



Séance plénière du 13 novembre 2017

**RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES ET
SUR LE MAINTIEN DU TARIF DE LA MAJORATION « GRENELLE » DE LA TICPE POUR LE
FINANCEMENT DES PROJETS STRUCTURANTS EN 2018**

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 Hervé COUPEAU, rapporteur entendu ;

DÉLIBÈRE

Le débat d'orientations budgétaires (OB) pour 2018 intervient dans un contexte marqué par un changement de stratégie de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales qui induit des incertitudes sur les ressources des Régions.

- Une remise en question de certains engagements financiers de l'Etat avec la suppression du fonds de soutien accordé aux Régions en 2017 pour le développement économique et la diminution drastique du nombre de contrats aidés notamment dans les collectivités.

- La poursuite d'une politique nationale de réduction des déficits publics qui impactera les collectivités, leur contribution étant attendue autour de 13 milliards d'euros d'ici 2022. Dès 2018, l'effort demandé aux collectivités prendra la forme d'un plafonnement de la hausse de leurs dépenses de fonctionnement et d'un encadrement du recours à l'emprunt via un ratio de désendettement. L'Etat prévoit de conclure des pactes financiers avec les collectivités pour inscrire ces engagements.

- La mise en œuvre du transfert de la compétence transports scolaires en année pleine et l'entrée en vigueur du transfert des trains d'équilibre du territoire en 2018 qui vont générer des dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Dans le rapport sur les OB, l'Exécutif régional rappelle notamment le contexte économique et financier, la stratégie financière de la Région et le respect des engagements financiers dans une perspective budgétaire pluriannuelle.

A/ Le contexte économique et financier

➤ Le contexte national et régional

Le taux de croissance est estimé à 1,7 % du PIB pour 2017 et 2018 dans le projet de loi des finances. Cette prévision a été qualifiée de prudente par le Haut Conseil aux Finances publiques.

Au niveau régional, la Banque de France, l'INSEE et la DIRRECTE confirment les signes de reprise économique en 2017 : regain d'optimisme des entrepreneurs, hausse de la consommation des ménages, commerce extérieur excédentaire. Toutefois, comme le mentionne le point d'actualité du CESER présenté dans cette séance, plusieurs indicateurs sont comparativement moins favorables que ceux constatés au niveau national : une baisse modérée du taux de chômage, la forte chute de l'emploi dans l'industrie, le niveau de création d'entreprises, l'évolution des crédits bancaires...

➤ Le cadre général des finances publiques

Alors que les gouvernements précédents avaient diminué les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, le nouveau gouvernement veut donner un cadre législatif au « pilotage national des finances locales ». Les collectivités devront limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % maximum par an et respecter des règles complémentaires sur l'endettement.

L'ensemble de ces nouvelles contraintes peut apparaître comme étant une recentralisation de l'Etat.

Dans le même temps, la Région doit absorber des transferts de compétences et de personnels qui génèrent des charges supplémentaires de fonctionnement dans les domaines des transports, des déchets et de l'économie.

Le CESER désapprouve les méthodes gouvernementales, en particulier la suppression de fait du fonds de soutien en faveur de développement économique de 450 M€ (soit - 16,5 M€ pour la Région Centre-Val de Loire) alors que la loi NOTRe renforce le rôle des Régions en particulier dans ce domaine.

B/ Une stratégie financière adaptée aux ambitions régionales

Le CESER note que la Région prévoit de maintenir pour 2018 et à l'horizon 2021 ses objectifs de gestion de la mandature, ajustés fin 2016 et en 2017.

Même si ces indicateurs seront respectés d'ici 2021, ils se dégradent progressivement, en particulier la capacité de désendettement qui passerait à 6,1 années en tenant compte du crédit-bail. Ce glissement de capacité de désendettement ne remet pas en cause les équilibres financiers de la région notamment s'il est corrélé avec une politique accrue des investissements.

Par ailleurs, le rapport apporte des précisions techniques sur les ressources à venir des Régions.

Il ressort de cette analyse que les ressources régionales –hors emprunt et TET en investissement- devraient augmenter de 57,3 M€ en 2018 par rapport aux recettes anticipées au titre de 2017, malgré la perte des 16,5 M€. Cette progression tient compte de la compensation financière de l'Etat correspondant au déficit d'exploitation des lignes TET (49 M€) qui devraient être gérées par la Région.

Hors TET, la progression des recettes s'explique par le dynamisme de certaines recettes fiscales :

- La Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont la Région perçoit aujourd'hui 50 % du produit : + 7,9 M€. Le produit régional peut varier à la hausse ou à la baisse d'une année sur l'autre, compte tenu des mécanismes de répartition complexes.
- Le remplacement de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) par la mise en œuvre d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée devrait rapporter + 4,5 M€ selon les estimations de la Région. Ce changement de cap vers une fiscalité régionale « dynamique » est intéressant mais la TVA est tributaire de la variation de la consommation.
- Des prévisions à la hausse d'autres recettes issues de la fiscalité indirecte : la taxe sur les cartes grises, la ressource régionale pour l'apprentissage et la TICPE principalement.

La TICPE (part majoration Grenelle) est un des deux domaines (en plus de la carte grise) dans lesquels la Région a encore une faible capacité de décision. Le CESER prend acte de la proposition de l'Exécutif régional de maintenir à son maximum le tarif de la majoration Grenelle de la TICPE pour le financement des projets structurants.

Bien qu'on puisse déplorer la perte du fonds de soutien en faveur du développement économique, le dynamisme des ressources de la Région (avec la fraction de TVA) et son autonomie financière seront renforcés avec une modification des parts respectives de la fiscalité et des dotations. Les ressources fiscales (directes et indirectes) représenteront en 2018 près de 66 % des recettes totales (contre 45,8 % en 2016) et les dotations, près de 19 % (contre 44,6 % en 2016).

Toutes choses étant égales par ailleurs, la Région bénéficie dorénavant d'un panel de base fiscale (CVAE, TVA, masse salariale) dont le dynamisme certain dépend aussi des politiques régionales.

Par contre, le CESER s'inquiète de l'avenir de la péréquation régionale avec la diminution annoncée de la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (- 1,7 M€), les mécanismes de péréquation de l'Etat ayant été déjà impactés par la baisse des dotations les années précédentes.

C/ Un effort pour contenir un haut niveau d'investissement et pour contenir les dépenses de fonctionnement

Dans son rapport sur les OB pour 2016, 1^{ère} année de la nouvelle mandature, l'Exécutif avait décliné 9 priorités de l'action régionale pour la période 2016-2021.

Comme pour les OB 2017, l'Exécutif régional réaffirme de manière très succincte dans son propos introductif une liste de priorités qui guident son action pour l'année à venir. Compte tenu des nouvelles règles plafonnant la hausse des dépenses, des nouvelles dépenses liées notamment aux transferts de compétences et des incertitudes qui pèsent sur les recettes aux contours encore indéfinis (la TVA), il faudra faire des choix.

La Région indique qu'elle « engage un véritable plan de resserrement de ses dépenses de fonctionnement sur la période 2018 à 2021 ». On peut regretter à ce stade qu'elle ne donne aucun élément sur les pistes d'économie qui semblent se dégager du travail d'analyse des politiques d'intervention.

Le CESER regrette l'absence de précisions et de hiérarchisation des priorités pour 2018 sur les grands domaines de compétences de la Région.

En outre, la Région prévoit d'investir environ 300 M€ par an sur la période 2018-2021 tout en respectant les ratios budgétaires. Le CESER comprend cette prudence qui vise à limiter le recours à l'emprunt et donc à limiter la dette. Pour autant, compte tenu des conditions de marché encore exceptionnellement favorables et du dynamisme des bases fiscales régionales, certains investissements permettraient de générer encore plus de bases fiscales et donc de ressources pour la collectivité.

Le CESER insiste pour que les éventuels suppléments de recettes, en cas d'évolution favorable des bases, soient consacrés à des investissements créateurs d'activité et d'emploi en les ciblant notamment sur les infrastructures, la rénovation thermique et sur le numérique.

Pour la première fois, l'Exécutif affiche une programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses que le CESER réclame depuis plusieurs années. Le débat dans le cadre des OB sur les engagements pluriannuels envisagés est d'ailleurs prévu par le Code Général des Collectivités Territoriales. Cette programmation permet d'avoir une vision plus précise des grandes masses jusqu'à 2021. Toutefois, bien qu'on puisse comprendre la difficulté de procéder à des arbitrages à ce stade compte tenu des incertitudes déjà évoquées, quelques éléments chiffrés par grands blocs auraient pu être inscrits.

Le CESER approuve le choix de la Région de ne pas intégrer pour l'instant les dépenses d'investissement pour les lignes TET tant que les conventions, qui doivent confirmer l'engagement de l'Etat, ne sont pas signées. Même si le respect de cet engagement de prendre en charge l'acquisition des rames semble acquis, l'accord prévu pour le transfert entraînera un désengagement progressif de l'Etat et pèsera à terme sur les finances régionales.

Par contre, aucune information n'est donnée sur les grands projets déjà évoqués dans les Orientations budgétaires précédentes telles que la réouverture de la ligne Orléans-Châteauneuf/Loire ou la construction de deux nouveaux lycées dont l'implantation pour l'un d'entre eux semble poser problème. Ces investissements sont-ils intégrés dans la programmation pluriannuelle ? Devant l'importance à venir des montants financiers dans le domaine des transports et des lycées notamment, le CESER souhaite que la Région affiche désormais une vision pluriannuelle des investissements structurants. Une programmation pluriannuelle glissante sur 3 ans permettrait de donner au public une parfaite information sur les ambitions régionales.

Par ailleurs, le CESER s'interroge sur l'avenir de la politique de cohésion sociale après 2020 qui apparaît incertain vu le contexte politique du Brexit et des conséquences difficiles à évaluer. L'idée avancée par certains courants est de maintenir les fonds structurels européens pour les Régions de l'Est et d'Outre-Mer et d'orienter les Régions de l'Ouest vers d'autres instruments d'investissements tels que le Plan Junker qui a une gouvernance centralisée à l'inverse des fonds régionaux, selon l'AFCCRE¹. Le CESER incite l'Exécutif à se mobiliser avec les autres Régions pour influencer les travaux préparatoires sur ce chantier et préserver la politique de cohésion après 2020 pour toutes les régions européennes.

D/ Une gestion de la dette performante

Le CESER tient à nouveau à souligner la gestion financière saine de la Région. Elle a su rationaliser et sécuriser la gestion de la dette et de la trésorerie.

¹ AFCCRE : Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe.

Le CESER espère que la négociation en cours avec la Banque Européenne d'Investissement permettra de déboucher sur un nouveau contrat de financement à des conditions aussi avantageuses qu'en 2013.

E/ Les dépenses de personnel

Le CESER apprécie le tableau des effectifs qui permet de suivre leur évolution, en particulier s'agissant des transferts de personnel.

La Région répond en partie aux obligations de la loi NOTRe qui prévoit dans le rapport des OB une présentation de l'évolution des dépenses de personnel, des effectifs, des avantages sociaux et du temps de travail notamment.

Les incertitudes sur les contrats aidés et sur le rythme de la mise en œuvre du protocole visant à la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations (PPCR) décidée par l'Etat ne permettent pas à la Région d'avoir une vision exacte des dépenses de personnel pour 2018. Il serait souhaitable que l'Etat lui communique les informations rapidement pour lui permettre d'élaborer son budget dans un contexte stabilisé.

Par contre, le CESER constate l'absence d'éléments sur le RIFSEEP², nouvel outil indemnitaire de référence dans la fonction publique dont la mise en œuvre doit être réalisée avant 2019.

Il s'étonne également de l'absence de rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans la région, ce rapport devant être présenté préalablement aux débats sur le projet de budget.

Par ailleurs, le rapport souligne le souhait de la Région de « contenir les dépenses de personnel grâce à des efforts d'optimisation et de simplification et de poursuivre une GPEC plus offensive ». Quelles actions sont prévues dans ce cadre ?

Enfin, le rapport rappelle au titre des mesures d'avancées sociales le renforcement de la médecine préventive. Cela correspond à la mise en application de la circulaire du 3 mars 2017 qui invite les employeurs publics à s'engager dans la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique. Le CESER espère que cela permettra de limiter le taux d'absentéisme des agents des lycées.

Il note avec intérêt la mise en œuvre prévue de mesures complémentaires telles que le lancement d'un travail d'analyse dans les lycées pour examiner les besoins et le lancement d'un marché avec les entreprises d'insertion afin de limiter les tâches pénibles pour les agents.

Conclusion

Les orientations budgétaires pour 2018 ont été élaborées dans un contexte budgétaire national non stabilisé. Cependant, plusieurs incertitudes devraient être levées rapidement et permettre à la Région d'élaborer son budget primitif de manière sécurisée.

² RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (décret n° 2014-513 du 20/05/2014).

Dans un contexte économique plus favorable et un environnement financier nouveau, avec des ressources fiscales plus dynamiques, la Région doit avoir une ambition affirmée pour un développement économique et social performant dans des actions concertées et adaptées aux grands enjeux de demain : l'environnement, la digitalisation... Elle doit également veiller, à travers ses interventions, à assurer une égalité des territoires. Ce sera tout l'enjeu du grand chantier de construction du SRADDET dont elle a la charge et qu'elle doit élaborer en concertation avec les acteurs du territoire.

Les OB soulèvent cette année un débat essentiel sur l'articulation de la régulation de la dépense publique locale demandée par l'Etat avec le principe de la libre administration des Régions. Cela va au-delà de l'exercice budgétaire pour la seule année 2018 et pour la seule Région Centre-Val de Loire.

Vote :

Pour : 76
Contre : 9
Abstention(s) : 0

Avis adopté à la majorité.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'E' followed by a horizontal line and a flourish.

Le Président du CESER Centre-Val de Loire
Éric CHEVÉE