

Orientations Budgétaires – Exercice 2020

Séance plénière du 15 octobre 2019

Lors du Congrès de l'Association des Régions de France (ARF), les élus régionaux ont souhaité avoir un réel contrôle de leurs recettes. Le CESER appuie le Conseil régional dans cette demande. Les incertitudes sur les recettes rendent l'exercice de détermination d'un budget délicat.

Le CESER déplore donc les incertitudes budgétaires, notamment liées aux revirements législatifs, et s'inquiète des conséquences que cela va avoir sur la capacité de la collectivité à poursuivre ses politiques publiques. Il s'inquiète également d'une recentralisation des recettes régionales, ce qui réduit la marge de manœuvre de la collectivité.

Il regrette le manque d'anticipation et de visibilité dans les programmes d'investissement à venir et s'inquiète que cela se traduise par un écart entre les intentions, les ambitions d'investissement et le niveau de réalisations une année encore.

Le CESER encourage l'augmentation de l'investissement présentée par le Conseil régional dans les Orientations Budgétaires (OB).

Il faudra toutefois veiller à ce que les taux de réalisation soient forts et que cette hausse des montants d'investissement ne soit pas qu'un effet d'annonce. A cette fin, le CESER voit une réelle opportunité à la simplification de l'ingénierie financière des modalités d'investissements pour les porteurs de projets. Cette simplification a été initiée dans de nombreux territoires de la région et doit se généraliser.

Par ailleurs, le CESER souligne l'importance d'avoir un fléchage clair dans le futur Budget Primitif, notamment concernant des programmes d'envergure tels que « Néo Terra », SRDEII, SRADET...

Le CESER déplore l'orientation qui consiste à réduire les dépenses de fonctionnement sur plusieurs années, au-delà même du contrat financier avec l'Etat, ce qui pourrait impacter la mise en œuvre des politiques régionales, la qualité du service public et les conditions de travail des agents.

1/ Contexte économique et Cadrage budgétaire 2020

Lors du Congrès de l'Association des Régions de France (ARF), les élus régionaux ont souhaité avoir un réel contrôle de leurs recettes. Le CESER appuie le Conseil régional dans cette demande. Les incertitudes sur les recettes rendent l'exercice de détermination d'un budget délicat.

I- Le délicat exercice du prévisionnel dans un contexte de recettes incertaines

Les changements législatifs récurrents fabriquent une incertitude budgétaire, illustrée par ces trois exemples :

- La « CVAE payée » reste dynamique et est en augmentation, ce qui est signe de la bonne dynamique de nos entreprises régionales.
Par ailleurs, 31,5 % du produit de CVAE est pris en charge par l'Etat au titre des dégrèvements.
Le dispositif de consolidation des chiffres d'affaires au niveau des groupes, annulé en 2018 a été rétabli l'année suivante par l'Etat. Cette instabilité législative rend difficile la gestion prévisionnelle du Budget.
La CVAE est l'une des rares recettes dites « autonomes ou directes » de la Région, mais force est de constater qu'en définitive la situation actuelle traduit en réalité une certaine dépendance vis-à-vis de l'Etat.

| En M€ | 2019 notifié | 2020 estimé (DGFIP 09-19) | évolution |
|--------------------|---------------|------------------------------|--------------|
| CVAE payée (1,5%) | 451,63 | 472,79 | +21,16 |
| CVAE « dégrévée » | 207,23 | 186,24 | -20,99 |
| CVAE TOTALE | 658,86 | 659,03 | +0,17 |

Source : délibération du Conseil régional sur les orientations budgétaires 2020

- La réforme du financement de l'apprentissage engendre également des incertitudes sur les compensations financières prévues par l'Etat : les recettes au financement de l'apprentissage sont donc gelées en prospective.
- Sur le financement de la formation professionnelle, le Projet de Loi de Finances (PLF) 2020 prévoit une dotation afin de neutraliser les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur cette ressource. Au stade actuel, la nature de cette ressource n'est pas connue. De même, la fraction de TICPE Formation professionnelle est également gelée en prospective.

II- Des incertitudes qui s'accompagnent d'un mouvement de recentralisation des recettes réduisant la marge de manœuvre de la collectivité

La Région, avec la perte de sa compétence « Apprentissage », perd le bénéfice des recettes associées comme les taxes d'apprentissage. Ces recettes fiscales sont en partie compensées par des dotations spécifiques pour participer au financement de CFA :

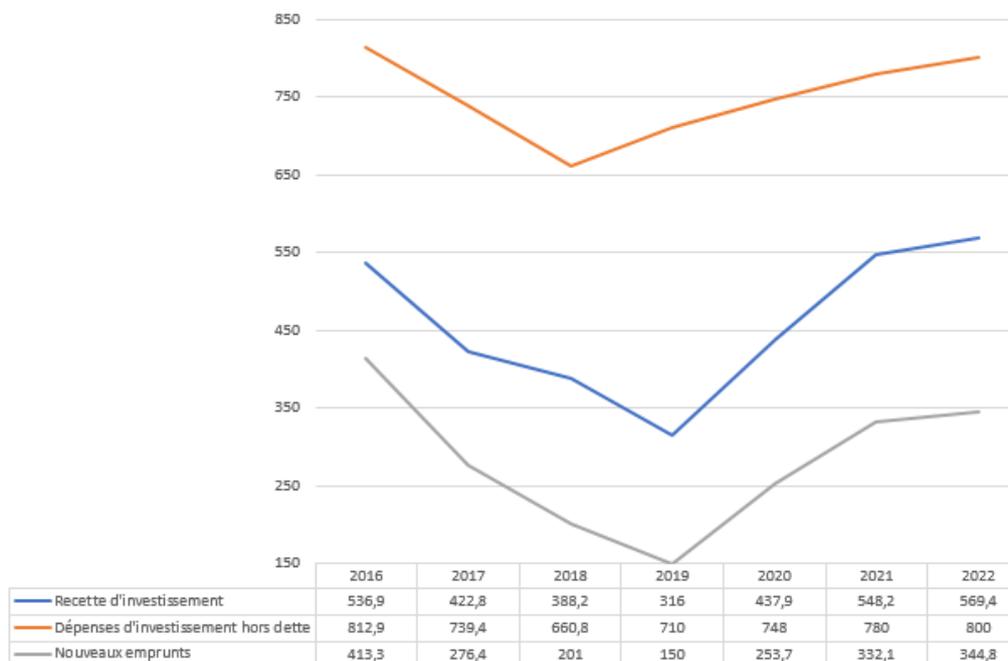
- Le Fonds de soutien en fonctionnement (14 M€ pour la Région)
- Le Fonds d'investissement pour une participation en investissement (28 M€)
- Le Fonds de compensation pour compenser les écarts qui subsisteraient entre les ressources perçues en matière d'apprentissage et les dépenses engagées par les Régions en matière d'apprentissage.

La transformation de cette recette en dotation engendre une recentralisation des recettes régionales par l'Etat, ce qui réduit la marge de manœuvre de la collectivité.

Le Fonds de compensation est composé d'une fraction de TICPE et d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Cette dotation s'élèverait à 1 M€ en prospective, sur la base de moyenne des dépenses et des recettes de la période 2015-2017.

Le CESER appuie la demande du Conseil régional pour que le montant de la compensation soit calculé sur la période 2017-2019, soit la période immédiatement antérieure à la date du transfert.

III- Une ambition d'investissement plus forte en 2020



La prospective financière du Conseil régional prévoit une montée en charge progressive de l'investissement pour atteindre un niveau cible de 800 M€ en 2022 (conformément à sa stratégie financière).

Le CESER encourage l'augmentation de l'investissement présentée par la Région dans les OB et s'interroge sur l'opportunité de renforcer cet investissement de manière plus conséquente afin de dépasser le niveau d'investissement que la Région connaissait en 2016. On pourrait s'attendre à une corrélation entre la croissance démographique et économique des entreprises et le niveau d'investissement de la Région.

Il faudra toutefois veiller à ce que les taux de réalisation soient forts et que cette hausse des montants d'investissement ne soit pas qu'un effet d'annonce. A cette fin, le CESER voit une réelle opportunité à la simplification de l'ingénierie financière des modalités d'investissements pour les porteurs de projets. Cette simplification a été initiée dans de nombreux territoires de la Région et doit se généraliser.

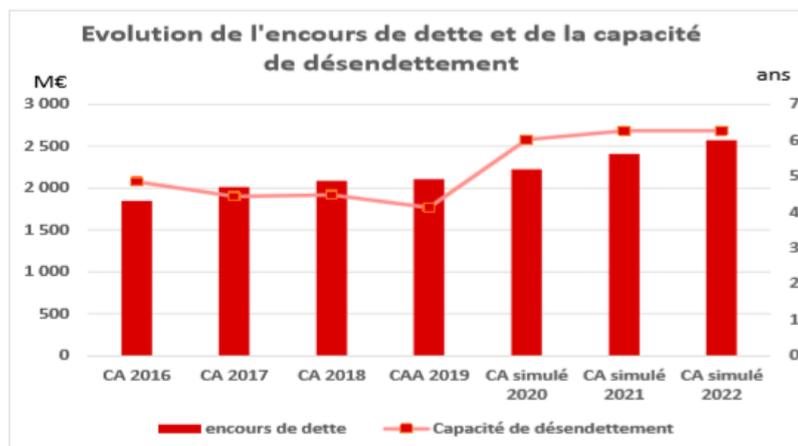
Le CESER constate que la tendance actuelle de l'Etat à recentraliser un certain nombre de recettes réduit et handicape fortement les capacités d'actions de la Région. Cela semble aller à contresens d'une démarche de décentralisation pourtant engagée depuis de nombreuses années et dont la création des grandes régions était une étape.

Par ailleurs, le CESER souligne l'importance d'avoir un fléchage clair dans le Budget Primitif, notamment concernant des programmes d'envergure tels que « Néo Terra », SRDEII, SRADDET...

IV- La gestion des engagements pluriannuels et de la dette

L'encours de la dette au 31 décembre 2019 est estimé à 2 104 M€. La répartition de l'encours de dette par type de taux assure à la Région une bonne visibilité sur ses échéances futures dans la mesure où les $\frac{3}{4}$ de l'encours sont constitués d'emprunts à taux fixes.

La montée en charge de l'investissement sur la période prospective conduira à une mobilisation plus importante de l'emprunt tout en maintenant une solvabilité satisfaisante. C'est ainsi que la stratégie financière du Conseil régional a fixé à 7 années la capacité de désendettement à ne pas dépasser en fin de mandat.



Source : délibération du Conseil régional sur les orientations budgétaires 2020

2/ Orientations des politiques régionales

Les Orientations Budgétaires (OB) doivent aller au-delà d'une simple déclaration de politique générale. Le débat d'orientations budgétaires devrait être l'occasion de présenter, au-delà des nécessaires perspectives financières, une vision de la stratégie et des choix politiques régionaux déclinés dans le prochain budget. **Le CESER aurait ainsi souhaité que les orientations budgétaires fassent une plus large place aux priorités régionales, esquissées dans le propos introductif, et à la manière dont elles seront traduites dans les budgets à venir.**

Piliers 1 et 2 – Développement économique, Emploi – Jeunesse

Au regard de la nouvelle réforme, le CESER s'inquiète des conséquences pour l'équité des territoires en matière d'accès à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Il serait inacceptable que demain, les fonds alloués par les OPCO aux établissements, accroissent par voie de conséquence les déséquilibres territoriaux. Dans cette optique, il y a une forte crainte que les territoires ruraux soient victimes d'un système qui favoriserait le financement des plus gros établissements, induisant le risque d'un CFA à deux vitesses.

L'Assemblée socio-professionnelle regrette fortement que le Conseil Régional, dans son rôle de garant d'une équité territoriale, ne puisse plus au regard de la nouvelle loi, poursuivre son action de Chef de file de l'animation à l'échelle régionale (cohérence des métiers, maillage territorial et accessibilité de l'offre de formation aux bénéficiaires).

Pilier 3 – Aménagement du territoire

Le débat d'orientations budgétaires devrait être l'occasion de présenter, au-delà des nécessaires perspectives financières, une vision de la stratégie et des choix politiques régionaux déclinés dans le prochain budget. Le CESER aurait ainsi souhaité que les orientations budgétaires fassent une plus large place aux priorités régionales, esquissées dans le propos introductif, et à la manière dont elles seront traduites dans les budgets à venir.

L'enjeu est d'autant plus important que l'action régionale devra être revisitée dans la perspective des transitions, notamment écologiques et sociales, que la Région souhaite impulser et accompagner. L'exigence devra être la même s'agissant des grandes stratégies qui ont vocation à orienter et structurer l'action régionale, à l'instar du SRADDET lorsqu'il sera adopté.

La prise en compte des observations formulées lors des phases de consultation du SRADDET

Concernant l'adoption, d'ici à la fin de l'année, du SRADDET, le CESER sera attentif à la manière dont le Conseil régional prendra en compte les observations formulées lors des phases de consultation. Le CESER a notamment été interpellé par l'avis rendu par l'Autorité environnementale sur le projet de schéma. Au-delà des observations sur l'absence de hiérarchisation des objectifs ou encore sur le caractère difficilement prescriptif des règles générales, partagées par le CESER¹, l'Autorité environnementale s'interroge sur « la soutenabilité de la stratégie affichée et sur les évolutions qui se réaliseront effectivement »².

Une mise en œuvre plus dynamique du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) attendu par le CESER

La trajectoire budgétaire régionale prévoit une montée en charge progressive de l'investissement. Un focus est consacré au Plan Pluriannuel d'Investissement, dont le CESER attend une mise en œuvre plus dynamique. C'est en particulier le cas des opérations prévues dans les lycées (41 % du PPI), dont un bon nombre n'ont pas encore été réalisées. Au-delà de l'intérêt général attaché à ces opérations, l'enjeu n'est pas neutre pour les secteurs économiques régionaux appelés à y participer.

Une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement inquiétante dont il faudra mesurer les impacts sur la qualité des services publics et les politiques régionales.

Le Conseil régional se fixe une norme d'évolution de ses dépenses de fonctionnement de - 3 %. Le CESER déplore cette orientation, pluriannuelle, qui va même au-delà des termes du contrat financier avec l'Etat (- 0,49 % pour 2019 ; - 0,7 % pour 2018). Il faudra mesurer les impacts sur les politiques régionales, notamment à l'accompagnement des territoires ou la mobilité, ainsi que sur la qualité et l'efficacité des services publics rendus par la Région. Le CESER souhaite avoir dans le BP une étude de mesure d'impacts de la baisse de ces dépenses.

Une norme d'évolution des dépenses de fonctionnement qui ne doit pas impacter la qualité des services publics

Le Conseil régional se fixe une norme d'évolution de ses dépenses de fonctionnement de - 3%. Le CESER sera attentif à l'impact de cette réduction sur les politiques régionales, et notamment à l'accompagnement des territoires. Il conviendra de veiller à ce que cette baisse des dépenses ne se réalise pas au détriment des services publics rendus par la Région.

L'égalité d'accès aux territoires, dans les territoires, doit rester une priorité

Le CESER soutient la volonté de reconquête des transports collectifs, notamment ferroviaires (nouvelle convention TER, « plan rail »), qui s'inscrit dans la perspective tracée par « Néo Terra ». Il en va de l'égalité d'accès aux et dans les territoires, qui doit rester une priorité. Le CESER est notamment attentif aux conditions d'accessibilité des établissements de formation par les élèves/apprentis, pour qui les services de transport sont souvent la seule option. Par ailleurs, notre Assemblée souhaite rappeler son attachement à la gratuité des transports scolaires qui participerait d'une plus grande justice sociale et d'un égal accès à l'éducation³.

Pilier 4 – Transition énergétique et écologique

Une traduction budgétaire de « Néo Terra » attendue

Les orientations budgétaires, comme exprimé dans le propos introductif, donnent une place centrale à « Néo Terra » et suivent une direction très prometteuse. De nombreux points positifs sont à noter : la communication du Conseil régional affiche une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux (agriculture, eau, déchets), l'éco-socio-conditionnalité des aides de la Région se développe, l'éducation à l'environnement est mise en avant, la volonté d'agir pour lutter contre les crises environnementales et climatiques est claire et louable. De plus, l'idée d'inclure un volet « Néo Terra » dans le programme prévisionnel d'investissement répond aux demandes de lisibilité du CESER.

¹ Cf. notamment les Avis des 30 avril et 3 juillet 2019.

² Avis de l'Autorité environnementale du 28 août 2019, p.4.

³ Avis du 26 février 2019 relatif à l'harmonisation de l'organisation des transports scolaires : tarification et règlement de transport.

Au-delà des objectifs ambitieux affichés, auxquels le CESER souscrit largement, les orientations budgétaires n'offrent aucune vision de leur traduction budgétaire, pour l'an prochain, mais aussi à plus long terme, à l'issue de la transition du budget régional.

Le CESER attend une traduction opérationnelle et budgétaire de « Néo Terra » dans le Budget Primitif 2020.

Quel sera l'impact de « Néo Terra » sur les dépenses régionales ? Comment les crédits régionaux seront-ils diminués sur certains postes budgétaires, réaffectés et augmentés sur d'autres ? En fonction de quelles priorités ? Autant de questions auxquelles le budget primitif devra apporter une réponse.

La nécessité de plus en plus prégnante de la transition écologique impose une inflexion des choix budgétaires régionaux que les prochains exercices devront traduire et rendre visibles. À défaut, les stratégies et actions annoncées resteront au stade d'annonces sans lendemain.

Face à l'urgence, ne faut-il pas investir davantage que prévu pour l'avenir ? Le CESER considère que la situation climatique et environnementale requiert non seulement la réorientation d'une partie du budget régional (donc un fléchage lisible), mais aussi son augmentation, tant pour les sections de fonctionnement que d'investissement. Adopter une politique nouvelle d'une telle ampleur sans budget supplémentaire ni a minima une ligne directrice de changements de fléchage des crédits alloués semble critiquable : il y a continuité des documents budgétaires alors qu'il faudrait un signal budgétaire fort en faveur de ces transitions.

L'Assemblée socio-professionnelle prend toutefois acte de la volonté du Conseil régional de conserver sa stratégie budgétaire et de mettre en œuvre « Néo Terra » à budget constant. Dans ce cadre, plusieurs points sont à souligner :

- Le CESER sera attentif, lors de l'examen du budget prévisionnel 2020, au fait que la matérialisation concrète des ambitions soit à la hauteur de ces dernières. En effet, si le Conseil régional présente « Néo Terra », et ses traductions budgétaires, comme une politique volontariste, il est à craindre que les contraintes budgétaires ne limitent les accompagnements nécessaires à sa mise en œuvre.
- Les orientations budgétaires précisent qu'il faut former les plus jeunes à l'écologie et, si cette idée ne peut être que saluée, la formation sur les questions environnementales gagnerait à s'élargir à toute la population. L'accompagnement des projets permettant l'éducation des éco-citoyens doit être une priorité. Enfin, à la croisée de ces enjeux, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole et leurs exploitations agricoles sont des outils précieux qui ont été fragilisés par les dernières réformes et ont besoin que la Région continue de les soutenir.
- Le document ne mentionne pas l'objectif de neutralité carbone alors qu'une des préconisations du CESER, dans son rapport « Enjeux d'une neutralité carbone en 2050 en Nouvelle-Aquitaine », était que l'action publique régionale, en particulier ses décisions budgétaires, tienne si possible compte de l'empreinte carbone des politiques et de l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone en 2050.
- Les agents du Conseil régional, à qui il reviendra de réanalyser les politiques régionales et de mettre en place de nombreuses actions, devront être suffisamment accompagnés. Leurs conditions de travail devront être respectées.

Par ailleurs, en présence du Président du Conseil régional, Alain Rousset, le CESER a eu l'occasion d'échanger sur les thématiques importantes que sont les mobilités et l'eau. Or, les orientations budgétaires sont en retrait sur ces points et le CESER souhaite réaffirmer ici ce qui a été dit à l'oral : l'eau concerne tout le monde et, au-delà d'une co-construction avec le monde agricole, tous les utilisateurs de l'eau doivent être intégrés aux réflexions sur ce sujet.

Intégrer les dimensions sociale et culturelle d'une transition systémique

L'ambition portée par « Néo Terra » marque une volonté de profonde transformation des priorités et modèles de développement soutenus jusqu'alors. Une telle transformation s'inscrit dans un contexte où une part notable de la population régionale subit et ressent les effets d'inégalités sociales, d'injustices, de phénomènes d'exclusion et de marginalisation, exprimés entre autres par le mouvement des « Gilets jaunes » depuis novembre dernier suite à l'annonce de mesures visant notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Autrement dit, le défi de la transition climatique et écologique ne pourra s'opérer au détriment d'objectifs de réduction des inégalités sociales.

De la même façon, une partie de l'opinion publique et de la population a toujours du mal à comprendre ou à admettre l'urgence de la situation, la nécessité de modification de nos comportements et l'importance d'une action publique d'envergure dans ce domaine. Cette transition et le changement de paradigme qu'elle impose ne pourront se faire sans une bonne compréhension et l'assentiment des citoyens. En cela, le défi est indubitablement de portée culturelle, à savoir dans la façon de permettre à toute personne de se construire une opinion éclairée sur ces questions, d'accompagner la mise en dialogue ou en débat au plus près des territoires, de favoriser l'expression des personnes, l'appropriation individuelle d'enjeux collectifs... autrement dit les moyens de comprendre le monde et d'agir pour le transformer. En l'occurrence, cela ne peut se limiter au seul registre de « l'éducation à l'environnement » mais beaucoup plus largement à un travail de fond qui devrait mobiliser l'ensemble des outils et des acteurs de l'éducation populaire en région. C'est la raison pour laquelle le CESER invite le Conseil régional à intégrer dans sa stratégie de changement, sinon de rupture, une ambition sociale et culturelle (Néo Societas). Les échéances données à un horizon 2030, soit un horizon très rapproché, appellent à la plus large mobilisation mais aussi à la plus large ouverture, dans le sens d'une écoute et d'une solidarité accrues vis-à-vis de tous les Néo-aquitains.

Pilier 5 - Gestion des fonds européens

Le CESER regrette de ne pas voir dans la présentation des orientations budgétaires un chapitre présentant les politiques régionales et détaillant, notamment, les priorités régionales dans sa gestion des programmes financés par les fonds européens. Notre Assemblée estime que ces informations contribueraient à mettre en évidence l'importance de l'échelon régional, davantage proche des besoins des citoyens.

Le CESER renouvelle son regret de ne pas voir apparaître dans les orientations budgétaires de l'année de référence, les opérations liées au fonctionnement et aux projets opérationnels de l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine / Euskadi / Navarre.

Tarifs 2020 de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE « Grenelle »)

Séance plénière du 15 octobre 2019

La Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un des deux leviers fiscaux (en plus de la taxe sur les cartes grises) dans lesquels la collectivité régionale a encore une relative capacité de décision au-delà de la part « Droit à compensation ».

Le Conseil régional propose de son côté, comme le lui permet la loi depuis 2011, de reconduire la majoration du tarif dite « Grenelle » de la TICPE applicable aux carburants vendus aux consommateurs finaux sur le territoire à hauteur de 0,73 € par hectolitre pour l'essence sans plomb et 1,35 € par hectolitre pour le gazole.

Etant donné que les sommes perçues doivent être affectées à des projets structurants tels que définis dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le CESER demande de nouveau que ces sommes soient prioritairement réservées au financement des projets d'infrastructures de transports collectif, ferroviaire ou à mobilité douce.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Présidente : Tiphaine BICHOT ; Rapporteuse : Michelle HEIMROTH

Avec les contributions des commissions :

- 1 - « Education, Formation et Emploi »

Président : Oliver CHABOT ; Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU ;

- 2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

- 3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY ;

- 5 - « Vie sociale, Culture et citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur délégué : Ahmed SERRAJ ;

- C - « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales - Europe »

Présidente : Annick ALLARD ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE.



Vote sur l'avis du CESER

« Orientations Budgétaires – Exercice 2020 »

« Tarifs 2020 de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE « Grenelle »)

135 votants

135 pour

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine