

Séance plénière du 13 octobre 2014

**ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2015
ET TARIFS DE LA TICPE POUR 2015**

Le Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4131-2, L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis des 4 commissions ;

Vu l'avis du bureau ;

Monsieur Eric CHEVEE, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Les orientations budgétaires pour 2015 confirment les orientations prioritaires de la mandature en cours, et le CESER note avec satisfaction le discours plus volontariste de la Région dans l'affirmation de ses priorités :

- le soutien renforcé au développement économique et à l'emploi, à la recherche et à l'innovation, moteur de la croissance ;
- l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi ;
- les investissements solidaires envers les territoires et la ruralité.

L'Exécutif régional a repris la perspective de croissance du gouvernement de 1 % de l'économie française pour 2015. Cependant, le CESER attire l'attention sur un trop fort regain d'optimisme, notamment en matière de gains fiscaux supplémentaires qu'engendrerait une éventuelle croissance. Il rappelle qu'après avoir espéré dans ses OB pour 2014, « une année de sortie de crise », le Conseil régional l'attend maintenant pour 2015.

D'autant que, comme le reconnaît à raison l'Exécutif régional, la contribution de la Région au redressement des comptes publics pèsera lourdement sur les dotations de l'Etat, au moins jusqu'en 2017. Et que l'évolution des recettes fiscales régionales, directes et indirectes, même en tenant compte de la modification du panier fiscal pour 2015, reste très aléatoire.

Sur les changements du contexte structurel de base (réforme territoriale, gestion déléguée des fonds européens, CPER,...), le CESER comprend la prudence de l'Exécutif régional : seule la réforme de la gestion des fonds européens est réellement intégrée dans ces orientations budgétaires pour 2015, avec un effet attendu non seulement sur la synergie des moyens financiers déployés sur le territoire mais aussi, semble-t-il, sur les recettes régionales elles-mêmes.

L'Exécutif régional attendant des arbitrages dans les jours qui viennent, ni la conclusion prochaine du CPER 2015-2020, ni les nouvelles compétences attendues pour les régions dans le cadre de la deuxième loi de la réforme territoriale, ne sont évoquées concrètement dans les orientations régionales pour 2015.

Compte tenu de toutes ces incertitudes, le CESER encourage la Région, pour la construction du budget 2015, à maintenir ses trois objectifs : un haut niveau d'investissements afin de soutenir l'économie régionale, une stabilisation des dépenses de fonctionnement et l'utilisation de conditions favorables de recours à l'emprunt.

I – LES PRIORITES DE L'ACTION REGIONALE EN 2015

A) Les priorités du développement économique au service de l'emploi

Comme le mentionne le point d'actualité conjoncturelle présenté par le CESER dans cette même séance, la région Centre semble réaliser des performances économiques moindres que la moyenne nationale.

C'est sans doute ce qui aura motivé le Conseil régional à présenter, toujours au cours de cette séance, le dispositif de dynamisation des investissements publics en région Centre pour soutenir le secteur du BTP.

Ce rapport ainsi que celui sur l'adaptation des aides aux entreprises font l'objet d'avis spécifiques du CESER.

Cependant, le CESER s'étonne que la traduction budgétaire, au moins en grande masse, ne soit pas reprise pour les OB 2015. Cela aurait permis de mettre en perspective l'effort supplémentaire régional attendu pour l'année prochaine.

A titre d'exemple, le plan en faveur du secteur du BTP (15 millions d'euros annoncés) est-il réellement en proportion de l'effort que pourrait consentir la Région qui dispose de fortes capacités d'investissement ?

Sur les autres priorités régionales pour le développement économique au service de l'emploi, le CESER souhaite souligner les points suivants :

- le déploiement du photovoltaïque sur les toits des lycées est une bonne mesure que le CESER soutient. Toutefois, une réflexion plus large pourrait être menée pour bâtir une politique régionale en écho à la loi sur la transition énergétique qui va entrer en discussion ;
- en matière de soutien aux projets de l'économie circulaire, le rapport reste vague quant aux initiatives qui seront soutenues en 2015 par la Région et sur leurs coûts ;

- en matière de politique de recherche et innovation, le CESER note avec satisfaction l'effort confirmé de la Région : développement des formations d'ingénieurs en région (INSA, Polytech à Chartres) ; un nouvel appel à projets auprès des PME ; le lancement de deux nouveaux projets liés à l'AMI « Ambition Recherche Développement 2020 ». Sur les projets AMI, qui ont vocation à être structurants, le CESER souhaite avoir une information sur la destination précise des fonds et sur l'avancement des projets retenus en mars 2013.

B) Les priorités pour l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi

Parmi ces priorités, seul le déploiement du Service Public Régional de l'Orientation (SPRO) et la mise en place du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP) sur tout le territoire régional sont réellement des nouveautés.

Dès lors, le CESER s'étonne de l'absence de mise en valeur de ces programmes dans les OB 2015, en dernière position dans les priorités, alors que la région Centre est l'une des huit régions expérimentatrices en France.

Le CESER s'interroge sur les budgets de fonctionnement des CFA pour 2015. La nouvelle règle de répartition de la taxe d'apprentissage risque d'entraîner pour certains CFA des pertes de ressources directes. Avec une part régionale de 51 %, la Région va avoir un rôle plus important de répartition de la taxe entre les centres de formations par apprentissage.

Le document d'orientations budgétaires pour 2015 n'apporte pas d'information sur les critères qui guideront l'affectation vers les établissements des ressources complémentaires de la Région. Le CESER demande à siéger au CREFOP afin de pouvoir suivre ces questions.

Par ailleurs, le CESER approuve le maintien de la prime de 500 € mise en place récemment par la Région en parallèle du retour de la prime nationale de 1 000 €. Il regrette cependant les changements fréquents dans les dispositifs nationaux qui déstabilisent l'apprentissage ainsi que la multiplication des normes dans ce secteur.

C) Les priorités de la solidarité de la Région en direction des territoires et la ruralité.

Le CESER note avec intérêt l'apparition du mot « ruralité » dans la sémantique régionale. Cependant, il s'interroge sur les conséquences que recouvre ce nouveau concept pour la Région sur une éventuelle modification des outils et des moyens de la solidarité territoriale que sont les Contrat Régionaux de Solidarité Territoriale (CRST) et des contrats Villes Moyennes.

La présentation des fonds européens et du Contrat de Plan Etat Région (CPER) dans ce chapitre sur les priorités territoriales surprend, ces outils recouvrant une finalité plus large que la seule solidarité territoriale.

La place faite au CPER, notamment, (4 lignes sans contenu), déjà pointée dans l'introduction de cet avis, est largement imputable au retard pris par le gouvernement pour confier les mandats de négociation aux préfets.

En revanche, le souci d'assurer l'attractivité et la qualité de vie sur tous les territoires est partagé par le CESER : les équipements sportifs et les pratiques sportives, les offres culturelles, la qualité environnementale du territoire, le potentiel touristique, etc. participent à l'attractivité des bassins de vie de la Région que la Section Prospective a mis en évidence dans son dernier rapport¹ et qui nécessitent la mise en place de nouvelles stratégies.

II – LA MOBILISATION DES MOYENS FINANCIERS DANS LE BUDGET 2015

A) Des ressources régionales en mutation

Comme l'indique l'Exécutif régional, « la participation de la région Centre au redressement des comptes publics se poursuivra en 2015 et au moins jusqu'en 2017 ». Elle se traduira par une baisse de 18,3 millions d'euros (contre 7,5 millions d'euros en 2014) des dotations de l'Etat en 2015, compensée par une hausse des autres recettes de fonctionnement, sans hausse de la pression fiscale.

Le CESER prend acte de l'optimisme de la Région mais renouvelle son appel à la prudence quant à l'estimation des recettes au budget 2015 :

- la décision modificative n°2, discutée dans cette même séance, montre que le montant de la participation de la Région à l'effort de redressement des comptes publics peut être, au final, plus important que prévu (+ 0,5 millions d'euros pour 2014 par rapport au budget primitif) ;
- les gains fiscaux attendus de la croissance ne sont pas toujours au rendez-vous ;
- chiffrer la reprise du marché automobile français entre 3 et 4 % peut être optimiste ;
- les produits fiscaux de la CVAE peuvent s'avérer extrêmement volatiles, même si, pour l'année 2014, le produit constaté a été supérieur au montant anticipé dans le budget primitif ;
- la TICPE ne sera pas plus dynamique en 2015 qu'elle ne l'a été en 2014.

Sur ce dernier sujet, le CESER prend acte de la proposition de l'Exécutif régional de maintenir le tarif de la modulation régionale de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) pour 2015 et de maintenir à son maximum le tarif de la majoration Grenelle pour le financement des projets structurants.

Le CESER s'étonne néanmoins que le rapport sur la TICPE, par ailleurs très fourni, ne conclut pas sur une prévision de produit fiscal pour 2015.

La réforme de taxe d'apprentissage, déjà évoquée plus haut et qui repose sur l'évolution de la masse salariale, devrait cependant apporter une ressource plus dynamique que celle précédemment transférée.

La Région attend visiblement beaucoup, en matière de recettes de fonctionnement, de la mise en œuvre de la programmation des fonds européens 2014-2020 mais sans en préciser le montant. Le CESER rappelle que la majorité des mesures du FEADER offre peu de marge de manœuvre. En outre, comme il l'avait indiqué dans son avis sur le Budget primitif pour 2014, la gestion des fonds européens implique des conséquences en termes de responsabilité directe vis-à-vis de la Commission européenne, y compris financières.

¹ Rapport de la Section Prospective du CESER : « Centre(s) 2030 : quelles pistes de développement pour les territoires » du 14 octobre 2013.

Par ailleurs, le transfert des personnels de gestion de ces fonds (26 postes) est bien compris par le CESER. Mais deux questions restent en suspens :

- la compensation de la masse salariale suivra-t-elle l'évolution de cette dernière ? Le CESER a souvent dénoncé, par le passé, les dotations compensatrices qui ne suivent pas l'évolution de la dépense ;
- ces 26 postes seront-ils suffisants pour instruire des dossiers très complexes auprès des éventuels bénéficiaires des aides européennes ? Le CESER s'est souvent fait l'écho du découragement des porteurs de projets et insiste sur la nécessité, pour la Région, d'utiliser les relais de proximité que sont les chambres consulaires, les OPCA et le monde associatif dans la gestion opérationnelle de ces fonds.

Ces deux derniers éléments, taxe d'apprentissage et gestion des fonds européens, positifs pour les ressources régionales, viendront compenser l'impact défavorable de la péréquation interrégionale des ressources « post TP » pour laquelle la Région anticipe déjà une contribution nette pour 2015 : le CESER avait dénoncé en son temps le flou et les risques pour les ressources régionales d'un mécanisme à la complexité sans égal.

Enfin, le CESER s'étonne qu'il ne soit pas fait état dans le rapport de la possibilité issue de la loi sur la réforme ferroviaire d'août 2014 pour les Régions de bénéficier du versement transport hors périmètre de transport urbain qui doit financer à partir de 2015 les transports régionaux de voyageurs. Pour une mise en œuvre dès le 1/01/2015, une délibération aurait dû être proposée au même titre que les tarifs de TICPE.

B) Des dépenses contenues et optimisées

Dans ce contexte de ressources régionales en mutation, l'Exécutif régional accroit son effort pour contenir les dépenses de fonctionnement pour répondre aux besoins nouveaux en poursuivant la mutualisation des achats des structures régionales et en recherchant de nouvelles marges de manœuvre.

Le CESER souhaiterait avoir des précisions sur les marges de manœuvre sur les dotations aux établissements de formation régionaux (lycées, CFA, établissements de formation sanitaire et sociale) dont les fonds de roulement ont été fortement réduits ces dernières années.

Il se réjouit du parachèvement du transfert du bloc de compétence « formation professionnelle » avec l'intégration de la formation des personnes détenues, des personnes handicapées et des Français établis hors de France. Toutefois, il s'étonne que ce transfert aux Régions ne fasse l'objet que d'une évaluation en dépenses (6,150 millions d'euros pour la région Centre) et pas d'estimation de recettes.

Il rappelle de nouveau que, par le passé, même récent, le transfert de compétence s'est rarement accompagné d'un transfert en parallèle d'une ressource dynamique : l'évocation d'une affectation supplémentaire de la TICPE dans le rapport des OB pour 2015 n'est d'ailleurs pas pour le rassurer.

Cette remarque vaut aussi, bien évidemment, pour les transferts envisagés dans le volet « compétences » de la réforme territoriale.

Le CESER soutient l'objectif d'une stratégie budgétaire favorisant un niveau d'investissement élevé tout en maintenant les grands équilibres en matière d'épargne brute et d'autofinancement.

Mais l'objectif affiché par la Région d'un volume d'investissement de 290 millions d'euros pour 2015 est-il réellement un « niveau élevé » quand le budget primitif 2014 affichait une prévision de 285 millions, et que la réalisation, complétée par la décision modificative n°2 sera proche de 300 millions d'euros pour l'année entière ?

Enfin, le CESER s'étonne du choix de la Région de recourir quasi systématiquement pour les nouveaux emprunts à des taux variables pour la couverture de ses investissements, alors que, comme l'indique le rapport, les taux sont historiquement bas et les marges les plus minces. Une parité à 50/50 entre taux fixe et taux variable dans l'encours de dette ne saurait constituer un objectif en dehors de toute réflexion sur le niveau des taux.

L'emprunt doit être un outil permettant de financer des équipements structurants et créateurs de valeur ajoutée et d'emplois. Dans son avis sur les investissements publics, le CESER propose plusieurs pistes qui permettraient, au-delà de l'effet levier, de renforcer le rôle de chef de file de la Région.

CONCLUSION

La question centrale du débat sur les OB 2015 est bien de savoir si le budget 2015 de la Région sera en mesure de participer activement à la relance de l'économie régionale et de favoriser la prise en compte de la dimension sociale et environnementale.

Sans vouloir anticiper sur la présentation budgétaire de fin d'année, le CESER regrette cependant que la présentation des priorités de l'action régionale en 2015 ne s'accompagne d'aucun élément chiffré, sur aucune des politiques.

Le CESER regrette notamment l'absence d'une présentation de la programmation pluriannuelle des investissements régionaux comme c'est le cas pour les débats d'orientations budgétaires dans les autres collectivités territoriales : une déclinaison sur trois ans des grandes lignes d'investissements permettrait de mettre en perspective l'effort de la Région en faveur de ses priorités.

De tels éléments permettraient aux Assemblées de donner leur avis sur les derniers choix à effectuer et sur les arbitrages en cours, ce qui, après tout, est bien l'objet du débat des orientations budgétaires.

Le CESER attend du BP 2015 :

- qu'il affirme la volonté de la Région de jouer pleinement son rôle de chef de file de l'aménagement et de développement durable du territoire ;
- qu'il décline au sein de ses priorités des investissements porteurs d'avenir ;
- qu'il permette de mettre en œuvre immédiatement les opérations qui seront inscrites au contrat de plan Etat-Région 2015-2020 et dont la signature devrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Vote :

Pour : 78

Contre : 0

Abstentions : 10

Avis adopté à la majorité.

Xavier BEULIN