avec un modèle économique peu soutenable par le contribuable régional compte tenu du manque d'engagement dans un « cercle vertueux » du triptyque d'acteurs que sont l'Etat fixant le cadre légal et responsable du réseau d'infrastructures, l'entreprise exploitante et l'autorité organisatrice régionale. Chaque année, ou presque, on constate une progression du coût pour la Région du seul fait de l'application des clauses d'indexation conventionnelle de charges forfaitisées, même sans modifier l'offre de service.
 - Pour Rhône-Alpes, l'expérience récente a montré combien l'effet de ciseau du compte TER a réduit de manière drastique les marges de manœuvre du budget régional et a entraîné des effets d'éviction des dépenses d'investissement en faveur des lycées. Le risque pourrait être aggravé par l'érosion déjà constatée depuis 2014 des recettes commerciales de l'exploitant, du fait de la crise économique, des travaux sur le réseau, de la concurrence des autocars, ou de la nouvelle pratique du covoiturage...

Au-delà de 2016, tout dépendra des termes de la nouvelle convention d'exploitation pour ce qui concerne le poids de la charge supportée par le contribuable régional.

- Au-delà de 2016, l'exercice de nouvelles compétences en matière économique ou en matière de transport (autocars départementaux interurbains transférés, transports scolaires, gares routières) fait peser un fort risque de charges nouvelles lourdes non ou peu compensées

Comme le souligne l'Exécutif, l'exercice de la compétence économique entraîne le financement de toutes les aides directes aux entreprises et plus globalement les interventions en matière de développement économique. A titre illustratif, en 2009, les huit conseils départementaux de Rhône-Alpes consacraient au développement économique 266 M€ alors que la Région contribuait à hauteur de 177 M€. Cette compétence ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune décision de compensation par de nouvelles recettes.

Pour la gestion des transports collectifs par autocars, il est à craindre que la part de CVAE correspondante aujourd'hui reçue par les Départements –si elle est réellement transférée par la loi de finances 2017- ne soit pas au niveau de la dépense.

Si la Région ne parvenait pas à s'imposer dans la négociation, il est à craindre, compte tenu des masses budgétaires considérables en jeu, que le profil de réduction des dépenses régionales de fonctionnement soit remis en question.

- A ce risque de dépenses, pourrait s'ajouter un risque de recettes.

En effet, il demeure une incertitude forte sur le maintien à un niveau de 552 M€ au-delà de 2017 pour ce qui regarde la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat.

Le CESER considère par contre comme assez prudente l'estimation de l'évolution tendancielle des bases fiscales de la CVAE (+ 0,9 % l'an). Il est plus circonspect sur le rendement des cartes grises (+ 2 % l'an), au vu par exemple du développement des voitures électriques.

Comme le souligne l'Exécutif, « l'économie de la nouvelle région va devoir faire preuve de sa résistance ».

2.4. Le lancement de nouvelles opérations et/ou politiques devra faire l'objet d'une grande maîtrise

Le CESER a bien noté qu'un certain nombre d'audits et « remises à plat » de programmes devraient être initiés. Des bilans initiaux, avec un regard extérieur le plus objectif possible, sont en effet essentiels s'ils permettent d'éclairer la décision.

Pour le CESER, ce bilan d'origine ne doit être que le point de départ d'une démarche continue d'évaluation du projet ou de la politique nouvelle. Elle devrait comporter dès l'origine une évaluation ex ante, la définition d'objectifs et l'élaboration d'indicateurs simples d'évaluation. Ceci sans tomber dans un excès de complexité et de lourdeur administrative qu'il convient par ailleurs de réduire partout.

Concernant les procédures, le CESER salue la volonté d'en accroître l'efficacité et l'efficience. Si de nouvelles options peuvent sembler séduisantes (ex préférence régionale aux entreprises locales) il conviendra au préalable de s'assurer de leur sécurité juridique et de leur coût global.

Pour chaque projet il importe de bien appréhender l'ensemble des coûts induits (ex coûts de fonctionnement des caméras de surveillance dans les trains ou les lycées).

S'agissant de chantiers lourds comme celui de l'A45, le CESER rappelle que la Région n'a pas compétence pour financer des infrastructures routières ou ferroviaires. Dans la mesure où la Région souhaite s'engager hors compétence en faveur de l'A45, cet engagement doit être assorti de toutes les précautions utiles ; ceci en recherchant la meilleure efficacité de l'argent du contribuable si nécessaire par un nouvel appel d'offres sur un projet plus modeste, dans le respect du cahier des charges de la DUP prise en 2008.

Concernant la liaison ferroviaire transalpine, qui vient de franchir une nouvelle étape de validation, le CESER rappelle que :

- . la Région Rhône-Alpes s'est engagée à la cofinancer au titre des accès français au tunnel de base (part régionale évaluée à l'époque dans le protocole d'accord de 2007 à 650 M€),
- . ceci doit être anticipé dans les budgets.

POUR CONCLURE

Le CESER prend acte d'une ambition légitime de mettre à plat des politiques en début de mandature d'une Région par ailleurs dotée d'un nouveau périmètre.

Il réaffirme sa disponibilité pour apporter à l'assemblée politique ses éclairages et ses expertises en amont de la décision ; le Conseil régional ayant la lourde tâche des arbitrages dans un contexte particulièrement contraint.

Déclarations des groupes

Intervention de M. Bruno de QUINSONAS-ODINOT, au nom du collège I

Madame la Présidente,

Cher(e)s collègues,

Les représentants du collège 1 ont pris connaissance avec le plus grand intérêt des orientations budgétaires 2016 de la nouvelle région AUVERGNE-RHONE-ALPES.

La Commission 11 a su travailler en concertation dans des délais toujours contraints, et a rendu un projet d'avis qui est soumis à notre vote.

Le collège 1 qui s'exprime aujourd'hui sur ces orientations, ne souhaite pas refaire cet avis, mais voudrait, dans sa courte intervention et au titre des valeurs qui sont les siennes, souligner un certain nombre de points qui méritent attention.

Notre propos s'articulera autour de 3 idées :

1. Appuyer certains objectifs
2. Demander à l'exécutif d'aller plus loin
3. Faire preuve de vigilance.

Tout d'abord appuyer certains objectifs

Nous saluons la forme séduisante et claire de la présentation de ces objectifs par l'exécutif.

Une segmentation de l'exposé en Analyse rétrospective, puis Choix Budgétaires et enfin Evolution Prévisionnelle 2016-2020, améliore la compréhension.

Par ailleurs, nous constatons que la présentation complémentaire de tableaux en facilite la lecture.

Nous ne pouvons qu'espérer que cette présentation peu verbeuse mais précise, s'inscrive de façon pérenne et dans la durée, afin de nous permettre de comparer et analyser à l'avenir ce qui peut et doit l'être.

Dans le même esprit, nous avons observé que l'exécutif avait décidé cette année, comme l'avait déjà fait le Président Souchon en Auvergne en 2010, d'inscrire ces objectifs 2016 dans le cadre d'une « Réflexion Pluriannuelle de Gestion », et nous ne pouvons qu'approuver cette nouveauté tout comme nous appuyons la priorité donnée au désendettement de la région, conscients que nous sommes, que toute augmentation de la dette conduit notamment et inexorablement à une augmentation de la fiscalité.

Nous serons toutefois attentifs à suivre la baisse annoncée du ratio de désendettement à 7 ans.

Souvenons nous qu'il y a plusieurs années Jean François DEBAT le VP prédécesseur d'Etienne BLANC nous disait qu'une durée de 7 ans pourrait être déjà qualifiée de « zone rouge ».

Le bon sens de cette assemblée lui fait bien comprendre qu'une annuité de la dette de 200 millions d'€ supprime autant de crédits qui seraient plus utilement dépensés dans des politiques d'investissements créateurs d'emploi par exemple.

Le collège 1 approuve la définition des dépenses de fonctionnement et la recherche d'efficience des crédits, et ne peut qu'être favorable à une politique de relance des investissements.

Il comprend bien aussi que certaines économies de fonctionnement doivent être recherchées.

Toutefois, comme en matière de cholestérol, il estime qu'il y a le bon et le mauvais cholestérol, et que les orientations en matière d'économies à réaliser ne doivent pas se cantonner à des effets d'annonce cosmétiques sur les moyens généraux et du personnel de la région car ceux-ci sont seulement symboliques avec 7% en valeur du budget.

Est-il nécessaire de rappeler à nos collègues qu'un pourcentage de **80% du budget de la Région est consommé par 3 postes** : Les Lycées, les TER et la formation professionnelle continue.

Dès lors, c'est d'abord à l'évidence sur ces trois postes que des mesures d'économie doivent être prises pour pouvoir générer un impact véritablement significatif.

Les promesses qui ont été faites pendant les campagnes électorales sont terminées et il faut bien aujourd'hui faire face à la réalité des pourcentages et des chiffres ; par ailleurs la rigueur budgétaire contrainte par les baisses de dotation actuelles et futures, impose de faire des économies, sauf à faire exploser l'endettement de la région.

Ensuite, nous estimons que l'exécutif doit aller plus loin

Si faire des économies sur les dépenses de fonctionnement qui représentent 70% du budget ne nous semble pas incongru, par contre, nous estimons que parallèlement des marges très substantielles sont à reconquérir, et par priorité :

- Sur l'exploitation des TER.

Nous regrettons que la Région ait conclu avec la SNCF une convention qui laisse une large part à une indexation des coûts d'opération sans réelle contrepartie en termes de qualité de service et de ponctualité. Gageons que l'exécutif dans les négociations en cours pour le renouvellement de cette convention saura veiller à limiter cette indexation et ainsi l'explosion des coûts opératoires constatés dans les années passées dans ce domaine.

- Sur la formation professionnelle continue

L'exécutif régional doit veiller à privilégier l'ouverture et le financement de formations liées aux besoins identifiés sur les territoires de la Région et dans les différents secteurs d'activité.

A court terme,

Une évaluation quantitative précise des besoins doit être menée en étroite relation avec le monde économique afin d'éviter le gaspillage d'argent public (qui est issu tout de même de la fiscalité pesant sur les contribuables- entreprises et particuliers-), et ce, afin de privilégier l'investissement sur les métiers actuellement en tension.

Dans un souci d'optimisation de la dépense publique, nous invitons la Région :

- à clarifier et simplifier les dispositifs chargés de l'identification des besoins de formation (ZTEF, CTEF, Missions Locales, etc, etc.),
- à revoir la composition de ces instances, pour s'assurer que les organisations les plus compétentes participent à la concertation,
- à rendre accessibles toutes les données statistiques utiles,
- à mieux capitaliser par plus de proximité directe avec les organisations consulaires et professionnelles, voire même, et ce serait souhaitable, en allant à la rencontre directe des entreprises.

Par ailleurs, pour répondre aux attentes cette fois à **moyen et long terme** des entreprises de toute taille et de tout secteur, la Région se doit d'être particulièrement vigilante sur les besoins en compétences d'une économie en pleine mutation numérique, dont les cycles de vie s'accélèrent et qui est de plus en plus exposée à la concurrence internationale.

L'enjeu est donc double, garantir une meilleure compétitivité des entreprises, et une meilleure employabilité des individus.

Enfin nous insistons sur la nécessité d'introduire, tant à court terme qu'à moyen ou long terme, une véritable politique évaluative de la formation professionnelle.

A cet égard il conviendra de déterminer des critères pertinents qui permettront, budget après budget, une comparaison objective de la performance des organismes de formation, centrée sur des résultats mesurables, et non sur les moyens mis en œuvre.

Enfin, (et ce sera notre troisième point), d'autres dossiers méritent aussi notre attention.

Si notre assemblée doit travailler en qualité sur les questions budgétaires, cela suppose que l'exécutif de la Région intègre beaucoup plus en amont le travail de notre commission « Budget- Finances ».

Cette demande est récurrente, mais la nouvelle mandature mérite que l'on reparte sur de bonnes bases et que cette demande soit à nouveau exprimée.

Nous savons déjà que, hélas, cela ne sera pas vraiment le cas pour le « Budget Primitif » en avril prochain et nous le regrettons vivement et sans que les motifs nous en aient été clairement exposés à ce jour.

Nous ne pouvons qu'espérer que tel ne sera pas le cas pour les « Comptes administratifs 2015 » et que nous serons saisis par les services de la Région dans des délais suffisants pour permettre notamment à la commission ad hoc du CESER de travailler sérieusement, et de jouer pleinement son rôle en étant force de propositions et de préconisations.

Nous attirons aussi l'attention sur les « engagements de principe » qui sont pris par l'exécutif et que l'on appelle cavalièrement les « promesses de don »

(Certains hommes politiques en campagne sont de véritables « cosaques du Don ».....)

En effet, cher(e)s collègues, ces engagements de principe ne sont comptabilisés nulle part, et pourtant ils existent.

De tels engagements ont parfois été pris par de précédents exécutifs (la Transalpine, le Contrat de Plan...) ou par le nouvel exécutif comme pour l'A45 ; mais ils ont bel et bien été pris et le plus souvent chiffrés à l'appui.

Pour le dossier de l'A45, axe stratégique de la nouvelle région, et projet défendu par une majorité des membres de notre collège, si j'en crois la presse, le chiffre de 100 millions de participation de la région aurait même été annoncé.

Enfin sur les promesses concernant la « sécurité des lycées » si l'objectif apparaît louable, il reste à nous démontrer que cette question, qui consommerait mécaniquement des frais de fonctionnement, rentre bien dans le champ de compétence des régions.

Tous ces engagements ne sont pas encore inscrits dans les « autorisations de programme », mais vont bien finir par l'être un jour ou l'autre et apparaîtront dans les budgets, mais, souhaitons le, sans qu'ils soient équilibrés par un recours à l'emprunt.

Vous le comprendrez, la sagesse financière et la rigueur de gestion ne peuvent, pas plus que nous, se satisfaire de telles « mines flottantes budgétaires ».

Nous avons bien noté aussi en page 9 de la note de présentation des Orientations Budgétaires 2016 un vertueux objectif de suppression du « saupoudrage des aides régionales ».

On fera crédit à l'exécutif de sa volonté de bien faire, mais on veillera aussi dans le même temps à analyser la réalisation de cet objectif pourtant bien éloigné d'un certain clientélisme politique fortement enraciné sur les territoires.

Toujours en matière de vigilance, et ainsi que nous l'avons évoqué précédemment en matière d'endettement, nous devons analyser finement, année par année, la projection très ambitieuse qui nous est donnée par l'exécutif en page 15 de réduire à **zéro la souscription de l'emprunt par la Région en 2020**.

Rien ne pourrait plus satisfaire notre collège.

Toutefois, sachant que notre Région n'est pas en mesure de connaître exactement à ce jour le coût réel des dépenses transférées (par exemple en matière de transport : celui des autocars, ou le coût réel de ses dépenses induite par sa nouvelle « compétence économique » aux contours bien flous !...) arriver à un tel résultat en 2020 tiendrait peut être de la magie, et cette bonne surprise ne pourrait que susciter notre satisfaction.

Voilà les quelques réflexions qui nous ont été inspirées par ce projet d'avis et ces Orientations Budgétaires 2016.

Le projet d'avis qui nous est soumis reflétant bien les débats de la commission et, les observations et points de vigilance ci-dessus ayant été exprimés, le collège 1, sous réserve d'expressions individuelles, votera positivement cet avis.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de M. Yannick FIALIP, au nom de la FDSEA

Madame la Présidente, chers collègues,

Aux noms des organisations agricoles, je me devais de prendre la parole devant notre assemblée et ce pour trois raisons.

Premièrement, le poids économique du secteur agricole et agroalimentaire dans cette grande région : plus de 15% des actifs de notre grande région proviennent du secteur agricole et agroalimentaire.

La création de richesse agricole s'établit à plus de 7 milliards d'euros.

Deuxièmement, la notion d'équilibre et de valorisation économique et environnementale des territoires ruraux est la résultante du secteur agricole.

Troisièmement, la crise de prix des produits agricoles et agroalimentaires qui pèse sur le revenu et le devenir de bon nombre d'agriculteurs m'a décidé à intervenir devant votre assemblée.

Bien entendu, nous voterons, le projet d'avis du CESER mais je reviendrais rapidement sur trois éléments des orientations budgétaires du nouvel exécutif régional.

Premièrement, nous soutenons la volonté du Conseil régional de mettre en œuvre dans les lycées une politique alimentaire visant à privilégier les produits agricoles locaux. Cela passera par une modification à la fois des appels d'offres mais aussi par une modification du comportement des intendants dans les cantines pour saucissonner la composition des repas avec plusieurs fournisseurs ou d'avoir un recours plus important de personnel pour préparer ces mêmes repas.

Deuxièmement, nous regrettons que le nouvel exécutif régional n'ait pas plus nettement indiqué sa volonté de soutenir l'investissement dans les exploitations agricoles, soit à travers le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations (PCAE) soit le Plan végétal et environnemental (PVE).

Les besoins de modernisation des exploitations agricoles sont très importants dans notre région, nous espérons que cet oubli dans les orientations budgétaires sera réparé dans le budget primitif d'avril.

Troisièmement, nous regrettons aussi que la Région n'ait pas encore fixé, comme d'autres Régions, sa volonté de venir en aide aux exploitations, notamment d'élevage, qui souffrent actuellement des conséquences de la crise des prix des matières premières agricoles. Nous pensons que l'exécutif régional doit intervenir soit en complément du plan d'aides de l'Etat, soit sur son propre dispositif. Sur ce sujet, la profession est prête à faire des propositions.

L'objectif étant de trouver des solutions financières, à court terme, mais aussi de dégager des pistes d'innovation et de recherche, à moyen et long terme, pour éviter une restructuration agricole et agroalimentaire qui serait préjudiciable à l'économie régionale.

Je vous remercie.

Intervention de M. Jean-Marc GUILHOT au nom de la CFDT

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,

Le texte qui nous est soumis porte un avis sur les orientations budgétaires du nouvel exécutif régional. Nous n'émettrons pas de commentaires sur les attaques politiques envers la précédente majorité et donc pas d'avis sur les aspects de campagne électorale qui accompagnent ces orientations budgétaires. On nous informe qu'un audit a été demandé, nous en prenons note et, dans ces conditions, il nous semblerait plutôt judicieux d'en attendre les résultats.

Le précédent exécutif avait fait en sorte que le nouvel exécutif puisse utiliser un délai suffisant pour prendre ses propres dispositions budgétaires, à savoir un délai courant jusqu'au 31 mai. Le fait de disposer de ces quelques jours supplémentaires pour présenter ces orientations budgétaires aurait pu permettre au Ceser de mener des débats de qualité sans doute supérieure. Ce choix d'une plus grande concertation n'a malheureusement pas été fait.

Ce projet d'avis porte sur des orientations politiques qui se réduisent in fine à des économies budgétaires au lieu d'esquisser une stratégie politique.

Nous souhaiterions revenir ici sur 4 points :

➤ Tout d'abord l'amélioration du texte initial trop partial en introduisant plus de neutralité en commission notamment sur l'arbitrage entre fonctionnement et investissement.

Nous nous félicitons de l'intégration du rappel au § 2.2 que la plus grande part des dépenses de fonctionnement sont des dépenses d'intervention qu'on doit considérer comme investissements dans la création d'emplois. Rappel d'intérêt d'autant plus général, que les médias ont relayé à foison l'idée que les dépenses de fonctionnement dans notre région avaient augmenté de 900 M€ en 10 ans !!!

Ceci en prenant soin de laisser penser qu'il ne s'agissait que de frais de fonctionnement de la collectivité, oubliant de préciser que pour près de 90 % la formation professionnelle, les lycées ou les transports sont des dépenses de fonctionnement dont les auvergnats et rhônalpins ont un besoin fondamental. L'amalgame qui est fait entre dépenses de fonctionnement et frais de fonctionnement de la collectivité régionale est maladroit, inadmissible et pourrait être considéré comme malhonnête : les dépenses de fonctionnement sont essentiellement des dépenses de politique régionale au service de l'économie régionale et de la réponse aux besoins des populations.

Si nous partageons le choix d'une gestion pluriannuelle et d'un désendettement à condition qu'il soit raisonné, nous sommes réservés sur le choix à priori d'une hausse de l'épargne brute qui conduirait à baisser des dépenses relatives par exemple à la formation professionnelle pour les orienter vers des investissements matériels.

Le débat – avec des délais suffisants pour la concertation – pourrait alors avoir lieu car on touche aux notions d'intérêt général et d'efficience de la dépense publique. Nous partageons donc la prudence du projet d'avis sur cette question.

➤ En 2nd lieu la question de la dette.

Elle renvoie au fait que l'emprunt ne doit pas dépasser des volumes raisonnables pour ne pas dégrader la crédibilité de la Région vis-à-vis des investisseurs en particulier.

Plutôt qu'un dénigrement systématique des emprunts d'investissement, il nous semble intéressant de privilégier ceux qui génèrent des économies comme en matière de maîtrise des consommations d'énergie par exemple.

Et il nous paraît également que l'absence d'emprunt toxique, le financement à des conditions très favorables et le recours à des prêteurs publics en évitant l'intermédiation bancaire par des émissions obligataires constituent des éléments favorables à ne pas dénigrer ou sous-estimer.

En termes purement budgétaires, le document d'orientations budgétaires fourni par la Région montre (en page 6) une dette consolidée fin 2015 à 2 754 M €. Et dans le tableau de prospective budgétaire (en page 15), on voit que cette dette reste supérieure à son montant de 2015 jusqu'en ... 2019. Ce qui interroge sur les grands équilibres budgétaires projetés et par conséquent, sur les orientations politiques maintes fois réaffirmées.

Ceci d'autant plus que nous notons aussi dans ce même document prospectif, que la DGF y est indiquée en stabilité entre 2017 et 2020 malgré la baisse bien connue des dotations de l'Etat : Quelles garanties avons-nous quant à ces optimistes prévisions ?

➤ 3^{ème} point : la démarche du coup de rabot général.

La version initiale du projet d'avis approuvait trop facilement le rabotage général et aveugle de toutes les dépenses de fonctionnement : cette démarche du coup de rabot uniforme avant d'avoir fait des choix d'orientation politique est une démarche idéologique avec un désagréable arrière-goût démagogique. Elle n'est guère plus cohérente que les politiques de saupoudrage par ailleurs vigoureusement dénoncées.

Le texte après réunion en commission retrouve heureusement une distance vis-à-vis de cette démarche et replace la vraie question au centre du débat, à savoir :

Quel est le projet politique au-delà des économies budgétaires ?

Ainsi, et à titre d'exemple sur les 75 M€ de « coupes nettes » en 2016 (pour reprendre l'expression de M. Etienne Blanc lors de son audition par la commission), c'est 20 % de subvention en moins sur la formation professionnelle, qui s'ajoute au refus d'Auvergne Rhône-Alpes de prendre part au plan national des 500 000 formations pour les chômeurs, pour lesquels les régions sont partout en 1^{ère} ligne sans être **mises à contribution.**

- Dernier point : l'importance des politiques publiques régionales dans une conjoncture difficile.

La Région doit pour nous, maintenir ses politiques publiques structurantes autour du soutien au développement économique et à la création d'emplois durables, de la formation au service de l'avenir des jeunes et de la prise en compte des enjeux environnementaux et culturels, de ses actions sur les transports, etc. ...

Elle doit s'affirmer en tant qu'échelon majeur dans la solidarité, l'aménagement du territoire et la transition écologique, afin de répondre aux besoins de nos concitoyens.

Autant de raisons qui nous font réaffirmer devant cette assemblée la nécessité que les régions retrouvent des ressources fiscales pérennes en lien avec leurs compétences.

Enfin, en complément des éléments apportés par ce projet d'avis, ajoutons l'absence de toute considération pour un certain nombre de sujets majeurs : les marchés publics –*essentiels pour l'emploi local* – pour lesquels nous affirmons qu'il est fondamental de progresser sur les clauses sociales et environnementales ou encore la notion de « *préférence régionale* » introduite par la nouvelle majorité et qui reste floue sur la notion d'entreprise locale.

Malgré la présence page 9 d'un paragraphe approuvant un certain nombre d'orientations telles que : – *la concentration des aides régionales ou la valorisation des savoirs faire des personnels* – que nous ne partageons pas du fait de leur imprécision rendant ainsi leur impact imprévisible, la CFDT votera toutefois ce projet d'avis car il a évolué positivement après son passage en commission.

Je vous remercie.

Intervention de M. Jacques BALAIN, au nom de la CFTC

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

La CFTC note avec satisfaction la volonté affichée par le nouvel exécutif régional de rechercher la plus grande efficacité de l'argent public engagé.

Dans ce contexte la CFTC propose de sécuriser l'importante dette régionale contractée à taux variable compte tenu du niveau historiquement faible des taux d'intérêt. Ces conditions financières particulièrement avantageuses devraient en outre inciter l'exécutif régional à développer une politique d'investissements audacieuse au service des hommes et des femmes de la région d'une part, au service de son économie d'autre part, en lui apportant un soutien à court terme et en favorisant sa productivité à plus long terme.

Quatre lieux apparaissent comme des opportunités :

- le numérique,
- les infrastructures,
- l'éducation et la formation
- et enfin la transition énergétique.

Le numérique bien au-delà du plan campus avec en vue le soutien apporté à l'ensemble des territoires et de l'économie (entreprises comme citoyens), les infrastructures pour équiper, désenclaver et dynamiser ces mêmes territoires ce qui créera des externalités positives pour l'économie régionale, l'éducation et la formation pour oser une politique régionale ambitieuse au service de l'amélioration des talents de sa population ce qui avantagera sa compétitivité à moyen terme, enfin la transition énergétique pour répondre à une nécessité pour demain en tenant compte des atouts de la région.

Les conditions financières avantageuses donnent une opportunité sans précédent aux institutions publiques d'apporter un vaste soutien à l'économie en finançant des projets de long terme gages de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et l'efficacité de ses entreprises et de réponse aux défis environnementaux du siècle à venir comme nous y engageons aujourd'hui à raison des institutions internationales, pour soutenir la demande.

La CFTC votera cet avis

Intervention de M. Serge BRUGIERE, au nom de la CGT

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

L'élaboration des orientations budgétaires se situe dans un contexte assez inédit. Au bouleversement institutionnel lié à la fusion de nos deux régions, (très différentes sur des critères fondamentaux économiques, géographiques, démographiques. ...) s'ajoute un changement d'exécutif qui se positionne sur une stratégie de « rupture ».

Un élément de continuité s'impose toutefois, la baisse des dotations de l'état à hauteur de 51 M €.

Les OB nous proposent d'acter positivement cet élément de continuité au nom d'un large consensus désormais établi sur la nécessité de se conformer au dogme de la rigueur budgétaire. Nous disons « dogme » car le débat public est complètement verrouillé sur la possibilité de toutes politiques alternatives.

Pourtant de plus en plus de voix s'élèvent pour sortir de cette nasse idéologique. Joseph Stiglitz déclarait ainsi « partout en Europe les politiques d'austérité ont échoué. Le taux de chômage est à son plus haut niveau et la récession menace. Les politiques qui consistent à baisser la fiscalité des entreprises et diminuer les dépenses sociales sont de vieilles recettes qui affaiblissent toujours l'économie. C'est l'insuffisance de la demande qui limite l'investissement en Europe et pas les impôts. Étant donné que les investissements sont financés par la dette et que le montant des intérêts est déductible des impôts, le niveau de fiscalité peu d'impact sur l'investissement. »

Pour le groupe Cgt l'enjeu d'une réforme fiscale ambitieuse, c'est d'affirmer le rôle central de l'impôt, un débat qui porte moins sur le niveau global des prélèvements que sur leurs structures. Sans cette réforme il n'y aura pas de marge de manœuvre pour financer une politique d'efficacité économique, sociale, écologique et relever les dotations aux collectivités territoriales.

Pourtant la situation financière des départements, par exemple, montre bien dans quelle impasse conduit cette mise au pas fiscale. Les régions ne sont-elles pas aussi menacées à terme de l'impossibilité d'assumer leurs compétences obligatoires ? De nouvelles compétences se profilent (transport, déchet...) avec toujours autant d'incertitudes sur les ressources transférées.

La stratégie de rupture du nouvel exécutif se fonde sur un diagnostic accablant (le mot est faible) du bilan des deux précédents mandats avec une virulence particulière sur l'évolution des dépenses de fonctionnement. Pour avoir exercé notre propre droit à la critique des budgets précédents, nous n'intervenons pas en défenseurs de ces bilans mais à partir de notre analyse.

Nous l'avons dit en commission, l'agrégation d'éléments budgétaires pour aboutir à des ratio Auvergne Rhône-Alpes, est déformant parce que trop globalisant. Au-delà de l'architecture budgétaire commune, l'évaluation devrait prendre en compte les spécificités des politiques mises en œuvre fondées sur les importants éléments de différenciation des deux régions fusionnées. L'évaluation des politiques publiques est un enjeu trop important pour la réduire à un règlement de compte politique. Il faut les expertiser sans complaisance mais avec objectivité sur la base des résultats produits. Le Ceser pourrait apporter une contribution à cette démarche préalable au rapprochement des politiques, et cibler plus particulièrement les enjeux autour des équilibres territoriaux qui font l'objet de beaucoup d'inquiétudes.

Si la capacité d'autofinancement est un critère important du budget d'une collectivité, la réduction des dépenses de fonctionnement conçue comme le levier exclusif d'amélioration sans conséquences dommageables, va se heurter rapidement au principe de réalité. Il n'est pas inutile de rappeler que l'augmentation des dépenses de fonctionnement est aussi pour partie due à des décisions du pouvoir central (la cour des comptes estime cette proportion à 50%)

La structure du budget régional peut difficilement se concevoir en diabolisant les dépenses de fonctionnement au profit de l'investissement paré de toutes les vertus. La convention TER, la formation professionnelle, une bonne partie de l'action économique... relèvent de ce domaine. Nous attendons le budget primitif pour savoir où vont s'opérer les coupes sombres mais nous voyons mal comment elles pourraient être neutres sur l'évolution de l'emploi pourtant considéré comme une priorité. Le service public peut également sortir fragilisé alors qu'il joue un rôle central dans l'économie, la réduction des inégalités, l'aménagement du territoire et la cohésion sociale.

En lien avec l'investissement, l'objectif de 70 000 emplois créés sur la période 2016/2020 est pour le moins optimiste si l'on se réfère aux effets du pacte de responsabilité pourtant sensé rendre des capacités d'investissement aux entreprises. Il l'est d'autant plus si on raisonne en termes de créations nettes. A titre d'exemple, la première décision de l'exécutif d'affecter une subvention de 1,2 M € pour un projet certes innovant, mais dans un groupe qui procède à des baisses d'effectifs, transfert d'activités entre sites, tout en choyant ses actionnaires mériterait pour le moins de solliciter l'avis de la représentation des salariés. Ça donnerait du sens à la formule « l'argent public économisé est rendu aux auvergnats et aux rhônalpins ». Oui mais qui apprécie ce retour et comment garantir l'intérêt général que sous-tend cette formule ?

A ce stade, nous attendons le BP qui devra préciser la déclinaison de ces orientations et leurs conséquences sur la nouvelle région, sa population et ses territoires, il devra également lever les interrogations sur le financement de l'ensemble des engagements pris devant la population. Nous pensons plus particulièrement à ceux concernant les infrastructures routières et ferroviaires qui se situent hors compétences régionales.

Nous nous interrogeons également sur quelques annonces comme la redéfinition du plan pluriannuel d'investissement dans les lycées voté en juin 2008 ou la question des CDDRA, budgets gérés au niveau local par les acteurs des territoires.

Dans ce contexte nous souhaitons rappeler nos priorités que sont la recherche, l'innovation, la formation, la structuration des filières industrielles.

Le projet d'avis du Ceser sur les OB a fait l'objet d'un débat de fond en commission qui a permis d'arriver à une bonne synthèse avec des évolutions par rapport au texte initial que nous partageons.

Notre appréciation est donc positive même si notre groupe a déposé un amendement qui sera présenté par Daniel Blanc-Brude.

Intervention de M. Pascal SAMOUTH, au nom de FO

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Le document d'orientations budgétaires qui nous est présenté est marqué par deux décisions gouvernementales que notre organisation syndicale a condamnées et combattues :

- Le pacte dit « de responsabilité » qui réalise une ponction de 11 milliards sur le budget des collectivités
- La loi NOTRé qui une fois de plus, comme cela avait été le cas en 1984 et 2003, transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales sans transférer intégralement les recettes. D'ailleurs nous notons que les orientations budgétaires comportent des inconnues en matière de transfert sur la compétence transport qui va pourtant constituer le plus gros poste budgétaire

De ce fait, le budget de la Région est un budget extrêmement contraint marqué par l'austérité.

Dans le même temps où nous assistons à cette diminution de la dépense publique nous constatons que le même pacte de responsabilité accorde sur le budget de l'Etat plus de 40 milliards d'aides aux entreprises privées sans exiger même une quelconque contrepartie en matière de maintien et de développement de l'emploi.

D'ailleurs la progression du nombre des chômeurs continue.

Nous contestons le dogme de la diminution de la dépense publique, imposé par les traités européens. La dépense publique n'est pas une charge pour la société, au contraire :

- Elle permet de répondre à des besoins collectifs et assure l'égalité entre les citoyens
- Elle est porteuse d'investissement donc d'emplois

Au contraire, l'austérité est triplement suicidaire : socialement, économiquement et démocratiquement.

Le projet d'avis rappelle dans sa conclusion que c'est le Conseil Régional qui a la responsabilité des arbitrages en matière budgétaire.

Attaché à l'indépendance syndicale, nous partageons cette façon de voir. Comme organisation syndicale nous n'avons pas la charge de l'intérêt général, nous nous attachons à exprimer les intérêts de nos mandants, les salariés.

Au delà des orientations budgétaires, FORCE OUVRIERE sera donc particulièrement vigilante sur le budget qui nous sera présenté en fonction de nos positions en matière d'emploi, de formation professionnelle, de service public, d'égalité des citoyens.

Intervention de M. Jean-Baptiste MEYRONEINC, au nom de FSU

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Les orientations budgétaires, qui nous ont été présentées, n'attirent de notre part que quelques remarques supplémentaires. Cette opération est forcément difficile au début d'une nouvelle mandature pour les élus du Conseil Régional et dans le cadre de la fusion de deux régions, qui demandera forcément du temps.

La volonté d'afficher certaines différences ou ruptures par rapport aux politiques menées précédemment dans les deux régions, aujourd'hui réunies en une seule, ne peut pas surprendre les membres de notre CESER, pas plus que les habitants de notre région.

Justement, notre inquiétude provient du fait que les temps et les rythmes électoraux, les temps et les rythmes de vie sociale, scolaire, professionnelle ne sont pas les mêmes et ne pourront jamais être les mêmes. Les uns procèdent par à-coups plus ou moins saccadés et plus ou moins rapprochés, les autres relèvent d'un temps plus long, celui des trajectoires personnelles et familiales.

La FSU souligne qu'elle partage le souci d'une bonne gestion des deniers publics, notamment en matière de dépenses de fonctionnement strict, mais qu'elle restera attentive et vigilante sur l'impact que cela aura en termes d'emplois et de services publics, qui doivent être maintenus.

La volonté d'augmenter les dépenses d'investissement peut être une bonne chose, mais comme le souligne le projet d'avis du CESER, l'Exécutif n'ayant pas formulé clairement ses priorités, il est malaisé de donner un avis. Les priorités exposées par le CESER fournissent un point d'appui, que nous partageons.

En ce qui concerne plus particulièrement le plan prévisionnel d'Investissement des lycées, la volonté de revoir celui de 2008 appelle à un besoin de visibilité et à en proposer rapidement un nouveau. Les investissements doivent répondre aux missions de l'Education, en lien avec les politiques de l'Etat.

La FSU votera le projet d'avis du CESER.

Intervention de M. Fabien COHEN-ALORO, au nom de l'UNSA

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Une Région qui modifie son territoire. Une équipe politique qui change de couleur. Deux CESER qui fusionnent. Le changement, c'est maintenant, dit-on.

Des propositions d'orientations budgétaires 2016 qui nous sont communiquées et présentées par un nouveau Vice-président le 3 mars pour un avis du CESER ce jour - soit 15 jours plus tard. Belle épreuve de force pour une commission qui a « presque toujours » l'obligation de travailler dans l'urgence et il faut remercier ici l'engagement du Président et de Michel RAFFIN. Comme chaque fois – et sans effet – la commission s'indigne de cet « état d'urgence » ; sans doute faudra t-il aller un jour au-delà de l'indignation ? L'UNSA l'espère et le souhaite.

Des orientations budgétaires qui ne sont que la prolongation des promesses électorales qui ont été validées par une majorité des citoyens d'Auvergne Rhône Alpes.

Mais comment porter un avis sur un prévisionnel 2016, alors même que nous n'avons aucune indication sur l'exercice 2015 et – comme l'indique la commission – « cela rend plus difficile la tâche » ?

Nous ne pouvons que noter la volonté de réduction de 300 M€ des dépenses de fonctionnement. Sur quel chapitre se porteront ces réductions alors même qu'il a été demandé à tous les services une diminution de 15 à 20% ?

Comme pour l'ensemble des autres engagements :

- Relever le niveau d'épargne brute ?
- Rechercher l'efficacité de l'argent public engagé ?
- La volonté de ne pas accroître la pression fiscale ?

Pour l'instant, il ne s'agit pour nous que de promesses.

Pour mieux connaître tout cela, il nous faudra attendre encore un peu que le premier budget nous soit présenté. Nous verrons alors un peu mieux comment seront traduits les engagements d'aujourd'hui.

L'UNSA Auvergne-Rhône-Alpes ne peut qu'approuver les points de vigilance préconisés par la commission.

Nous voterons cet avis.

Intervention de M. Jean-Pierre LAC au nom du Collège 3 et 4

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Les Collèges 3&4 s'associent pleinement aux analyses, commentaires et recommandations contenus dans l'avis du CESER. Ils jugent cet avis d'une grande qualité, compte tenu, qui plus est, du faible délai qui a été laissé pour l'établir.

Les membres des Collèges 3&4 souhaitent cependant souligner ou apporter quelques points.

Ils jugent courageux et volontariste l'exercice consistant à donner des orientations chiffrées sur l'ensemble du mandat. Ils apprécient ainsi, ayant maintes fois souligné par le passé les dangers de la dérive de la dette, que l'exécutif ait choisi de contenir la hausse de la dette pendant 2 ans puis de la faire baisser après 2018 pour arriver à un niveau 2020 inférieur à fin 2015 ce qui ramènera la capacité de remboursement à 4 ans d'Épargne Brute contre 7 fin 2015. Cette évolution se fera dans un contexte de recettes en baisse pour certaines, stabilisées pour d'autres. Ceci implique donc, pour créer de l'Épargne Brute et ainsi du désendettement malgré un effort d'investissement soutenu, de recourir à un vigoureux plan d'économies sur les dépenses de fonctionnement. Celui-ci a été fixé à 300 M€ sur 5 ans et un cadencement annuel a été fourni.

Les collèges 3&4 ne pourront porter de jugement sur la faisabilité et la cohérence de ce plan qu'en disposant des éléments détaillés qui figureront dans le Budget Primitif. Ainsi, ils attendront de voir ce qui sera fait dans les diverses natures de dépenses et, en premier lieu les frais de personnel qui s'établissaient à quelques 330 M€ au budget primitif 2015. Il en sera de même pour les économies prévues sur les postes achats, subventions et autres. De même, ils souhaiteront comprendre dans quelles destinations de dépenses les économies seront faites et en particulier les « moyens généraux » que l'exécutif chiffre à 500 M€ et sur lesquels il cible une économie de 15% en 2016, soit 75M€ ; ce chiffre ne doit effectivement pas être confondu avec les « services généraux » qui coûtaient un peu plus de 160 M€ au BP 2015.

Les collèges 3&4 seront également vigilants sur le respect du principe de permanence des méthodes comptables quant à l'affectation en « fonctionnement » ou « investissement » de certaines dépenses.

Les collèges 3&4 recommandent la mise en place par l'exécutif d'une structure de suivi et de décision sur le plan d'économies. Les services de contrôle de gestion du Conseil régional devraient être le pivot de ce suivi auquel les collèges 3&4 recommandent que le CESER, dans sa diversité de compétences, puisse contribuer.

Enfin, les membres des collèges 3&4 veulent exprimer leur inquiétude quant au sort qui sera donné, en 2016 ou ultérieurement, aux aides ou subventions que reçoivent diverses associations ou structures à caractère culturel, sportif, social ou environnemental. Des coupes,

symboliques au niveau du budget du Conseil Régional, peuvent mettre en péril leurs actions, leurs missions (essentiels à notre territoire) ainsi que les emplois qu'elles représentent.

Intervention de M. Robert POSSE au nom d'UFC Que Choisir

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

L'UFC-QUE CHOISIR AUVERGNE RHONE-ALPES adhère pleinement aux analyses et recommandations formulées par la Commission 11.

Nous ne rappellerons pas ce qui a été évoqué par les différents intervenants. Néanmoins notre organisation souhaite insister sur un des budgets les plus importants de notre Région, l'exploitation des T.E.R.

Pour mémoire, l'UFC-QUE CHOISIR avait lancé en 2015, une vaste étude sur la qualité des transports régionaux : nous avons constaté une situation alarmante dans toutes les Régions et particulièrement les nôtres.

Pour les usagers comme pour l'Autorité organisatrice !

- Les usagers subissaient perturbations, retards, incidents des trains sans obtenir de l'opérateur une quelconque indemnisation ou remboursement.
- Dans les deux ex régions, la Convention était plutôt favorable à la SNCF qui n'avait aucune incitation à la qualité, ni objectifs de régularité.

L'UFC-QUE CHOISIR avait décidé d'interpeller les candidats aux Régionales sur ces deux points entre autres.

Avec un bon début de résultat :

Un accord d'indemnisation applicable aux clients des T.E.R. a été signé entre la SNCF et les Régions PACA, et AQUITAINE-LIMOUSIN-POITOU-CHARENTES. L'ex Région RHONE-ALPES avait adopté un système comparable dont on ne sait aujourd'hui s'il a été reconduit par le nouvel Exécutif. Son application à l'ensemble de la région serait pertinente.

Enfin la Région ILE-DE-FRANCE annonce vouloir revoir les conditions « bonus/malus » ponctualité.

L'UFC-QUE CHOISIR constate une belle avancée qui ne demande qu'à être valorisée dans la future convention que nous souhaitons étendue à l'ensemble de la région.

Forte de ses expériences et de ses succès, dans la défense et le rééquilibrage des droits des consommateurs (banques, organismes de crédit, fournisseurs d'accès téléphonie etc...), notre Association propose à notre Conseil Régional de participer activement à l'optimisation de cette convention au juste bénéfice des utilisateurs des T.E.R et des Finances régionales.

Nous voterons l'avis de la Commission.

L'Exécutif régional propose un rapport d'orientations budgétaires davantage pour la mandature 2016-2020 que pour le seul exercice 2016. L'économie générale en est fondée sur des recettes hors emprunt globalement stabilisées, une réduction globale des dépenses de fonctionnement de 300 M€ sur la mandature dont 75 M€ lors du premier exercice, un relèvement en 2016 du volume de crédits d'investissement à un niveau ensuite stabilisé et un désendettement progressif de la Région.

Le CESER prend acte de la démarche de l'Exécutif affirmant une ambition de bonne gestion pluriannuelle pour relever le niveau d'épargne brute, reconstituer des marges de manœuvre en faveur de l'investissement, et désendetter la Région, tout en constatant que l'Exécutif n'a pas formulé clairement ses choix pour 2016 en matière de dépenses d'intervention. Il formule des points de vigilance quant à l'équilibre des budgets à venir au vu des dépenses contraintes qui s'annoncent (ex. exploitation des TER, nouveaux transferts de compétences).

Le CESER appelle de ses vœux une grande maîtrise du lancement des nouvelles opérations et/ou politiques.

BUDGET REGIONAL • FINANCES LOCALES • REGION AUVERGNE RHONE ALPES

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20

www.auvergnerhonealpes.eu/ceser