

Rapport 1-2 Avis sur Présentation générale du budget primitif 2016	CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ Conseil économique social et environnemental régional
Commission Finances-Europe Rapporteuse : Nicole Milesi	Séance plénière Mardi 26 avril 2016

Un contexte d'élaboration budgétaire spécifique

Le CESER note que **le contexte d'élaboration du BP 2016 est assez « singulier », compte tenu de la conjonction de plusieurs facteurs internes et externes à la collectivité.**

D'une part, le **plan de mandat** n'est pas finalisé. Il sera établi d'ici juillet, avec une volonté affichée de concertation et de co-élaboration avec les partenaires de la Région. Ce plan ne peut être dissocié de l'important chantier de **convergence des politiques publiques** qui va être mené durant la durée du mandat. De plus, les délais d'élaboration budgétaire ont été particulièrement contraints alors que les difficultés techniques d'élaboration de ce budget « année zéro » étaient plus importantes (du fait de la fusion). Enfin, la réorganisation des services constitue un autre chantier majeur de la collectivité.

D'autre part, la nouvelle collectivité est confrontée à un **contexte de réforme particulièrement dense** (loi NOTRe, nouvelles compétences, réduction des déficits publics...) avec des incidences financières et organisationnelles qui restent à évaluer à ce stade (par exemple, la compétence « transport scolaire » fera l'objet d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, qui aura notamment pour objectif d'en mesurer l'impact financier pour la Région). Il faut souligner que ces réformes se mettent en place dans un contexte économique qui reste atone, avec des perspectives de reprise et de croissance « timides ».

Une stratégie financière en cours de construction

Comme il l'avait mentionné dans son avis sur les OB 2016, **le CESER constate que la stratégie financière n'est pas encore totalement explicitée** (elle le sera en partie à l'issue du travail de prospective financière réalisé au cours du premier semestre 2016). Il faut noter que la stratégie financière sera nécessairement révisée durant ce mandat, car tributaire :

- des impacts de la convergence des politiques publiques sur les 5 ans,
- des incidences des transferts prévus par la loi NOTRe,
- des éventuelles propositions/orientations de la CTAP sur les domaines de compétences partagées,
- plus globalement, de l'impact des importantes mutations institutionnelles et financières que connaît actuellement la sphère publique et parapublique, l'action du Conseil régional ne pouvant pas être dissociée de celle des autres collectivités ou de celle de l'État au niveau local.

Compte tenu de ces mutations et inconnues de taille, **la stratégie financière qui était annoncée dans le DOB avait pour objectif principal de maintenir les grands équilibres financiers**, elle faisait de la prospective financière un outil central d'aide à la décision du mandat.

Le CESER remarque que cette stratégie reste peu lisible dans le BP 2016, elle se lit en creux et son explicitation est minimaliste. Son objectif principal est de préserver la capacité d'investissement de la Région tout en garantissant sa solvabilité à long terme. Pour atteindre cet objectif dans un contexte de recettes orientées à la baisse, le CESER note qu'il faudra donc obligatoirement maîtriser les dépenses de fonctionnement afin de préserver une bonne capacité d'autofinancement et de maîtriser l'endettement.

Compte tenu des circonstances évoquées plus haut, **le CESER souligne que les choix en matière de stratégie financière semblent très limités, 3 principaux leviers pouvant être identifiés :**

- **Une baisse des dépenses de fonctionnement**, étant donné que 90 % d'entre elles constituent des dépenses d'intervention réinjectées dans l'économie régionale et dans le service public (TER, lycées).

À noter que les éventuelles économies liées à la fusion mettront du temps à apparaître (elles seront en bonne partie dépendantes du travail de convergence des politiques publiques et de mutualisation des services).

- **Une hausse des recettes via la fiscalité « carte grise »**, dont les incidences financières sont estimées à + 15 M€ en hypothèse haute.

- **Une hausse du recours à l'emprunt.** Sur ce point, la bonne capacité de désendettement de la collectivité (3,2 ans) lui donne la possibilité de souscrire de nouveaux emprunts, dans un contexte favorable où les taux sont bas. Ces emprunts généreront cependant des frais financiers, ce qui obligera la collectivité à davantage maîtriser ses dépenses de fonctionnement afin de préserver un niveau d'épargne brute similaire.

Le CESER regrette que le rapport du BP comprenne peu d'éléments sur la dette. En effet, les seules informations disponibles portent sur le service de la dette et sur l'état technique de la dette, qui indique un capital restant dû de 647 M€ au 1^{er} janvier 2016. Le CESER aurait vivement apprécié que le rapport soit plus explicite sur la dette, afin de

rendre plus lisible cette composante de la stratégie financière de la collectivité. Il note cependant que les contraintes temporelles d'élaboration du budget peuvent expliquer ce niveau « partiel » d'information.

Des recettes stables malgré une baisse importante de la DGF

Hors emprunt, reprise des résultats, gestion de dette et de trésorerie, les recettes inscrites dans le BP 2016 s'élèvent à **1 134 550 127 €** soit 22,1 M€ de plus que les prévisions du DOB qui envisageait un montant de 1 112 386 246 €. Cette différence est due aux évolutions suivantes :

- Le fonds de péréquation des ressources régionales CVAE est désormais estimé à 9 528 523 M€ (+1,4 M€).
- Les fonds européens estimés dans le BP 2016 à 39 116 632 € (- 3 M€).
- Les participations : 28 123 058 M€ (+ 22 M€).
- Les recettes diverses : 6 782 736 M€ (+ 1,9).

Outre quelques ajustements, l'essentiel de l'évolution des recettes entre le DOB et le BP réside dans la participation financière de l'État à la mise en œuvre de son « plan urgence emploi », soit une recette de 21,6 M€ qui n'était pas prise en compte dans le DOB.

Les recettes totales de ce BP 2016 sont également supérieures aux recettes du BP 2015 actualisées par les DM. Cependant, à périmètre constant (c'est-à-dire hors plan urgence emploi), elles sont en baisse de 14,6 M€ par rapport aux recettes 2015 actualisées.

BP 2015 : 1 111 957 141 €

BP 2015 + DM : 1 127 485 756 €

BP 2016 : 1 134 550 127 €

BP 2016 hors plan urgence emploi 1 112 950 127 €

Le point marquant du budget 2016 est la baisse de 7 % la DGF, soit - 18,3 M€ (dotation forfaitaire et dotation de péréquation). En 2016, l'Exécutif indique que cette baisse des recettes structurelles devrait être compensée par des recettes conjoncturelles nouvelles ou en hausse. La tendance reste cependant à une contraction des recettes de la collectivité régionale qui fait de plus en plus face à l'obligation de contracter son action au niveau de ses moyens.

L'emprunt d'équilibre (174 M€) est en légère diminution par rapport à 2015 (178 M€), du fait d'une reprise anticipée de l'excédent 2015 (+ 8,3 M€).

Des dépenses contenues

Le CESER constate que l'évolution des dépenses est mesurée par rapport à 2015 (soit + 0,1% de crédits de paiement investissement et + 0,6 % - à périmètre constant - de crédits de paiement fonctionnement), tout en soulignant que les comparaisons avec l'exercice précédent sont délicates à opérer du fait des motifs suivants :

- Ce BP 2016 se veut un BP « année zéro ».
- Les politiques sectorielles restent encore différenciées et l'intérêt des comparaisons est limité selon les politiques publiques considérées.
- Les projets d'investissement et les engagements pluriannuels (type conventions d'objectifs et de moyens) demeurent, avec des impacts sur les AE/AP et CPI/CPF.

Concernant les dépenses d'investissement :

- Les autorisations de programme diminuent de 18,8 % par rapport à 2015, étant entendu que les AP sont par nature évolutives d'une année à l'autre.
- **les CPI sont stables (+ 0,1%)**, ce qui traduit un maintien de l'effort d'investissement par rapport à 2015.

Concernant les dépenses de fonctionnement :

- Elles évoluent de + 3,2 % par rapport à 2015, soit + 26 M€, cette hausse étant compensée intégralement par des recettes concomitantes. Cette évolution s'explique principalement par les deux mesures suivantes : le plan d'urgence pour l'emploi (21 M€ de CPF) et la fonction d'autorité de gestion des fonds européens (6 M€ de CPF).
- La plupart des autres dépenses d'intervention sont en diminution. On peut noter cependant que la fonction 5 - Aménagement du territoire - est en forte hausse (+ 28 %) et que la fonction 8 - Transport - est quasi stable (+ 1 %).
- Les dépenses des services généraux sont en baisse de 3,6 %.
- En conclusion, à périmètre constant, **les CPF augmentent de 0,6 % par rapport à 2015**. À noter que les dépenses de fonctionnement sont, par nature, très contraintes du fait de l'importance de la part des dépenses d'intervention obligatoires.

Des points à préciser

Le CESER regrette l'absence ou le manque d'informations étayées sur les points suivants :

- Aucune mention de l'industrie, alors que la région dispose, en la matière, de filières innovantes et structurantes pour le territoire (French tech, biomédical...).
- Peu d'information sur la dette (contrairement au rapport OB 2016).
- Pas d'éléments de prospective financière (contrairement au rapport OB 2016). À ce titre, le CESER avait souligné dans son avis sur le DOB 2016 tout l'intérêt de l'exercice de prospective budgétaire pluriannuelle engagé par la collectivité.

En effet, la mise en œuvre effective du plan de mandat dépendra en grande partie des contraintes budgétaires, du possible effet ciseaux qui conditionnera les choix en matière d'investissements. À ce jour, les seules marges de manœuvre financière sont la capacité d'endettement de la collectivité et l'évolution du tarif sur les cartes grises.

- pas de référence à l'évaluation des politiques,
- pas de référence à un projet de réorganisation des services,
- en matière de tourisme la fusion des CRT est à saluer, mais elle ne constitue pas une politique. D'ailleurs, le CESER recommande, entre autres, que la gestion des sites classés Unesco de la Grande Région connaissent une meilleure valorisation, dans la définition de la politique touristique.

Des éléments de satisfaction

Le CESER approuve les orientations suivantes de l'Exécutif régional :

- L'attribution d'une enveloppe de **2 millions d'euros pour l'innovation par appels à projets**. À cet égard, le CESER rappelle le caractère structurant de l'innovation et de son importance dans le développement économique et social de la région, en lien avec la recherche.
- **L'implication de la Région en matière d'enseignement supérieur et de recherche**. Le CESER encourage la Région à développer une stratégie véritablement régionale, ne s'inscrivant pas seulement dans la logique des orientations nationales du Programme investissements d'avenir (PIA). Cette stratégie devrait aussi davantage souligner les synergies établies entre les deux anciennes régions. Le CESER note cependant avec satisfaction le soutien régional aux programmes collaboratifs et expérimentations dans une région industrielle, tout comme la volonté de rapprocher le monde de la recherche et celui de l'économie.
- **Les choix positifs visant à garantir la gratuité et la qualité des transports scolaires, à créer un réseau de transport régional unique et à encourager les intermodalités**, notamment avec l'extension de l'offre Mobigo à la région BFC et la mise en place, à terme, d'une carte de transport régionale unique. À ce titre, le CESER sera attentif à la mise en œuvre de ces actions et reste force de propositions sur ces sujets.

Des choix à opérer dans un cadre budgétaire contraint

Le CESER observe que la **dégradation de la situation financière** de la collectivité est quasiment inévitable, dans un contexte où ses dépenses évoluent plus rapidement que ses recettes (qui sont même orientées à la baisse). Cet effet « ciseaux » pourrait être renforcé par les réformes en cours (loi NOTRe notamment), dont les incidences sur les dépenses ne sont pas actuellement toutes mesurées même si certaines sont déjà visibles. Par exemple, le CESER constate que les dispositions de la loi NOTRe en matière d'action économique ont une incidence financière sur le BP 2016, compte tenu de la reprise, par la Région, des aides individuelles aux entreprises préalablement versées par les Départements. La Région souhaite ainsi garantir la continuité des aides aux entreprises durant toute l'année 2016. Le CESER craint cependant qu'il n'y ait des « trous » dans la compensation des aides aux entreprises et appelle la Région à la plus extrême vigilance. Plus globalement, le CESER note que les transferts de compétence sont généralement sous-compensés et qu'ils génèrent des dépenses supplémentaires (étant entendu que les dispositions de la loi NOTRe en matière économique ne constituent pas un transfert de compétence à proprement parler).

La contraction des marges de manœuvre et le poids des contraintes obligeront nécessairement la collectivité à préciser ses choix, ses priorités, et à revoir ses modalités d'intervention sur certains secteurs, dans une recherche d'efficience de l'action publique et d'optimisation des moyens budgétaires. Compte tenu de la part importante de dépenses d'intervention incompressibles, le CESER estime que la Région doit s'engager dans une recherche systématique d'économies de fonctionnement afin de maintenir sa capacité d'investissement.

Pour le CESER, cet effort ne peut se justifier que si **les investissements réalisés sont porteurs d'une réelle utilité socio-économique pour la région**. Il est donc indispensable que la collectivité introduise puis généralise l'évaluation systématique de l'utilité socio-économique des investissements et des coûts induits en fonctionnement de chacun des investissements qu'elle réalise ou cofinance. **Cette démarche d'évaluation doit aujourd'hui être consubstantielle de toutes les politiques publiques**. À ce titre, le CESER regrette que le BP 2016 ne précise pas les modalités d'évaluation des politiques régionales, cette mission étant dotée d'une enveloppe de 110 000 €.

Pour le CESER, **la prospective budgétaire constitue un deuxième outil de pilotage central**, la soutenabilité budgétaire devenant l'un des critères centraux de la décision politique, notamment en matière d'investissement (l'impact pluriannuel des opérations d'investissement nécessite en effet de procéder à l'analyse préalable de leur soutenabilité budgétaire).

Dans un contexte marqué par un poids croissant de la gestion, **le CESER souhaite que la Région demeure une administration de projet** dans laquelle l'action volontariste et l'accompagnement des projets restent la dominante.

Il est ainsi central de faciliter l'éclosion des projets (aide à l'ingénierie auprès de porteurs potentiels) en favorisant la réflexion prospective et innovante. À ce titre, s'il n'est pas opposé au système de **l'appel à projet**, le CESER souhaiterait que les projets novateurs puissent également être présentés au Conseil régional et soutenus par celui-ci à titre expérimental. L'appel à projet tend en effet à normaliser les actions et il bride partiellement les capacités d'innovation des porteurs de projets (associations notamment).

Plus globalement, le CESER souhaite que la collectivité fasse de l'innovation une orientation stratégique transversale, notamment en s'impliquant davantage dans le développement du numérique. Le numérique concerne en effet tous les domaines et il constitue un élément de désenclavement dans une région à dominante rurale. Le CESER regrette ainsi l'absence d'éléments complets et précis pour apprécier l'avancement de la couverture par le très haut débit ainsi que par la téléphonie sur les zones blanches et grises. Il invite le Conseil régional à **se doter d'un outil de lecture à l'échelle de la région** pour suivre précisément les évolutions en matière de couverture très haut débit sur l'ensemble du territoire et mettre à disposition de tous un document pédagogique. Il restera attentif sur différents points tels que la couverture réseau des différents territoires, le développement des usages du numérique, les problèmes de débit et les facilités d'accès à Internet.

En conclusion, le CESER note bien qu'il s'agit globalement d'un budget de reconduction (des dispositifs et des moyens financiers) par agglomération des budgets des deux précédentes Régions.

Cependant, il estime que cela ne pourra être le cas que cette année et souligne en effet **qu'il faudra impérativement que 2017 soit l'année permettant de présenter un véritable « nouveau » budget de la Région Bourgogne Franche-Comté et pas juste une reconduction de l'ensemble des anciens dispositifs des deux territoires.**

Dans ce contexte, **le CESER prend acte de ce budget de « transition », qui doit permettre d'assurer la continuité des actions et de sécuriser les financements et les partenariats.** Ainsi, la grande majorité des précédents dispositifs sont poursuivis sur 2016.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 19 abstentions.