

Budget primitif 2017

13 Décembre 2016

Budget primitif 2017

Rapporteur

M. Jean-Louis PIVARD

Président de la commission n° 11 « Budget, finances »

Avis n° 2016-14

13 Décembre 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 par 112 voix pour, 24 voix contre et 17 abstentions
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 13 décembre 2016

Sommaire

	Pages
1. Le projet de l'Exécutif	5
1.1. Le projet en recettes	6
1.2. Le projet en dépenses de crédits de paiement	8
2. Les observations du CESER	11
2.1. La forme de la consultation	11
2.2. Le CESER prend acte que, hors effet loi NOTRe, le projet de budget primitif est conforme aux orientations budgétaires	12
2.3. Le CESER estime que l'équilibre budgétaire proposé pour 2017 est fragilisé par les conditions de financement des nouvelles compétences introduites par la loi NOTRe	13
2.3.1. Concernant le transfert de compétences départementales en matière de liaisons par autocars.	13
2.3.2. S'agissant de l'exercice de la « quasi-compétence » économique dont la Région est désormais chef de file.	13
Déclarations des groupes	

1. Le projet de l'Exécutif

Dans le rapport d'orientations budgétaires, présenté en estimation de budget réalisé au compte administratif, le volume budgétaire était estimé à hauteur de 3 460 M€ pour 2017, avec un emprunt mobilisé estimé à hauteur de 213 M€. Le projet de budget primitif est proposé à hauteur de 3 685 M€, avec un écart de 225 M€.

Cet écart s'explique par :

- Une augmentation de l'intervention économique de l'ordre de 60 M€*, dont 15 M€ en fonctionnement et 45 M€ en investissement, équilibré par le fonds transitoire compétence économique créé par amendement gouvernemental à la loi de finances 2017 (62M€ pour Auvergne-Rhône-Alpes)
- Un ajustement de l'enveloppe de fonds européens gérés par la Région en investissement (27 M€ au lieu de 54 M€ prévu un mois auparavant).
- L'ouverture d'une enveloppe d'emprunt maximale inscrite pour équilibre à hauteur de 400 M€ ; l'emprunt mobilisé estimé dans le rapport d'orientations budgétaires ayant été prévu à 213 M€.

Comparaison BP – Orientations budgétaires

En M€ (aux arrondis près)	OB 2017 (CA estimé)	BP 2017	Ecart
<u>En recettes</u>			
Recettes de fonctionnement (hors loi NOTRe) <i>(dont fonds transitoire compétence économique)*</i>	3001	3060 <i>(61,9)*</i>	+ 59
Recettes d'investissement emprunt <i>(dont fonds européens)</i>	246 <i>(54)</i>	225 <i>(27)</i>	- 21
Emprunt	213 <i>(mobilisé estimé)</i>	400 <i>(inscrit pour équilibre)</i>	
Total	3460 (CA estimé)	3685	225
<u>En dépenses</u>			
Dépenses de fonctionnement <i>(dont loi NOTRe)</i>	2495 <i>(525)</i>	2541 <i>(525 + 15*)</i>	+ 31 + 15*
Dépenses d'investissement hors capital dette	800	982	+ 137 + 45*
Capital dette	165	162	- 3
Sous-total dépenses d'investissement	965	1143	+ 133 +45*
Total	3460	3684	+ 164 + 60*

* Intégration nouvelle compétence économique

1.1. Le projet en recettes

Le budget primitif est prévu à hauteur de 3685 M€ en 2017, en augmentation de 558 M€, soit + 17,8 %. Ceci correspond pour l'essentiel à l'intégration des deux nouvelles compétences prévues par la loi NOTRe avec des compensations légales :

- Les transports scolaires et interurbains transférés des Départements à la Région avec une recette nouvelle de + 525 M€ correspondant
 - d'une part à 25 points de CVAE par prélèvement sur la part départementale apportant 507 M€ de recette supplémentaire de CVAE,
 - d'autre part une enveloppe de 18 M€ inscrite en section de fonctionnement en « participations et trop perçus » ; cette enveloppe devant permettre une « neutralisation » des transferts de charges après avis des commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées réunies sous présidence de la Chambre régionale des comptes.
- Le transfert de fait à la Région d'une « quasi – compétence » économique avec un dispositif transitoire de financement en 2017 par un fonds transitoire versé par l'Etat. En attendant l'affectation à compter de 2018 d'une fraction de TVA aux régions, le Gouvernement vient en effet de proposer un amendement au projet de loi de finances. Celui-ci institue un fonds de soutien exceptionnel de 450 M€ à destination des régions, dont 62 M€ pour Auvergne-Rhône-Alpes. Le fonds devrait faire l'objet d'un versement partiel, puis d'un second versement sur justification de dépenses associées au développement économique.

A structure budgétaire constante, hors recettes liées aux dépenses nouvelles issues de l'application de la loi NOTRe, le budget primitif serait de $3\,685 - 525 - 62 = 3\,098$ M€ et serait donc ainsi en légère réduction de 29 M€ soit - 0,9 % par rapport à l'enveloppe de 3 127 M€ voté en 2016.

Concernant les recettes plus « classiques » et globalement stables, il est à noter les principales évolutions suivantes :

- Une légère progression de 3 M€ du produit attendu de carte grise combinant effet d'assiette en hausse, alignement sur le tarif le plus bas des deux ex-régions, et élargissement de l'exonération pour véhicules à carburant « propres ».
- Une dynamique de la CVAE et régularisation du produit de CVAE entre 2014 et 2015, procurant une recette de 28 M€ en 2017
- Une réduction de recette des deux parts de TICPE pour financer l'apprentissage (- 11 M€), après le surcroît de recettes observé en 2016.
- Une poursuite de la réduction de DGF de – 53 M€ comme prévu par la loi de programmation des finances publiques, pour faire participer la région au redressement des comptes publics.
- Des ajustements de recettes des fonds européens (+ 8M€ en fonctionnement et – 20 M€ en investissement) correspondant aux mouvements heurtés habituels des versements de ce type de fonds.

Projet d'évolution du budget primitif recettes (aux arrondis près) En M€ (élaboration CESER)

	2015	2016	2017	Evol. 2017/2016
FONCTIONNEMENT				
CVAE	488,0	504,0	1 039,0	535,0
IFER	85,0	83,0	84,0	1,0
Frais gestion et TICPE prof.	88,0	90,0	93,0	3,0
TICPE Prime appr et aide recrutement (2 recettes) (**)	36,0	50,0	39,0	-11,0
Ressources régionales appr.	182,0	186,0	190,0	4,0
ST Fiscal dynamique sans pouvoir décision	878,0	913,0	1 445,0	532,0
TICPE Compensat. Transferts	355,0	358,0	358,0	
FNGIR	43,0	42,0	42,0	
ST fiscalité figée	397,0	400,0	400,0	
TICPE modul	81,0	83,0	83,0	
Cartes grises	274,0	273,0	276,0	
ST fiscalité avec pouvoir décision	355,0	356,0	359,0	3,0
DGF dont péréquation (***)	665,0	613,0	560,0	-53,0
DGD	63,0	62,0	63,0	1,0
DRCTP	43,0	42,0	42,0	
alloc. Compensatrices	8,0	8,0	9,0	1,0
Fonds transitoire compétence éco			62,0	62,0
ST dotations Etat	778,0	725,0	734,0	9,0
Participations et trop perçus	31,0	38,0	56,0	18,0
FRRPI	17,0	20,0	21,0	1,0
Fonds européens	45,0	35,0	43,0	8,0
ST autres recettes de fonctionnement	93,0	93,0	120,0	27,0
TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT	2 501,0	2 487,0	3 060,0	573,0
INVESTISSEMENT				
TICPE Grenelle	82,0	83,0	83,0	
DRES	56,0	56,0	56,5	0,5
FCTVA	39,0	36,0	40,0	4,0
Fonds européens	52,0	47,0	27,0	-20,0
Particip. Et trop perçus	28,0	18,0	18,5	0,5
TOTAL RECETTES INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT	257,0	240,0	225,0	-15,0
EMPRUNT D'EQUILIBRE	400,0	400,0	400,0	
TOTAL BUDGET PRIMITIF	3 157,0	3 127,0	3 685,0	558,0

Observations

(**) TICPE prime : décalage 2 recettes

(***) DGF : part péréquation Auvergne 10 M€ préservée en 2016
(-51 +10)

1.2. Le projet en dépenses de crédits de paiement

Projet d'évolution des dépenses de crédits de paiement
BP 2015 consolidé à BP 2017 en millions d'euros (Elaboration CESER)

	2015	2016	2 017	Evolution
Fonds européens				
Section de fonctionnement	15,0	16,0	11,0	-5,0
Section d'investissement	29,0	35,0	35,0	
TOTAL	44,0	51,0	46,0	-5,0
Péréquation CVAE	14,0	7,0	7,9	0,9
Annuité de la dette				
Frais financiers	87,0	72,0	62,1	-9,9
Capital de la dette	150,0	154,0	162,0	8,0
TOTAL	237,0	226,0	224,1	-1,9
Services généraux				
Section de fonctionnement	171,0	154,0	137,0	-17,0
Section d'investissement	32,0	29,0	11,0	-17,0
TOTAL	203,0	183,0	148,0	-34,0
POLITIQUE REGIONALES hors fonds européens				
Fonctionnement dont :	1 865,0	1 828,0	2 324,0	496,0
Enseignement	463,0	454,0	454,0	=
Aménagement du territoire	35,0	26,0	16,0	-10,0
Environnement	31,0	25,0	26,0	1,0
Transport	578,0	572,0	552+525	-20 +525
Culture sport vie associative	60,0	55,0	62,0	7,0
Santé, social, handicap	14,0	10,0	3,0	-7,0
Economie	105,0	107,0	107+15	+15,0
Formation professionnelle, apprentis	579,0	579,0	564,0	-15,0
Investissement dont :	794,0	833,0	936,0	103,0
Transport	192,0	224,0	224,0	=
Economie	130,0	136,0	181,0	45,0
Enseignement	281,0	285,0	314,0	29,0
Environnement	22,0	18,0	23,0	5,0
Autres	169,0	170,0	194,0	24,0
TOTAL BUDGET	3 157	3 127	3 686,0	559,0

- Il convient de rappeler en préalable que si les crédits européens doivent désormais être inscrits en recettes et dépenses dans les comptes de la Région autorité de gestion, ils ne peuvent qu'être constatés : ils sont prévus à hauteur de 46 M€ en 2017, en réduction de 5 M€ dans la section de fonctionnement.
- La péréquation de CVAE constitue une autre dépense constatée à hauteur de 7,9 M€, en progression de + 0,9 M€.
- L'annuité de la dette prévue à hauteur de 224 M€ vient en légère réduction (-1,9 M€) par effet combiné d'une progression du capital de la dette à rembourser (+8 M€) et d'une réduction importante des frais financiers (- 9,9 M€) par l'effet notamment de la renégociation en juillet 2016 du contrat de financement en crédit-bail avec Dexia pour l'achat de matériels ferroviaires. L'annuité de la dette globalement constatée comme résultant de la mobilisation des emprunts, est de fait impactée favorablement par cette décision de renégociation de contrat de crédit-bail

En dehors de ces trois premiers points, les crédits soumis à la décision des élus concernent les services généraux (148 M€) et les politiques régionales (3 260 M€) soit une enveloppe de 3 408 M€ en 2017, à comparer à celle inscrite en 2016 à hauteur de 2 843 M€, en progression de 565 M€.

Les services généraux font l'objet d'une forte réduction en fonctionnement et en investissement :

- En fonctionnement, la baisse de 17 M€ traduit la poursuite au même niveau (- 17 M€ en 2016) de l'effort d'économies sur les coûts internes, sur l'organisation des services, sur le recours aux prestations extérieures, ...
- En investissement, la réduction de 17 M€ est liée à l'achèvement d'une procédure de gestion de fonds européens en subvention globale qui avait cours en Auvergne.

Pour ce qui regarde les politiques régionales, on peut distinguer les évolutions en section de fonctionnement et en section d'investissement.

- En section de fonctionnement + 496 M€.

La loi NOTRe introduit des dépenses supplémentaires (équilibrées en recettes) de 525 M€ pour les transports par autocars et de 15 M€ pour l'économie, soit + 540 M€ globalement.

Hors loi NOTRe, les dépenses de fonctionnement pour politiques régionales sont proposées en réduction de - 44 M€, après une baisse de - 37 M€ en 2016. Ces économies de 44 M€ devraient combiner notamment :

- Une réduction de l'enveloppe consacrée à la formation professionnelle, expliquée par l'Exécutif par un recentrage sur les débouchés vers l'emploi durable - 15 M€
- L'application à la SNCF des pénalités contractuelles pour mauvaise exécution de la convention d'exploitation des TER - 20 M€
- La réduction des crédits de fonctionnement en faveur des CDDRA (-10 M€), accompagné d'une progression des crédits d'investissement en faveur des nouveaux contrats Ambition Région
- Un transfert de lignes budgétaires (santé/culture) pour 7 M€ de crédits consacrés aux cartes jeunes

- En section d'investissement

L'évolution principale concerne la politique en faveur du développement économique, en progression de + 45 M€ financée par le fonds transitoire compétence économique. Ceci concerne le développement des entreprises (+ 30 M€), l'agriculture (+ 6,5 M€), la recherche et l'innovation (+ 6,5 M€), le tourisme (+ 2 M€).

Hors effet de la loi NOTRe, ce sont 58 M€ de crédits supplémentaires qui devraient être inscrits en investissement, en continuité avec la progression déjà engagée au budget primitif en 2016 (+39 M€).

Ce nouvel effort d'investissement de 58 M€, hors développement économique, est orienté en faveur principalement :

- Des lycées (+ 29 M€), pour répondre au nouveau cadre d'intervention adopté en 2016 et pour sécuriser 150 lycées au cours de l'exercice 2017
- De l'aménagement du territoire de façon à assurer d'une part la montée en puissance des contrats Ambition Région avec leurs « bonus » ruralité et bourgs-centres (+ 14 M€) et d'autre part le développement numérique (+ 5M€)
- De l'environnement (+ 5 M€) pour améliorer la qualité de l'air

Il est à noter par ailleurs d'autres investissements nouveaux permettant, notamment par redéploiement de crédits, de financer la vidéoprotection dans les TER, dans les gares ou leurs abords, de poursuivre la rénovation des rames TER, de construire de nouveaux centres de santé,...

2. Les observations du CESER

2.1. La forme de la consultation

Le CESER relève avec intérêt l'effort manifeste dans l'introduction au budget et dans le tableau d'équilibre présenté en page 9 pour expliciter les évolutions chiffrées, non seulement en recettes comme habituellement, mais aussi par grandes masses de dépenses. Ceci permet bien d'appréhender à la fois :

- Les évolutions liées aux nouvelles dépenses générées par application de la loi NOTRe (transports par autocars et économie) avec leurs recettes correspondantes.
- Les évolutions liées au budget hors loi NOTRe, en fonctionnement et en investissement.

Il rappelle combien le budget, au-delà d'un acte comptable, doit constituer un outil majeur pour rendre explicite au contribuable régional l'utilisation de ses contributions financières.

Le CESER apprécie également que le vice-président en charge du budget ait pu en faire une présentation en commission, apporter la parole politique et échanger avec les représentants de la société civile organisée.

Il souhaite néanmoins que la qualité de la consultation soit encore enrichie :

- En délivrant des éléments d'informations sur les ouvertures d'autorisations de programme pluriannuelles nouvelles au-delà du seul document comptable ; un budget ne se limitant pas aux crédits de paiement annuels.
Alors que les orientations budgétaires s'inscrivent dans le cadre de la mandature 2016-2020 et que des décisions de principe à caractère pluriannuel se mettent progressivement en place (ex révision des contrats de plan Etat-Région), il est essentiel de bien situer le budget de l'exercice 2017 dans une mise en perspective des marges de manœuvre, avec leurs incertitudes.
- En anticipant la remise du document, de façon à faciliter une appropriation par l'ensemble des commissions du CESER, en dialogue avec les principaux représentants de l'Exécutif régional. Si ce temps d'échange avec l'Exécutif n'a pu être organisé avant l'élaboration du présent avis, le CESER souhaite qu'il puisse l'être dès l'adoption du budget 2017 et que soient d'ores et déjà recherchés les voies et moyens pour auditionner les vice-présidents en amont de l'élaboration du budget 2018.

2.2. Le CESER prend acte que, hors effet loi NOTRe, le projet de budget primitif est conforme aux orientations budgétaires

Il ressort des éléments chiffrés communiqués :

- **La poursuite au même rythme qu'en 2016, de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement décidé par les élus** (- 17 M€ pour les services généraux et - 44 M€ pour les politiques régionales hors développement économique).

En 2016 ces économies représentaient respectivement -17 M€ et - 37 M€.

Le CESER rappelle que nombre de dépenses de fonctionnement constituent des dépenses « d'investissements d'avenir », et que s'il convient de privilégier les interventions répondant aux besoins économiques, il faut le faire sans approche « mécaniste » (ex formation professionnelle).

Il souligne aussi l'importance de prioriser toujours les logiques de projet structurant, avec l'ingénierie nécessaire (à considérer comme de l'investissement) pour maximiser l'effet levier, par rapport à toute logique de guichet.

- **Des prévisions de recettes de fonctionnement qui devraient permettre de reconstituer un niveau important d'épargne brute, en stabilisant la dette.**

Le CESER se demande néanmoins si les estimations de recettes de carte grise ne sont pas trop optimistes, compte tenu du caractère atone du marché de l'automobile et du coût de l'élargissement de l'exonération pour véhicules dits « propres ». Par ailleurs, il craint et regrette la probable intégration de la Dotation de compensation de la Réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) au sein des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'Etat ; la Région risquant alors de perdre 9 M€ de recettes.

- **Une utilisation de cette épargne brute (hors effet loi NOTRe) pour relancer un nouvel effort d'investissement, en continuité avec la démarche initiée en 2016.**

Le CESER prend acte de l'intention exprimée d'enrayer l'effet d'éviction passée des dépenses d'investissement par les dépenses inscrites en section de fonctionnement et de contribuer à une relance de l'activité et de l'emploi. Il note ainsi avec intérêt un effort accru en faveur de l'équipement des lycées (+ 29 M€) pour lesquels un programme pluriannuel d'investissement est annoncé avec « effet en 2017 », ce qui supposera une saisine obligatoire préalable du CESER.

Pour les interventions nouvelles en matière d'investissement, le CESER renouvelle son attachement à la recherche de l'efficacité. Ces dépenses d'investissement devant être concernées autant que les dépenses de fonctionnement.

Plus généralement, avant le lancement de toute nouvelle politique, il réitère son souhait d'une évaluation préalable. Le CESER rappelle sa volonté de contribuer activement aux démarches de l'évaluation des politiques régionales et a noté avec satisfaction l'accord de principe du représentant de l'Exécutif pour choisir ensemble des critères d'évaluation en début d'exercice.

2.3. Le CESER estime que l'équilibre budgétaire proposé pour 2017 est fragilisé par les conditions de financement des nouvelles compétences introduites par la loi NOTRe

2.3.1. Concernant le transfert de compétences départementales en matière de liaisons par autocars.

La négociation de la « neutralisation » du transfert de charges demeure encore à finaliser, en particulier pour les gares routières dont un diagnostic demeure à réaliser largement.

Le CESER se demande si l'enveloppe compensatoire inscrite à hauteur de 18 M€ en complément des 25 points de CVAE transférés des Départements sera suffisante pour faire face aux besoins de dépenses en 2017, à la date du transfert, et lors de l'exercice de la nouvelle compétence.

2.3.2. S'agissant de l'exercice de la « quasi-compétence » économique dont la Région est désormais chef de file.

Le CESER approuve vivement le choix de la Région exprimé dans le SRDEII d'une ambition nouvelle. Il note que l'intervention régionale en investissement se trouve renforcée de plus de 45 M€ à travers des priorités affirmées : aides aux entreprises plus rapidement mobilisables ; soutien aux filières agricoles ; accélération des projets de recherche et d'innovation ; aide aux investissements touristiques.

Le CESER note qu'avec l'enveloppe de 15 M€ prévue en dépenses de fonctionnement, ce sont de l'ordre de 60 M€ qui devraient être inscrits au budget régional pour exercer la « quasi-compétence » économique nouvelle prévue par la loi NOTRe, équilibrée en recette par le fonds transitoire prévu à hauteur de 62 M€.

Le CESER a bien noté cependant que ce sont 90 à 100 M€ de dépenses qui étaient assumées auparavant sur ce périmètre par les Départements d'Auvergne-Rhône-Alpes. Le CESER relève donc un écart de l'ordre de 30 à 40 M€ à financer, sans considérer les espoirs d'économies d'échelle et de gestion incitées par la loi NOTRe.

Il reste donc à résoudre l'équation, sauf à rompre l'équilibre budgétaire proposé pour 2017, ou à réduire globalement l'effort des collectivités territoriales en faveur de l'économie d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Le CESER considère que la richesse et la diversité des pôles de compétitivité sont un atout majeur. Cette richesse peut devenir un point de faiblesse en cas de désengagement de l'Etat et/ou des Départements. Dans cette hypothèse, la Région devrait alors procéder à des choix entre ces pôles ou procéder à d'autres redéploiement de politiques.

Déclarations des groupes

Intervention de Jocelyne DUPLAIN, au nom du collège 1

Madame la Présidente, chers collègues

Au préalable, nous remercions le président de la commission 11 Jean-Louis PIVARD et le chargé d'études Michel RAFFIN pour le travail réalisé sur ce budget primitif 2017, travail qui a permis à la commission 11 et aux présidents de commissions de bien comprendre et de pouvoir analyser les différents éléments budgétaires dans des délais contraints.

Nous avons apprécié la qualité de la présentation de ce budget réalisée par le vice-président du conseil régional Etienne BLANC qui a réaffirmé les objectifs budgétaires de la Région : la baisse des frais de fonctionnement, la stabilisation de la dette et la relance de l'investissement sur des points essentiels que sont le développement des entreprises, la sécurité, l'emploi, les infrastructures et la ruralité.

Nous insistons sur l'intérêt qu'il y a pour les différentes commissions du CESER d'auditionner chaque vice-président de l'Assemblée Exécutive pour avoir la vision budgétaire de la politique dont il a la charge. Ceci permettrait au CESER et à la commission 11 d'aller plus en profondeur dans le détail du budget au travers de chacune des politiques régionales.

La connaissance des éléments budgétaires sur les autorisations de programme et l'évaluation des politiques régionales portée par la commission 10 nous permettront aussi de suivre plus finement les budgets régionaux.

En complément de notre intervention sur les orientations budgétaires du 16 novembre 2016, nous retenons 3 éléments de ce budget primitif 2017 :

- La poursuite de l'investissement dans l'aménagement du territoire et les infrastructures ferroviaires, routières, numériques...
- La volonté de travailler sur l'emploi au travers de la formation professionnelle avec une vision pragmatique à la recherche d'efficacité et d'adaptabilité.
- Une volonté d'augmenter l'intervention de la Région en faveur du développement économique avec une hausse budgétaire de 15 millions d'euros en fonctionnement et une hausse de 45 millions d'euros en investissement.
La Région devient « chef de file » en matière économique, elle seule peut agir sur l'aide directe aux entreprises.
Une question reste posée, les départements investissaient à hauteur de 90 à 100 millions d'euros dans l'économie, est ce que ces montants seront reconduits dans le cadre de conventions avec la Région ? Si non, pouvons-nous craindre au global une baisse de l'aide directe ou indirecte aux entreprises ?
L'agence régionale de développement économique en cours de création (voir SRDEII) aura un rôle majeur sur ces sujets, elle devra travailler en proximité et en complémentarité avec les structures existantes consulaires ou autres.

Sous réserve d'expressions individuelles, le collège 1 votera positivement cet avis.

Intervention de Jean-Marc GUILHOT, au nom de la CFDT

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

Nous avons longtemps ici souligné la nécessité pour les régions de disposer d'une plus grande autonomie fiscale. Le projet de rétrocession d'une quote-part de TVA ainsi que le doublement déjà effectif dans ce budget 2017 de la CVAE sont donc des bonnes nouvelles. Le projet d'avis qui nous est soumis relève néanmoins à juste titre que, hors transferts de compétences, le budget régional, déjà en contraction de 30 M€ en 2016, continue à se réduire dans les mêmes proportions.

En réalité, ce budget est avant tout un exercice de théâtralisation comme le montre l'annonce en matière de formation professionnelle du recentrage des crédits sur l'emploi durable en valorisant les CARED. Lorsqu'on interroge l'exécutif, l'atterrissage est brutal car l'ambition n'est en fait que d'augmenter ces contrats de 5 à 10 % du budget formation. Sans compter que le choix des formations devrait être guidé par d'autres critères que le seul indicateur de l'insertion dans l'emploi : on sait bien aujourd'hui que plus on restreint les critères et plus on sélectionne les publics à l'entrée.

Au-delà de ces remarques liminaires, quatre points nous semblent être à relever :

- **En 1^{er} lieu, ce budget affiche une priorité-emplois, mais il est en fait au service exclusif de l'entreprise**, l'emploi n'y étant vu que sous cet angle : + 30 M€ pour le développement des entreprises, + 6,5 pour l'agriculture, + 2 pour le tourisme, même la formation avec 7 M€ supplémentaires n'est appréhendée que comme réponse aux demandes directes des entreprises.

La région entend générer par son plan d'investissements 70 000 créations d'emplois sur le mandat. Au-delà de l'effet d'annonce, nous aurions souhaité avoir connaissance des études ou évaluations ex-ante qui permettent cet affichage, ne serait-ce que pour savoir si les suppressions d'emplois générées par les coupes budgétaires sont intégrées dans cette estimation, on pense par exemple au réseau associatif ou à l'économie sociale et solidaire.

- **En 2nd lieu, ce budget affiche une priorité aux investissements, mais leurs financements paraissent bien fragiles**. L'alerte posée par ce projet d'avis quant à l'équilibre budgétaire futur est évidemment fondée. Les investissements progressent de 85 M€ et sont annoncés comme « exclusivement » financés par la lutte contre le gaspillage au travers de la baisse de 75 M€ sur le fonctionnement. Le financement de la différence de 10 M reste inexpliqué.

De plus, l'affichage politique sur le sécuritaire absorbe 25 M€ d'investissement sur la vidéo-protection au lieu des 20 annoncés par la Région dans le document de présentation de ce budget. Ajoutons le transfert de la quasi-compétence économique budgétée à hauteur de 15 M€ en fonctionnement et 45 en

investissement, totalement compensé par un fonds transitoire mais que le vice-président BLANC a évalué devant la commission 11 à 90 M€ : voilà encore un delta d'une trentaine de millions.

Et que dire des investissements au chapitre des transports qui sont polarisés par le développement de la route, annoncé à plus de 130 M€ sur la durée du mandat. Comme un pied de nez en cette période de pollution générant pour la 1^{ère} fois une circulation alternée dans notre région, ce chapitre suit celui de l'environnement, bien amputé au budget 2016...

La question se pose donc de savoir comment, à impôts constants et sans nouvel emprunt, seront financés les investissements au-delà des 75 M€ annuels d'économie sur le fonctionnement. De ce point de vue, on remarque cependant que le plafonnement du recours à l'emprunt est semblable aux budgets antérieurs à 400 M€. Malheureusement, la lisibilité à moyen terme du plan d'investissements est rendue quasi-impossible du fait de l'absence de présentation par la région des autorisations de programme. Le projet d'avis a raison d'insister sur le fait que l'analyse des politiques pluriannuelles ne peut s'en exonérer.

Dans le même temps, l'ambition de développer le ferroutage afin d'œuvrer pour une sécurité routière et une qualité de l'air améliorées fait cruellement défaut.

- **3^{ème} point, ce budget affiche un plan de relance mais, nous l'avions dit au moment des orientations budgétaires, ne montre pas d'ambition pour les auvergnats et rhônalpins**, ni en matière de solidarité, ni sur la transition énergétique, ni pour la formation tout au long de la vie. Ainsi, le plan de relance évalué à 4 Mds € sur 5 ans se fonde sur une hypothèse de 800 M€ d'investissements annuels. Les montants d'investissements des ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes étaient respectivement de 200/240 M€ et de 650 à 800 M€. Les 4 Mds d'investissements annoncés correspondent donc peu ou prou aux montants d'investissements antérieurs cumulés des deux ex-régions. L'ambition du plan de relance qui procède lui aussi d'effets d'annonce doit donc être relativisée.

- **Enfin, 4^{ème} et dernier point, ce budget entend donner des leçons à celui de la nation, mais peine à pratiquer le dialogue avec la société civile, pourtant pilier de la démocratie territoriale.** Les délais de travail imposés au CESER commencent à faire planer des menaces sur le fonctionnement même de notre assemblée, allant jusqu'à empêcher le dépôt d'amendement à ce projet d'avis dont peuvent user nos différents groupes. Nous ne pouvons qu'appuyer l'avis de la commission 11 qui demande une remise anticipée des documents par la Région.

C'est pourquoi nous portons un regard sur les grands équilibres budgétaires et assez peu sur les politiques régionales, faute d'avoir pu auditionner les vice-présidents en charge de ces politiques.

Je conclurai sur une note positive : l'engagement de l'exécutif devant la commission 11 de définir avec le CESER les critères d'évaluation des politiques régionales dès janvier 2017, engagement dont nous attendons rapidement la concrétisation.

La CFDT votera donc ce texte qui porte un avis réaliste sur la situation présente et à venir des finances régionales.

Je vous remercie.

Intervention de Rosemonde WOJCIECHOWSKI, au nom de la CGT

Le Budget primitif présenté à l'avis du CESER est conforme aux Orientations budgétaires, à quelques deltas près.

En recettes, il prend notamment en compte des informations récentes concernant en fonctionnement la prise en charge de la compétence nouvelle dans les transports scolaires et interurbains, de même qu'en investissement, des aléas de caisse actualisés pour les Fonds européens.

De plus, un fonds exceptionnel de soutien à la nouvelle « quasi-compétence » économique, d'un montant de 62 M€, viendrait abonder le budget 2017, en deux versements dont il n'est pas garanti que le deuxième versement sera réellement effectué au cours de l'année d'affectation. Il pourrait n'intervenir qu'en 2018.

Au total, l'avis relève donc qu'à budget constant et au total, compte tenu de la diminution de dotation globale de fonctionnement reconduite par l'Etat (d'un montant de 53 M€), une légère réduction de 29M€ (soit près de 1 %) frapperait le budget primitif tel qu'il avait été voté pour l'année précédente.

En matière de dépenses prévisionnelles de fonctionnement, on remarquera la nouvelle diminution de 17 M€ pour les Services généraux, ainsi que de 15M€ sur la formation professionnelle reportés sur les aides aux entreprises.

Les investissements sont, eux, augmentés de 103M€ par rapport au BP 2016, dont 45% en aides aux entreprises.

Nous partageons les préconisations a minima de l'avis qui relèvent à la fois les points faibles du budget, à la fois la méthode insuffisante de présentation au CESER.

Il n'est évidemment pas de la compétence de la commission 11, d'entrer dans l'évaluation politique des programmes annexés aux 7 pages du Budget primitif, très succinctement résumés entre chaque décision budgétaire.

Il est cependant remarquable que, sans entrer dans les détails, le CESER spécifie qu'il reste un solde non financé de 30 à 40 M€, toutes choses égales par ailleurs. Cette équation non résolue pourrait se traduire, explicite l'avis, sur une rupture de l'équilibre budgétaire, ou sur une réduction de l'effort des Collectivités territoriales en faveur de l'économie de la région. En d'autres termes, sur une réduction des aides aux entreprises.

Or, nous ne partageons pas ces deux conclusions. Ou plutôt, elles nous semblent les moins probables. Aggravées par la volonté de rupture déjà relevée dans nos commentaires sur les Orientations budgétaires, les coupes sombres prévues sur les dépenses de fonctionnement ont commencé et continuent à faire des victimes réelles. On a pu commencer de chiffrer ces dégâts en nombre d'emplois perdus.

En outre, nous savons parfaitement que les dépenses de fonctionnement sont par nature bien plus maniables que les dépenses d'investissement. C'est donc sur elles que vont continuer à porter tous les mauvais coups. 40 M€ de dépenses non financées, ce serait bien évidemment autant de prétextes non écrits pour tailler dans les effectifs, dans les Services généraux et dans toutes les structures qui vivent encore de l'aide financière indispensable en provenance des Collectivités. De plus, si l'Exécutif régional qui se voit confier de plus en plus de missions, reportait sur les Départements une part non financée de ses programmes, ce seraient les collectivités départementales chargées de la solidarité qui ne pourraient plus la financer.

Il demeure actuellement de nombreuses questions sans réponse, de la formation professionnelle à l'environnement, de la politique du transport à la culture. Par exemple le CESER se félicite de la hausse de l'investissement dans les lycées : mais quel investissement ? Mettre des portiques de sécurité ou améliorer l'isolation dans certains lycées ?

L'avis du CESER ne consiste qu'à présenter de grandes masses budgétaires et à les commenter. Or, une dépense ou une dette ne sont pas bonnes ou mauvaises en soi. Derrière ces chiffres il y a des femmes et des hommes, des politiques, des orientations et le sens du budget est plus important que les additions ou les soustractions. La CGT regrette très fortement l'absence de présentation des orientations budgétaires par les vice-présidents, formule présentant l'avantage de comprendre les orientations liées aux moyens.

La CGT estime que l'expression du CESER, deuxième assemblée régionale, ne peut se limiter à un commentaire de tableau.

La CGT votera contre l'avis du CESER.

Intervention de Jean-Pierre GILQUIN, au nom de FO

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Le groupe Force Ouvrière rappelle que si le budget est un « marqueur » de la politique de l'exécutif, il appartient au CESER, dans son rôle consultatif, de :

- Participer aux consultations ; sur ce point l'avis souligne à juste titre que la qualité des échanges avec l'exécutif et ses services même s'il reste souhaitable d'enrichir encore la qualité de cet exercice.
- Contribuer à des évaluations, si possible, en les définissant en concertation et en amont les thématiques, et de poursuivre ces travaux d'évaluation en aval sur les politiques publiques régionales.

Le groupe Force Ouvrière apprécie les progrès de présentation et souligne la qualité du « décodage » effectué par le président et son assistant. Il intègre que ce budget 2017 s'inscrit dans le cadre de la mandature 2016-2020 et donc la mise en perspective des marges de manœuvre avec leurs incertitudes.

Pour le groupe Force Ouvrière, la baisse des dépenses de fonctionnement, pour la deuxième année, ne doit pas conduire à un affaiblissement du service public régional qui doit assumer la gestion de nouveaux transferts de compétences voulu par la loi NOTRe.

S'agissant des « investissements d'avenir », et d'une approche trop « mécaniste » (ex Formation Professionnelle), le groupe Force Ouvrière estime manquer d'éléments objectifs d'appréciation, ce qui nous renvoie à la question d'une pratique de l'évaluation peu usitée jusque là.

Néanmoins, le groupe Force Ouvrière considère que cet avis aurait pu pousser plus loin ses remarques sur ce budget et donc s'abstenir.

Intervention de Patricia DROUARD, au nom de FSU

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers,

Le document fourni par la Région insiste principalement sur la volonté de baisser les dépenses de fonctionnement afin d'augmenter celles d'investissement. A première vue, cela pourrait sembler une bonne façon de gérer les finances publiques mais en fait tout n'est pas aussi simple ; et comme le souligne le projet d'avis « **nombre de dépenses de fonctionnement constituent des dépenses « d'investissements d'avenir »** ».

Si bien que l'objectif avancé par la Région peut devenir un « affichage » et donner lieu à des choix déstabilisants. La FSU en veut pour preuve les dispositions prises pour élaborer les dotations de fonctionnement des lycées.

En effet ceux-ci se sont vu octroyer une enveloppe globale mais la partie qui sert à établir le budget a été amputée de 6 %, pour réserver cette somme aux investissements. Et sans qu'aucun critère de dotation ne soit explicité.

Nombre d'établissements ont eu du mal à établir un budget, se posant la question de sa faisabilité, ou en puisant dans les fonds de réserve. Certes un fonds d'accompagnement est prévu pour les lycées en difficulté mais si celui-ci n'est pas totalement utilisé, les fonds restants iront au fonds régional d'investissement.

Chauffer des salles de classe, changer l'ampoule d'un vidéo projecteur, c'est à dire faire en sorte que les élèves puissent apprendre dans de bonnes conditions, n'est-ce pas de l'investissement : celle de la Région dans l'avenir des jeunes.

Et investir dans de nouveaux équipements génère des dépenses de fonctionnement dont la maintenance. Ce sera la même chose en ce qui concerne les aménagements prévus pour sécuriser les établissements.

Cet exemple particulier peut s'étendre à d'autres domaines.

Pour la formation professionnelle, la FSU retient la phrase dans le projet d'avis « **s'il convient de privilégier les interventions économiques, il faut le faire sans approche « mécaniste »** »

En effet la FSU dénonce cette volonté de bâtir une politique de formation professionnelle basée quasi uniquement sur le besoin des entreprises. Nous savons tous qu'une approche purement « adéquationniste » est dangereuse. D'abord parce que les entreprises ne savent pas toujours anticiper leurs besoins, parce qu'on forme pour demain et pas seulement pour aujourd'hui, parce que les évolutions constantes des métiers nécessitent des compétences larges, transférables, permettant aux salariés de s'adapter, d'évoluer, de sécuriser leurs parcours professionnels.

La philosophie du texte régional est de satisfaire au mieux les demandes des entreprises ; quitte à aller vite, avec vérifications à posteriori. Les publics semblent bien moins traités ; une phrase du rapport en dit long « le budget 2017 modèle une formation professionnelle centrée sur **l'efficacité vers les entreprises et la lutte contre l'assistanat** »

Sans nier l'importance d'une économie dynamique, et des entreprises en bonne forme créatrices d'emplois et en mesure de recruter, la FSU estime que l'approche doit être plus nuancée.

La FSU dénonce les termes du partenariat entre la Région et certains départements de son territoire sur la formation des bénéficiaires du RSA, puisque cela pourrait aboutir à la suppression, à titre de sanction, de tout ou partie de ce minima social.

La volonté de développer l'apprentissage avec une approche quantitative fort ambitieuse, n'est certes pas nouvelle mais prend une envergure nouvelle. Certes la notion de complémentarité est évoquée mais la création à marche forcée des sections par apprentissage peut déséquilibrer l'offre de formation sur un territoire.

Sera-t-elle en mesure d'offrir à tous les publics, sans discrimination, la place qu'ils souhaitent, sans problème pour trouver une entreprise ?

Le projet d'avis met en garde contre des recettes qui ne sont pas finalisées ; notamment du fait de transfert de nouvelles compétences, de désengagement possible de l'État ou d'autres collectivités.

Il insiste sur l'évaluation préalable au lancement d'une nouvelle politique.

La FSU partage ce souhait, notamment sur les points qu'elle a évoqués.

Le projet d'avis sur le budget primitif est assez succinct, sans doute se réfère-t-il à celui émis lors des orientations budgétaires. La FSU, la PEEP et la FCPE s'étaient abstenues.

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

Madame la Présidente du CESER, Mesdames, Messieurs et Cher(e)s Collègues,

Un budget primitif 2017 présenté dans l'urgence absolue et avec une grande indifférence des politiques à l'égard des membres du CESER. Une fois de plus, un grand bravo à Jean Louis et à notre grand ordonnateur des finances Monsieur Michel RAFFIN qui ont su, dans un espace de temps réduit, produire un avis. Mais peut-être faudra-t-il un jour avoir le courage de dire NON de ne pas produire d'avis, même si cela doit avoir des conséquences graves.

Une fois dit cela, le budget primitif 2017 n'est que la suite logique des promesses électorales, il n'y a donc pas lieu de nous en étonner.

Des recettes sans augmentation de fiscalité mais donnant l'impression d'une forte hausse du fait de la loi NOTRE.

Des dépenses de fonctionnement où nous retrouvons les effets de la loi ci-dessus. Et comme l'indique la commission, hors des effets de la loi, le projet de budget primitif est conforme aux orientations budgétaires.

Nous remarquons néanmoins dans le budget de fonctionnement un gel de la masse salariale de la Région et cela se traduira à terme par une baisse des effectifs.

La Région a fait des choix :

En matière de sécurité, cela ressemble plus à de l'effet d'image qu'à de l'efficacité réelle.

- La vidéo-protection des gares et leurs abords oui, mais la sécurité dans les trains ?
- La sécurisation des lycées, mais n'y a-t-il que les abords des lycées à sécuriser ?

En matière d'emploi par un investissement important. Mais quels moyens la Région va-t-elle mettre en place pour vérifier que toutes ces aides directes soient créatrices d'emplois (n'oublions pas la mort de SUEVAL). Nous saluons la volonté d'investissement dans la formation professionnelle et l'apprentissage, tout en ne partageant pas la volonté de la Région de lutter contre l'assistanat.

En matière de projets et infrastructures d'avenir, nous resterons attentifs sur les orientations de ces investissements : lycées publics, privés et enseignement supérieur ? L'investissement en direction du numérique ne nous semble pas, par contre, à la hauteur des enjeux de demain.

En matière de soutien à la ruralité, nous pensons qu'il s'agit là d'un axe important afin d'éviter la désertification de certains territoires.

Les politiques vont faire des choix qu'il leur appartiendra d'assumer. Par contre, il appartiendra au CESER, et particulièrement à la commission ad hoc, de suivre l'application et la réalisation des choix faits.

L'UNSA votera l'avis du CESER qu'il estime équilibré

Intervention de Michel-Louis PROST, au nom du collège 3-4

Madame la Présidente, cher(e)s collègues,

Sous réserve d'expression individuelle, le Collège 3-4 approuve l'avis du CESER relatif au Budget Primitif pour 2017.

L'avis reprend techniquement les grands axes qui sous tendent ce budget et nous n'y ajouterons rien qui n'ait été déjà relevé par la Commission 11.

Nous tenons cependant à commenter quelques points.

En premier lieu, les négociations qui ont permis une meilleure maîtrise des intérêts de la dette sont naturellement un point positif, que nous saluons.

De même, la hausse significative du programme d'investissements ne peut que bénéficier à nos concitoyens régionaux et nous apprécions.

Nous avons également bien noté les deux nouvelles compétences dévolues à la Région (Les transports routiers scolaires et régionaux, ainsi qu'une « quasi-compétence » pour le développement économique), en observant que les recettes transférées ne sont toutefois pas à la hauteur des dépenses. En particulier, les transports hérités des départements sont actuellement opérés via plus de 500 DSP ! Le coût de reprise de ces contrats, notamment en équipe régionale a y affecter, risque fort de dépasser largement l'optimisme affiché par le budget 2017.

Pour faire focus sur ce qui intéresse plus concrètement notre Collège 3-4, les dépenses consacrées à l'environnement, en additionnant fonctionnement et investissement, atteignent 49 millions d'euros, certes en progression par rapport à 2016, mais encore en net retrait par rapport au budget 2015 (qui était de 53 millions d'euros). Le collège 3-4 restera vigilant sur le suivi de cette enveloppe budgétaire.

Par ailleurs, l'enveloppe consacrée au « fait associatif », tous thèmes confondus, est en faible recul. Pour autant, tout l'enjeu sera dans les règles d'affectation aux différentes associations, point sur lequel, là encore, notre vigilance sera forte. La variable d'ajustement, contrairement aux années passées, n'est plus la dette mais la forte baisse des dépenses de fonctionnement.

Il faut certes s'y résoudre, mais en restant attentifs à ce que ces réductions ne se traduisent pas par des pertes d'emplois dans tout le territoire.

Autre point, nous relevons particulièrement la forte volonté de la Région pour s'investir dans le « Numérique », aussi bien dans l'accompagnement du financement des infrastructures que dans la mise en place de structures permettant l'émergence d'usages innovants.

Tout cela ne pourra se faire que si la Région s'inscrit très clairement comme Coordinatrice des multiples acteurs oeuvrant dans ce domaine (départements, communes, métropoles, chambres consulaires, et de nombreuses organisations privées). Notre Collège appelle la Région à se saisir et à affirmer encore plus son leadership, la compétence « numérique » étant laissée vacante par la loi Notre.

Cela n'apparaît pas clairement au bon niveau dans ce budget, mais on nous a promis une « feuille de route » début 2017 qui, espérons le, sera reprise dans une prochaine DM.

Enfin, comme pour toute Collectivité Publique, la construction et la présentation d'un budget est un acte annuel majeur, qui traduit concrètement une politique. Nous sommes donc très attentifs à cette présentation budgétaire annuelle.

C'est pourquoi nous formons le vœu de recevoir chaque vice-président de l'Exécutif au sein de nos commissions, pour qu'ils nous expliquent en détail les enjeux sous-jacents des choix budgétaires de leurs délégations. Certes, il n'a pas été possible de le faire cette année et nous le regrettons. En revanche, tout est possible en 2017 ! Ainsi, peu après la présentation des Orientations Budgétaires, généralement en octobre, il serait très constructif de pouvoir

auditionner les vice-présidents, et ce bien avant la construction budgétaire elle-même. Ils pourraient ainsi tirer profit de leurs rencontres avec la Société Civile organisée.
Nous voterons majoritairement cet avis.
Je vous remercie.

Le projet de budget primitif est proposé à hauteur de 3 685 M€, en progression de 558 M€ expliquée par le transfert par les Départements des compétences prévues par la loi NOTRe sur les transports scolaires et interurbains, ainsi qu'en matière économique ; le reste du budget venant en légère réduction de 0,9 %.

Le projet de budget primitif est conforme aux orientations budgétaires : poursuite au même rythme qu'en 2016 de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement ; prévisions de recettes de fonctionnement qui devrait permettre de reconstituer un niveau important d'épargne brute, en stabilisant la dette ; utilisation de cette épargne brute pour relancer un nouvel effort d'investissement.

Le CESER estime cependant que l'équilibre budgétaire est fragilisé par les conditions de financement des nouvelles compétences transports par autocars et économie introduites par la loi NOTRe.

**BUDGET PRIMITIF • BUDGET REGIONAL • FINANCES LOCALES •
FISCALITE LOCALE • TRANSFERT DE COMPETENCES •
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