

Les orientations budgétaires pour 2018

26 Septembre 2017

Les orientations budgétaires pour 2018

Rapporteur

M. Jean-Louis PIVARD

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

Avis n° 2017-16

26 Septembre 2017

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 140 voix POUR, 1 voix CONTRE et 4 abstentions
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 26 septembre 2017

Sommaire

	Pages
1. Les propositions de l'Exécutif	7
1.1. L'hypothèse d'évolution des recettes	7
1.1.1. Des recettes hors emprunt en volume reconduit globalement à l'identique	8
1.1.2. Un emprunt mobilisé estimé en hausse de 61 M€ de 2017 à 2018	8
2. Les observations du CESER	10
2.1. Des orientations budgétaires plus difficiles à établir dans un calendrier précoce	10
2.2. Un rapport qui se limite aux grandes masses budgétaires	10
2.3. Une estimation prudente des recettes envisageables pour 2018...	10
2.4. La poursuite comme prévu de la politique budgétaire annoncée début 2016 pour la durée de la mandature	10
2.5. Pour le CESER, les choix de priorité doivent passer par le discernement, dans une vision stratégique régionale	11
2.6. L'anticipation de la programmation pluriannuelle des dépenses doit être maximisée dès à présent pour préserver à terme l'équilibre des budgets à venir, une fois achevé le plan d'économies de dépenses de fonctionnement	12
Déclarations des groupes	13

1. Les propositions de l'Exécutif

Pas d'information sur les enveloppes pluriannuelles nouvelles de dépenses....

Alors que la DM pour 2017 présente une importante enveloppe d'AP nouvelles (152 M€), les orientations budgétaires pour 2018 ne présentent pas d'élément chiffré sur les enveloppes d'AP nouvelles. Il est à noter que le budget d'autorisations de programme constitue cependant une composante budgétaire majeure : au BP 2017, ce sont 3 362 M€ qui ont été inscrits, dont 1 609 M€ en investissement et 1 753 M€ en fonctionnement.

... mais des estimations de budget réalisé en crédits de paiements annuels.

Au-delà d'une prospective budgétaire pluriannuelle 2017-2020 esquissée comme chaque année en dernière page du rapport, les informations communiquées concernent des hypothèses de crédits de paiement annuels. Ces derniers sont présentés comme par le passé en estimation de budget réalisé au compte administratif, ajusté par un emprunt mobilisé estimé et non pas comme dans le budget primitif par une enveloppe d'emprunt théorique maximale inscrite pour équilibre.

1.1. L'hypothèse d'évolution des recettes

Evolution de l'hypothèse du budget recettes réalisées ou estimées au CA de 2015 à 2018

Total en M € (aux arrondis près)	2015	2016	2017	2018	Evolution (2) - (1)
	CA réalisé consolidé	CA réalisé	CA estimé (1)	CA estimé (2)	
Recettes de fonctionnement	2 539	2 505	3 079 *	3 080	
Investissement hors emprunt	238	266	254	239	- 15
Emprunts mobilisés	210	286	45	106	+ 61
Total recettes	2 986	3 058	3 378 *	3 425	+ 47 (+1,4%)

* avec changement de périmètre budgétaire par intégration de la compétence transports scolaires et interurbains (recettes 525 M€) et de la "quasi compétence" économique (recette 62 M€).

L'Exécutif propose une stabilité quasi-totale du budget réalisé estimé (+1,4 %) qui conjugue :

1.1.1. Des recettes hors emprunt en volume reconduit globalement à l'identique

Elles sont estimées en intégrant :

- Une forte incertitude sur l'évolution des concours de l'Etat.

Ce dernier a annoncé :

- Une baisse de 13 milliards d'euros de sa contribution aux collectivités territoriales, laquelle pourrait être calculée sur la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement de ces collectivités
- Une négociation dans des conférences nationales des territoires, d'un pacte financier Etat/collectivités pour réduire les déficits publics. Dans ce cadre, l'Exécutif régional a retenu la prospective de l'agence de notation Standard and Poor's. Il est à noter qu'une enveloppe de 4 milliards d'euros de TVA (sur 145 milliards) devrait être dévolue aux Régions pour remplacer de fait la DGF et le fonds de soutien transitoire décidé en 2017 pour exercer la nouvelle « quasi-compétence » économique prévue par la loi NOTRe.
- Des hypothèses d'augmentation de + 0,5 % de la CVAE, de la taxe d'apprentissage et des recettes compensatoires de formation professionnelle
- Une stabilité des autres recettes, notamment des deux recettes fiscales maitrisables par la Région (cartes grises et part « Grenelle » de TICPE constituant une des 5 parts de TICPE versées à la Région).

1.1.2. Un emprunt mobilisé estimé en hausse de 61 M€ de 2017 à 2018

Cette progression fait suite à une forte baisse entre 2016 et 2017 (- 241 M€) ; l'estimation passant de 286 M€ en 2016 à 45 M€ en 2017.

Il est à noter que pour l'exercice 2016 un volume d'emprunts avait été mobilisé en excédent de 77 M€ correspondant à l'excédent de clôture pour cet exercice 2016 ; cette enveloppe venant « mécaniquement » réduire le besoin de mobilisation d'emprunts pour 2017.

L'hypothèse d'évolution du budget réalisé estimé en crédits de paiement

**Evolution de l'hypothèse du budget dépenses de crédits de paiement réalisées ou estimées
en CA de 2015 à 2018**

Total en M € (aux arrondis près)	2015	2016	2017	2018	Evolution
	CA réalisé consolidé	CA réalisé	CA estimé (1)	CA estimé (2)	(2) - (1)
Fonctionnement <i>(dont intérêt dette)</i>	2 121 (81)	1 991 (69)	2450 * (62)	2400 (?)	-50
Investissement hors capital dette	716	868	800	850	50
Capital dette	150	159	162	175	13
Sous-total investissement	866	1027	962	1 025	63
Total budget	2 987	3 017	3412 *	3 425	13

(pm Solde de clôture reporté) 37,8 76,9

* avec changement de périmètre par intégration de la compétence transports scolaires et interurbains (525 M€) et de la "quasi-compétence" économique (15M€)

La stabilité proposée pour 2018 combine :

- Une réduction de 50 M€ des dépenses de fonctionnement.

L'Exécutif souhaite poursuivre son plan d'économies de – 300 M€ de crédits de fonctionnement sur la durée du mandat : après une baisse de 130 M€ en 2016, puis de 75 M€ en 2017 (hors effet loi NOTRe du transfert de compétences équilibré en recettes et dépenses à hauteur de 525 M€ en matière de transports scolaires et interurbains par autocars), la réduction annoncée de 50 M€ en 2018 devrait être suivie d'une nouvelle baisse de – 45 M€ en 2019-2020.

L'analyse du budget primitif 2017 a montré que ces réductions concernent à la fois les fonds européens seulement constatés par la Région (- 5 M€ de 2016 à 2017), les frais financiers (- 10M€ de 2016 à 2017), les services généraux (- 17 M€ de 2016 à 2017) et les politiques régionales (- 44 M€ de 2016 à 2017). Le rapport d'orientations budgétaires ne mentionne pas cette répartition pour l'exercice 2018.

Il est souligné cependant que les économies prévues devraient résulter de mutualisations à l'aide du nouveau système d'information financière, de simplifications, de restructurations de la chaîne des achats, d'un contrôle des opérateurs régionaux, de suppressions d'intermédiaires, ...

- Une progression de l'investissement hors dette de 50 M€ par reprise de l'enveloppe d'économies réalisées en section de fonctionnement.

Ceci devrait permettre un niveau d'investissement de 850 M€ en 2018. Il est à noter que l'Exécutif s'était fixé pour la mandature un niveau plancher annuel de 800 M€ après cinq exercices 2011-2015 où cet investissement demeurait inférieur.

Le CESER a souligné que l'affichage d'une enveloppe de 868 M€ au compte administratif 2016 devrait être relativisé dans la mesure où cette enveloppe intègre à la fois une augmentation des fonds européens (+ 47 M€) et le financement par emprunt classique d'un crédit-bail destiné à payer des rames ferroviaires (82 M€)

- Une hausse du capital de dette de 13M€ pour faire face au remboursement des emprunts déjà souscrits

2. Les observations du CESER

2.1. Des orientations budgétaires plus difficiles à établir dans un calendrier précoce

Avant la présentation du projet de loi de finances, il est difficile d'estimer les recettes accordées par l'Etat.

Le CESER souhaite donc que la présentation des orientations budgétaires en septembre demeure exceptionnelle et soit décalée d'un mois lors des exercices ultérieurs.

2.2. Un rapport qui se limite aux grandes masses budgétaires

Le CESER apprécierait qu'un effort pédagogique soit fait pour présenter les grandes masses de dépenses. Il a bien noté l'observation du 1^{er} vice-président délégué aux finances, à l'administration générale, aux économies budgétaires et aux politiques transfrontalières du Conseil régional, selon laquelle « la loi permet une présentation par fonction qui donne du sens ».

Le CESER regrette qu'hormis pour les transports ces enveloppes par fonction ne figurent pas dans le rapport d'orientations budgétaires.

2.3. Une estimation prudente des recettes envisageables pour 2018...

Le CESER apprécie la prudence de l'estimation de + 0,5 % de la progression de recette de CVAE.

S'agissant des concours de l'Etat, il souhaite que l'annonce gouvernementale d'une indexation de leur réduction selon la progression des dépenses de fonctionnement, si elle se confirme, puisse se traduire par une moindre érosion des dotations à la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

... avec des interrogations qui demeurent

Le CESER demeure circonspect sur la capacité des recettes, notamment par un nouveau transfert de TVA à absorber :

- Le transfert de fait à la Région d'une « quasi-compétence » économique.
- Le transfert des Départements à la Région de la gestion de transports scolaires et interurbains.

2.4. La poursuite comme prévu de la politique budgétaire annoncée début 2016 pour la durée de la mandature

Le CESER prend acte de la poursuite du plan d'économies en section de fonctionnement, à raison de – 50 M€ en 2018, et de l'utilisation de cette enveloppe :

- Pour reconstituer l'épargne brute (passant de 629 M€ en 2017 à 680 M€ en 2018).
- Pour accroître l'investissement hors dette (passant de 800 M€ en 2017 à 850 M€ en 2018).

2.5. Pour le CESER, les choix de priorité doivent passer par le discernement, dans une vision stratégique régionale

- Concernant les économies dans la section de fonctionnement,

Le CESER appelle au plus grand discernement pour distinguer au sein des politiques régionales :

- Les coûts de fonctionnement administratif

Le CESER approuve la rigueur de gestion proposée à travers de nombreux leviers. L'Exécutif souligne à juste titre qu'il ne suffit pas d'optimiser les frais généraux, mais de restructurer l'ensemble des processus opérationnels dans toutes les politiques régionales.

Au-delà des seules préoccupations comptables, il conviendra d'être attentif à limiter tout risque de dysfonctionnement et de moindre qualité de service pouvant être induit par toute modification profonde d'une organisation : le plus grand soin doit être attaché à la qualité de la conduite du changement. Efficience, efficacité et lisibilité des modes de fonctionnement doivent être des préoccupations constantes dans un management de projet à faire prévaloir.

- Les éléments réellement structurants des politiques régionales qui font d'interventions comptabilisées en section de fonctionnement de réels investissements d'avenir.

Le CESER souligne les précautions à prendre pour ne pas pénaliser à terme mais au contraire pour activer les ressorts de développement économique et social à travers certaines dépenses de fonctionnement.

- Pilotage et contrôle de gestion sont indispensables et doivent être optimisés mais ils demeurent insuffisants pour procéder à des choix sans une évaluation continue des politiques

Il faut toujours faire prévaloir à la fois les 5 critères de l'évaluation : efficacité, efficience, pertinence, cohérence et utilité. Cette évaluation devant être conduite à partir d'analyses quantitatives et qualitatives objectivées, avec la contribution du CESER.

- Le CESER appelle aussi de ses vœux la même approche de discernement pour les interventions en dépenses d'investissement

C'est le critère de l'effet levier des politiques régionales à toutes les échelles du territoire qui doit constituer le critère clé des choix d'intervention. Toute logique de guichet et tout effet d'aubaine sont à proscrire. Pour le CESER, le rôle de la Région doit être prioritairement ciblé sur :

- L'incitation aux projets créateurs de richesse et d'emploi, dans lesquels les acteurs socio-économiques de terrain doivent être impliqués et permettre de faciliter l'acceptabilité sociale.
- La mise en cohérence des projets à travers une politique de management territorial, dans une vision stratégique à moyen/long terme que doivent fixer le SRADDET et les autres schémas régionaux.

2.6. L'anticipation de la programmation pluriannuelle des dépenses doit être maximisée dès à présent pour préserver à terme l'équilibre des budgets à venir, une fois achevé le plan d'économies de dépenses de fonctionnement

Il est indéniable que la reconstitution d'un niveau plus élevé d'épargne brute permet de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour investir à court terme. Ainsi, à titre d'exemple, il devient possible d'assurer un investissement plus continu en faveur des lycées sans que ceux-ci constituent comme par le passé en Rhône-Alpes la variable d'ajustement pour financer les livraisons de rames ferroviaires. Dans l'hypothèse du taux de mandatement constaté en 2016 à hauteur de 92 %, le plan pluriannuel d'investissement des lycées prévu à hauteur de 1,5 Milliard d'euros sur 6 ans permettrait de réaliser un investissement annuel moyen de l'ordre de 230 M€, contre 225 M€ mandatés en 2016.

Il n'en demeure pas moins des inconnues concernant de lourdes dépenses à venir :

- En matière d'exploitation des TER, selon le niveau d'efficience de l'effort régional qui pourra être obtenu à travers l'application de la future convention en cours de négociation
- En matière de gestion des transports interurbains et scolaires par autocar, dont le transfert vient d'être réalisé
- En matière de politique économique d'enseignement supérieur et de recherche, notamment au regard de la répartition des interventions entre la Région et les Métropoles
- En matière d'infrastructures de transport et d'infrastructures numériques, pour lesquels les besoins sont extrêmement importants

Le poids de ces dépenses nouvelles risque de s'exercer sur les marges de manœuvre disponibles pour les interventions régionales dans l'ensemble des autres politiques créatrices de valeur et d'emploi.

Le rapport d'orientations budgétaires formule des hypothèses concomitantes de réduction de l'endettement et de maintien entre 800 et 900 M€ annuels de l'effort d'investissement. Le CESER estime que les inconnues précédemment énoncées conduiront à plus ou moins brève échéance à arbitrer entre ces deux objectifs.

Déclarations des groupes

Intervention d'Hervé DUBOSCQ, au nom du collège 1

Madame La Présidente, chers collègues,

Une vision, un cap rappelés sur les trois ou quatre ans qui viennent, ou en cours, sont des éléments fondamentaux dans la vie de nos entreprises. Aussi, peut-on regretter qu'aucune réelle information sur les enveloppes d'AP n'aient été données dans le DOB présenté. Trois Milliards trois cent Millions au BP 2017, ça vaut le coup d'en parler tout de même !

D'ailleurs, ceci semble tellement évident, que nous avons un peu oublié d'en parler aussi dans notre avis.

C'est la preuve que pour un DOB, comme dans beaucoup d'autres situations, un rapport un peu court est rarement très satisfaisant.

Le collège 1 apprécie la prudence affichée en termes de recettes, inspirée par l'incertitude du concours de l'État. A noter que même si ce n'est pas très politiquement correct de le dire, la vision tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités peut avoir un effet "soutien" non négligeable pour les collectivités plus fournies que cigales. Bien évidemment, la vertu économe ne doit pas être une ambition ultime, mais autant bénéficier de ce cycle imposé tout de même.

Bien sûr, le collège 1 se montre un tantinet perplexe, voir sceptique, au sujet du transfert des nouvelles compétences, sur le plan des recettes, de la capacité de la TVA à couvrir ces évolutions.

Au sujet des différentes agences en cours ou à venir, si le collège 1 voit tout l'intérêt à favoriser l'objectif d'interlocuteurs uniques, plus efficaces, plus économes, il le fait sans oublier la diversité locale.

Soyons clairs, par exemple, les préoccupations économiques du plus beau des départements, l'Allier, ne sont pas les mêmes que celles de la Haute Savoie, pour autant qu'elle en ait puisque tout va bien pour elle semble-t-il... Nos amis consulaires, et autres, sont toujours aussi soucieux de ne pas perdre le fil du territoire, ce qui est bien normal.

Ceci dit, il faut reconnaître que l'outil TVA, dans le cadre du transfert des recettes, est plus dynamique, voire sensuel que l'ancienne taxe professionnelle.

Bon, c'est le moment du chapitre difficile à placer, à articuler, dont l'objectif non officiel est un soutien à notre brillant rapporteur Pivard... : Ce serait tout de même plus simple si nous pouvions bénéficier d'une présentation par ligne budgétaire, par fonction plutôt que par grandes masses, non pour embêter, mais pour mieux comprendre et diffuser les axes positifs et stratégiques.

Nous sommes là, comme DOB, pardon, comme d'hab, dans l'ambition continue de valoriser tous les efforts pédagogiques possibles.

Voilà pour l'ordonnance du Docteur Pivard

Le collège 1 ne peut qu'approuver la volonté du Conseil Régional de lutter contre les surcoûts de fonctionnements administratifs... Surcoût étant ici, le synonyme de désorganisation, dysfonctionnement bien sûr. Personne ne conteste qu'un bon fonctionnement qui fonctionne c'est bien, voire productif parfois... Un peu idem pour les investissements d'ailleurs. En effet, investir pour investir ce n'est pas toujours systématiquement mieux non plus, tout est affaire de discernement.

C'est là tout l'intérêt d'ailleurs du travail de cette exceptionnelle commission n°10, à laquelle je contribue grandement, qui insiste sur le positif du travail d'évaluation. Pour rappel, voir vœu du CESER du mois de Juillet, réaffirmant sa volonté de contribution.

Tous ces axes de progrès, de discernement permettront, entre autres, de ne plus revoir les effets d'éviction de la politique des lycées pour payer les trains par exemple....

Pour conclure, le collège 1 souligne les inconnues lourdes des dépenses qui nous attendent encore au tournant : TER, infrastructures de transports et numériques qui risquent d'obérer un certain nombre de politiques en faveur de l'investissement créateur de valeur ajoutée et d'emplois. En effet, un jour un choix sera peut être nécessaire entre se désendetter ou investir. Il est clair qu'il faudra ajuster l'investissement, puisque sans équilibre budgétaire il n'y a plus, à moyen terme, d'investissements possibles.

Nonobstant ces remarques judicieuses, le collège 1, hors expression individuelle, votera cet avis.

Intervention de Jean-Marc GUILHOT, au nom de la CFDT, CFTC et UNSA

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

J'interviendrai au nom des délégations CFDT, CFTC et UNSA sur les deux projets d'avis présentés par la commission 11 et tout d'abord :

I. la Décision Modificative pour 2017

qui s'inscrit dans un contexte d'incertitude quant au sort qui sera réservé aux collectivités territoriales, notamment sur le transfert de la compétence économique et sur leur dotation.

Nous nous limiterons à quatre remarques :

1/ le calendrier puisque l'exécutif régional présente une DM comportant quasi-uniquement des autorisations de programme, et ceci deux mois avant son prochain budget primitif.

Il aurait été pertinent d'intégrer les AP pluriannuelles que contient cette DM dans le budget primitif de novembre, ce qui aurait permis d'avoir des réponses aux incertitudes puisque la loi de finances passe au Parlement dans les prochains jours.

2/ le fléchage imprécis des autorisations de programme, dont l'exécutif doit avoir une idée assez précise des affectations, à moins de deux mois du prochain budget primitif. Pourquoi ne pas donner davantage de précisions sur l'inscription par exemple de 37 M€ pour l'ingénierie financière ou les aides aux entreprises ? Ou encore sur les 21,4 M€ pour les équipements culturels et sportifs ?

Non seulement ces précisions amélioreraient la transparence du document mais elles permettraient, surtout, d'apprécier la cohérence d'ensemble de ces mesures et l'ambition de la politique régionale, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

3/ le stock d'autorisations de programme qui subit une hausse sensible, posant question quant au respect des principes d'annualité et d'unité budgétaire que rappelle fort à propos le projet d'avis qui nous est soumis, s'agissant d'une DM qui sort pour la 2^{ème} année consécutive de la définition de la DM d'ajustement.

C'est en effet le principe d'unité budgétaire, lorsqu'il est bien respecté, qui permet à l'assemblée d'exercer son pouvoir de contrôle démocratique, d'avoir une vision globale et de vérifier l'équilibre budgétaire.

4/ enfin, la présentation budgétaire en fonctions alors qu'une présentation par nature permettrait d'avoir un niveau de précision supérieur et complémentaire à celui qui nous est proposé par la Région : l'un n'est pas exclusif de l'autre, il y aurait au contraire complémentarité au service, là encore, d'une meilleure lisibilité.

En second lieu, venons-en aux

II. Orientations budgétaires 2018

avec à nouveau quatre remarques de notre part :

1/ un contexte marqué –on l'a dit– par le fait que, cette année, l'assemblée régionale doit se prononcer dès septembre sur ces orientations budgétaires et dès novembre sur le budget primitif, puisqu'il semble exister des raisons nationales qui priment sur le fonctionnement régional et imposent un calendrier exceptionnellement resserré.

2/ un affichage toujours sans nuance avec l'alignement du tarif des cartes grises en ex-Auvergne sur le tarif de l'ex-Région Rhône-Alpes, soit une baisse pour les auvergnats de 2 € par cheval fiscal à chaque mutation de véhicule... de là à brandir le slogan de la diminution de la pression fiscale pour les habitants ! Il serait intéressant d'évaluer l'impact de cette mesure sur le pouvoir d'achat de la population d'Auvergne-Rhône-Alpes.

La même logique conduit trop facilement la Région à présenter la diminution de 50 M€ sur le fonctionnement comme une baisse des « dépenses de fonctionnement administratif », entretenant toujours l'ambiguïté sur ce qui relève des dépenses réellement d'intervention au service des politiques régionales.

3/ une relance de l'investissement en trompe l'œil, puisque, avec 800 M€ en 2017, on assiste en réalité à une baisse de 68 M€ par rapport à 2016.

Le projet d'avis de la commission 11 rappelle fort utilement à ce sujet que l'enveloppe 2016 intégrait 47 M€ de fonds européens et 82 M€ de refinancement de crédit-bail par emprunt bancaire. Ceci induit que, même après intégration des fonds européens dans le calcul, nous aurions dû avoir 868 moins 82 M€ de refinancement de crédit-bail par emprunt classique, soit 786 M€ d'investissements en 2016.

On comprend qu'il est politiquement difficile de se féliciter d'être au-dessus des 800 M€ d'investissement en 2016 et, en même temps, de devoir assumer une baisse des investissements en 2017 ... La politique d'affichage marche bien une année, mais moins bien deux années consécutives.

Pour le reste, on retrouve la réaffirmation des choix antérieurs avec les priorités à la route au travers du CPER ou encore la poursuite des contrats « Ambition Région » alors qu'aucune évaluation n'est opérée sur leur lancement en 2017.

On note enfin le soutien à l'investissement dans le sport et la culture : qui pourrait être contre en l'absence de toute indication précise et sans pouvoir évaluer de façon ex-ante les effets leviers potentiels de ces investissements ?

4/ un dernier mot sur la mesure déformée de la dette régionale, puisque les 286 M€ affichés au compte administratif réalisé sur 2016 auraient dû être ramenés à 210 M€ environ du fait de l'excédent de clôture de 77 M€. Ceci dit, on comprend bien qu'avec des taux d'intérêt négatifs, il était tentant de maximiser l'emprunt pour générer des produits financiers à la Région. Encore eût-il fallu l'assumer en toute transparence !

Ces remarques étant faites, la CFDT, la CFTC et l'UNSA, vous l'aurez compris, voteront positivement les projets d'avis sur la décision modificative et sur les orientations budgétaires qui nous sont soumis aujourd'hui et qui font preuve à la fois de concision et de pédagogie.

Je vous remercie.

Intervention de Karine GUICHARD, au nom de la CGT

Chaque examen de document budgétaire est devenu le prétexte à un numéro d'autosatisfaction et d'autopromotion du président de l'Exécutif sur sa capacité à satisfaire des ratios comptables exigeants. Cette approche aussi technocratique que volontariste conduit fatalement à des exercices répétitifs et il faut bien le dire un peu ennuyeux, non pas que la comptabilité soit étrangère à la grandeur de l'action politique, mais concevoir l'efficacité de cette action par les seuls prismes de l'épargne brute et de la capacité de désendettement éloigne de la vraie vie des gens.

L'Exécutif fait aussi le choix d'assumer la baisse drastique de la DGF imposée par le gouvernement a contrario des autres collectivités représentées par leurs associations. S'engager dans une « course à l'échalote » sur les dépenses de fonctionnement pour espérer une pondération de cette baisse de dotation au titre de bon élève de la classe assombrit un peu plus les perspectives. La « note » présentée aux collectivités passée de 10 à 13 milliards d'€ n'a rien à voir avec la part qu'elles prennent dans la dette publique. Il est également faux de donner à penser que les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont

comme l'eau et le feu et doivent avoir des trajectoires indéfiniment inverses. Il faut admettre que l'investissement génère aussi des dépenses de fonctionnement, et que les dépenses publiques de fonctionnement créent aussi de l'emploi et de la richesse.

Ce rapport d'OB ne déroge donc pas à la règle et nous renvoie aux observations que nous avons pu faire il y a un an sur la base de textes qui se ressemblent jusque dans le choix des formules « l'argent public est rendu aux Auvergnats et Rhônalpins » pour n'en citer qu'une.

Cette affirmation même répétée pendant tout le mandat ne constituera jamais une vérité si elle se soustrait à la seule réalité qui vaille, la confrontation avec la société civile organisée, le vécu de la population de la région. La CGT a évoqué à plusieurs reprises devant cette assemblée les dommages collatéraux de l'orthodoxie budgétaire sur le monde associatif en prenant soin de chiffrer les pertes d'emplois et en acceptant le principe d'une évaluation contradictoire sur ce chiffre qui aurait pu être conduite au sein du CESER.

Nous sommes aujourd'hui en mesure de communiquer, à seul titre d'exemple, un autre chiffre qui concerne les pertes d'emplois dans la collectivité et qui se situe selon les informations transmises aux représentants du personnel et CTP à plus de 1000 postes d'emplois titulaires dont 894 dans les lycées pour 2016. La CGT l'affirme sans ambiguïté, ils sont nombreux les Auvergnats et les Rhônalpins à souffrir des choix budgétaires, de manière directe sur leurs conditions sociales ou indirectement sur la remise en cause de l'ensemble des services sociaux, culturels, sportifs auxquels ils pourraient prétendre, ou sur les atteintes à l'environnement par les choix politiques régionaux du tout routier par exemple.

C'est l'acceptation d'une évaluation de la traduction concrète des politiques régionales sur le quotidien des habitants de la région qui peut constituer un « juge de paix » pour élever le dialogue institutionnel entre les 2 assemblées de la Région,

La CGT le répète, elle est disposée à engager cette démarche qui est toutefois soumise à un préalable, c'est une présentation sincère et transparente des éléments budgétaires et des choix politiques qu'ils sous-tendent. De ce point de vue il est évident que la commission 11 ne peut pas être contrainte de manière permanente à un jeu de piste qui la conduise à se déterminer autant sur des supputations que des éléments factuels, et où la presse régionale a plus d'information que nous. L'avis qui nous est soumis aujourd'hui y fait à juste titre référence et ce n'est pas la première fois.

Il est difficile de ne pas évoquer une volonté délibérée d'empêchement du CESER pour se réfugier sous la note bienveillante d'une agence de notation et dévaloriser ainsi l'appréciation d'une institution de la République dont c'est le premier rôle.

A ce titre, et anticipant sur le BP qui sera transmis dans les mêmes conditions, la CGT propose que chaque commission travaille durant l'année 2018 sur les enjeux budgétaires de son périmètre afin que la com 11 puisse produire une contribution issue de la synthèse de ces travaux.

Cette agence ne se limite pas à noter le réalisé puisque le rapport indique qu'elle déterminera les orientations essentielles de prospective. C'est beaucoup de reconnaissance et de responsabilité pour un organisme financier qui avait accordé la note maximale à la banque Lehman Brothers juste avant que celle-ci fasse faillite dans les conditions que chacun connaît.

La volonté délibérée de présenter des lignes budgétaires dans leurs grandes masses sans décliner le détail des actions correspondantes ne permet pas de discerner la cohérence de ces actions au service d'une vision du développement de la région.

Quelle vision, quelle cohérence sur les politiques territoriales qui permettent de relever le défi d'un aménagement équilibré du territoire ? Quelle vision ? Quelle cohérence sur le déploiement du réseau numérique confronté à la multiplication d'initiatives disparates des collectivités ? Quelle vision, quelle cohérence sur le développement économique qui prenne en compte la diversité des acteurs et ne soit centré sur les seules attentes des entreprises ? Quelle vision, quelle cohérence sur la prise en compte des enjeux environnementaux ?

Ce n'est pas une politique de guichet en gardant les yeux rivés sur les ratios comptables qui fera émerger des réponses à ces questions.

La rédaction du rapport de la DM est également parlante à ce sujet : cette DM, inédite quant à l'ampleur des autorisations de programmes, plus de 150 millions, peut légitimement nous interroger. Soit l'affectation de ces investissements est connue, et dans ce cas, pourquoi ne pas le dire, soit elle ne l'est pas, et là, alors qu'il reste trois mois avant la clôture du budget, pourquoi une telle urgence, hormis une volonté d'affichage ? Par exemple, 21,4 millions pour la culture et le sport, nous aurions souhaité savoir quels équipements étaient concernés, est-ce que cela correspond au financement du grand stade de Clermont pour lequel M. Wauquiez s'est engagé à contribuer à hauteur de 8 millions, dixit la Montagne d'avril 2017 ? De même, pour le plan Montagne, nous nous interrogeons sur les 25 millions supplémentaires.

Comme sur le compte administratif, nous voyons dans cette DM le hiatus entre la communication et la vérité des chiffres : la communication politique du Conseil régional consistait à vouloir « purger » les autorisations de programme annoncées comme pléthoriques. Nous assistons maintenant à un retournement puisque nous arrivons à plus de 7,8 milliards de crédits pluri-annuels à financer.

De même, la présentation fait état d'une réduction de 88 millions de l'emprunt d'équilibre pour 2017, dû à un excédent de recette de fonctionnement. Par contre, quand on pourfend cet endettement qui plomberait les générations futures, en oubliant de dire que face à cette dette, chaque jeune en France bénéficie d'un « capital » de services publics et de biens communs, il est peut-être plus délicat d'annoncer que cet excédent est dû à un emprunt de 77 millions et non à ces économies de fonctionnement annoncées en fanfare.

Intervention de Jean-Pierre GILQUIN, au nom de FO

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Nous partageons le contenu du rapport sur les orientations budgétaires 2018 qui vient de nous être présenté. Une fois de plus nous observons un environnement empreint d'incertitudes qui conduit à une prudence qui se reporte sur des postes de dépenses qui nous paraissent sensibles.

Nous savons que les marges de manoeuvre sont étroites. Les dotations de l'Etat, incertaines, et qu'il est difficile de piloter les finances de la Région dans ce contexte.

Cependant nous observons une dégradation dans certains secteurs qui semblent relever de la région comme le logement des saisonniers ou les conditions de travail des agents de la Région en particulier ceux qui exercent au siège.

Si le premier est un élément essentiel de l'attractivité économique de notre région avec ses saisonniers qui sont confrontés à des conditions d'hébergement dégradées, les secondes sont l'objet de réorganisations conséquences de baisses de crédits qui affectent un quotidien bien loin des épisodes médiatiques répandus dans la presse locale.

Vous comprendrez que nous portons plus un regard critique sur les aspects sociaux en tant que défenseurs des intérêts des salariés et que nous sommes plus préoccupés par la situation dans les services que par celle des ajustements d'organigrammes.

Nous limiterons notre intervention à ces simples remarques qui sont loin d'être exhaustives

Ces observations faites, le groupe Force Ouvrière votera pour le projet d'avis.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de Denise MILBERGUE, au nom de Solidarités

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

Présentation de commentaire de votes pour l'Union Syndicale Solidaires

Bien qu'ayant participé aux travaux de la commission 11 nous trouvons que l'appréciation qui consiste à « prendre acte » de la politique de restriction budgétaire de la nouvelle mandature est pour nous trop synonyme de « laisser faire » que nous ne pouvons accepter.

Nous reconnaissons et partageons par ailleurs le travail d'analyse critique fait au sein de la commission.

En conséquence nous modulerons notre vote sur l'avis sur les orientations budgétaires pour 2018 avec 1 abstention et 1 contre, nous voterons pour la Décision modificative budgétaire de 2017.

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

Madame la Présidente, mes chers collègues,

Le Collège 3-4 approuve les deux avis du CESER relatifs aux Orientations Budgétaires pour 2018 et à la Décision Modificative N°1 pour le budget de 2017.

En ce qui concerne la DM1, en premier lieu, et grâce aux travaux des équipes du CESER, il apparaît clairement que le point majeur porte sur les autorisations de programme nouvelles.

Ainsi, une enveloppe additionnelle de 118 M€ est-elle prévue, essentiellement pour l'action économique ainsi que pour des équipements sportifs et culturels.

Comme le dit l'avis, il est difficile de parler « d'ajustement » à ce niveau d'enveloppe nouvelle ...

Nous relevons que le « stock » d'autorisation de programme non mandatées s'en trouve du fait même relevé, à un niveau très significatif de 5,12 milliards d'euros ...

Rappelons que ce stock est, en quelque sorte, une « vitrine » de la politique souhaitée par l'Exécutif et que les investissements ainsi « programmés » ne pourront être réalisés, au fil des années, que si la ressource budgétaire est là, ce qui n'est évidemment pas acquis ... Au rythme annoncé de 800 à 900 millions d'euros d'investissements à mandater chaque année, le stock d'AP représente 5 à 6 années, et cela sans compter sur des opérations exceptionnelles qui ne manqueront pas d'arriver. Vaste programme donc ...

Passons, en second point, aux Orientations Budgétaires pour 2018.

Il est bien normal que le document qui nous a été présenté ne comporte que peu d'éléments chiffrés, laissant cet aspect des choses au budget, qui nous sera proposé dans quelques semaines, fin novembre.

Il s'agit bien « d'orientations », c'est à dire d'éléments « textuels » visant à nous donner une visibilité sur les principes-clés sous tendant la construction du budget 2018.

Notons malgré tout que l'Exécutif présente une évolution des recettes (2018 sur 2017) de 47 millions d'€, soit + 1,4 %, qui apparaît comme prudente. Nous estimons toutefois que même cette prudence apparente pourrait être insuffisante, au regard de l'évolution – totalement inconnue à ce jour – des concours de l'Etat.

Face à ces recettes, les Crédits de Paiement (fonctionnement Et investissements) seraient en quasi stabilité (+ 13 M€).

Mais cette stabilité cache des ajustements entre lignes budgétaires futures que le collège 3-4 souhaite souligner :

1. Une poursuite de la réduction des coûts de fonctionnement (- 50 M€). Dans cette « enveloppe », se cachent les « politiques régionales » et nous serons très vigilants quant à ces réductions, notamment vers le tissu associatif.
2. Une hausse symétrique de 50 M€ de l'enveloppe investissements, sans ventilation précise. Le Vice-Président Finances, lors de son audition, nous a malgré tout précisé que les « priorités » seront, dans cet ordre : les Lycées, le Numérique (Fibre et mobile), la sécurité (dans les lycées et dans les transports), et les plans avec les départements (réseau routier et grands équipements).

Le collège 3-4 aurait aimé un éclairage plus concret sur ces choix prioritaires et disposer de premiers éléments sur :

- Les questions environnementales, une des grandes missions du Conseil Régional, au moment où le gouvernement met la transition écologique en bonne place de son plan d'investissement de 57 milliards d'euros à 5 ans.
- La politique de subventionnement des associations, après une année 2017 très rude.

Quant aux futurs mandatements pour les investissements à venir, nous rejoignons l'avis qui nous est proposé et sommes en attente d'éléments structurants notamment sur :

- Les infrastructures numériques et les mesures qui seront prises pour respecter l'horizon de 2022 avec 100 % des habitants de la Région disposant d'un accès au Très Haut Débit.
- La politique pour accompagner l'enseignement supérieur et la recherche.

Comme je vous le disais en début d'intervention, le Collège 3-4 approuve donc les deux avis qui nous ont été présentés et les voteront sauf position individuelle.

L'Exécutif propose pour 2018 une esquisse budgétaire faisant ressortir une hypothèse de recettes stables, une mobilisation supplémentaire d'emprunts de 61 M€, une économie de 50 M€ des dépenses de fonctionnement utilisée pour reconstituer l'épargne brute et accroître l'investissement.

Le CESER estime que les orientations budgétaires sont plus difficiles à établir dans un calendrier précoce. Il souhaite un effort pédagogique pour présenter les volumes de dépenses par grande fonction. Il apprécie la prudence des estimations de recettes 2018 tout en s'interrogeant sur leur capacité à absorber les nouveaux transferts de compétences.

Il relève la poursuite comme prévu de la politique budgétaire annoncée début 2016. Il demande que le discernement, dans une vision stratégique régionale, guide les choix de dépenses en fonctionnement comme en investissement. Il souhaite la plus grande anticipation de la programmation pluriannuelle des dépenses pour préserver l'équilibre des budgets à venir ; de nombreuses inconnues demeurant à lever pour des politiques majeures.

**ORIENTATIONS BUDGETAIRES • BUDGET REGIONAL • FINANCES
LOCALES • FISCALITE LOCALE • REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES**