

Rapport 1-3 Avis sur Décision modificative de l'exercice 2016	CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ Conseil économique social et environnemental régional
Commission Finances - Europe Rapporteure : Nicole Milesi	Séance plénière Mercredi 16 novembre 2016

La décision modificative de l'exercice 2016 permet de procéder aux ajustements budgétaires suivants (en mouvements réels) :

- les nouvelles recettes représentent un montant global de 15,9 M€,
 - les dépenses (en crédits de paiement) diminuent de 61,7 M€ (58,7 M€ en investissement et 2,9 M€ en fonctionnement).
- L'emprunt d'équilibre de la décision modificative s'établit donc à - 77,7 M€, ramenant ainsi la prévision budgétaire 2016 relative à l'emprunt à 97 M€ (l'emprunt d'équilibre du budget primitif 2016 était en effet de 174,8 M€). En outre, il est proposé une baisse de 43,6 M€ en Autorisations de programme (AP) et une diminution de 5,5 M€ en Autorisations d'engagement (AE).

L'avis du CESER

Dans son avis sur le budget prévisionnel 2016, le CESER avait souligné que le contexte d'élaboration budgétaire était spécifique, compte tenu de la conjonction de plusieurs facteurs internes et externes à la collectivité. À ce titre, il avait relevé les principaux chantiers suivants :

- Élaboration du plan de mandat, chantier de convergence des politiques publiques, difficultés techniques d'élaboration du budget « année zéro », vote plus tardif du BP en comparaison aux pratiques antérieures, réorganisation des services.
- Contexte de réforme particulièrement dense (loi NOTRe, nouvelles compétences, réduction des déficits publics...) avec des incidences financières et organisationnelles qui demeurent difficiles à évaluer.

Quelques mois après l'adoption du premier budget de la nouvelle collectivité, ce contexte reste prégnant. Il explique en bonne partie les propositions de la présente décision modificative, plus particulièrement concernant l'évolution des dépenses.

Des dépenses en forte diminution

Cette décision modificative prévoit une **baisse des dépenses de 61,7 M€**, qui se répartit comme suit :

- **Fonctionnement** : - 2,9 M€ : les diminutions concernent tous les postes de dépenses de fonctionnement, hormis l'apprentissage qui est en hausse.
- **Investissement** : - 58,7 M€, principalement sur les 4 fonctions suivantes : enseignement, aménagement du territoire, transports, action économique. La baisse cumulée sur ces quatre fonctions représente 49,6 M, soit 85% du total des baisses de Crédits de paiement d'investissement (CPI).

Le CESER regrette vivement cette baisse significative des dépenses d'investissement, qui correspond à -13,2% des CPI votés au BP. Si elle peut s'expliquer par les facteurs contextuels évoqués ci-dessus, elle n'en reste pas moins particulièrement préoccupante. D'une part, ces crédits ne sont pas réinjectés dans l'économie régionale. D'autre part, cela peut entraîner le retrait d'autres financeurs, l'impact pour l'économie régionale étant - in fine - supérieur à la seule baisse des dépenses de la Région. Le CESER souhaite que les opérations d'investissement afférentes puissent être financées en 2017.

Il est constaté que cette baisse concerne notamment des opérations d'investissement pour lesquelles la Région n'est pas maître d'ouvrage de « plein exercice », ce qui soulève des questions relatives à l'exercice des compétences partagées et aux cofinancements. De plus, elle est également la résultante d'un panorama juridique complexe, qui obère les capacités d'agir des collectivités locales, dont les Régions. La lourdeur des processus administratifs et l'inflation croissante des normes constituent des freins majeurs, même s'ils visent à garantir le respect de divers droits (accès à l'information, consultation préalable, etc.). En outre, les mesures de simplification peinent à produire leurs effets... quand elles ne complexifient l'existant.

Des conséquences plutôt favorables pour la situation financière de la collectivité

Le CESER note que l'emprunt d'équilibre proposé est mécaniquement en forte diminution par rapport au BP 2016, passant ainsi de 174 à 97 M€ (soit - 45 %). C'est en effet la résultante d'une évolution positive des recettes (+ 15,9 M€) et d'une baisse significative des dépenses (- 61,7 M€).

Cette trajectoire pourrait avoir une répercussion favorable sur l'encours de dette qui sera constaté à la clôture de l'exercice. Le recours mesuré à l'emprunt devrait permettre de stabiliser la capacité d'autofinancement de la collectivité, tout en maintenant un ratio de désendettement à un niveau correct. A ce titre, dans son avis sur le BP 2016, le CESER avait noté la bonne capacité de désendettement de la collectivité (3,2 ans, ratio constaté au 31 décembre 2015).

Des propositions pour les prochaines étapes budgétaires

Parce qu'il a été particulièrement complexe, le contexte d'élaboration budgétaire 2016 constitue un bon exercice pour repenser la préparation des prochaines étapes budgétaires. Le CESER estime qu'il s'agirait dans ce cadre de faciliter la compréhension de l'action de la collectivité, de sa stratégie, des principaux enjeux auxquels elle est confrontée :

- **Concernant l'information des citoyens** : le CESER souhaite attirer l'attention de l'Exécutif sur la nécessaire information pédagogique à effectuer auprès des citoyens, de la société civile dans son ensemble. Les actes budgétaires des collectivités sont en effet difficilement accessibles aux « néophytes » des finances publiques. Par exemple, comment expliquer les décisions qui aboutissent à une sous-consommation de crédits, alors que le sentiment général de la population est que les finances publiques sont déficitaires et que l'argent manque ? Comment donner à voir la complexité de la décision publique, pour éviter les jugements trop hâtifs ?

- **Concernant le suivi de l'exécution budgétaire** : s'il existe actuellement plusieurs outils de pilotage, le CESER propose que l'impact des ajustements budgétaires soit davantage anticipé, afin de maximiser l'exécution budgétaire. Cela pourrait par exemple permettre de redéployer plus rapidement des crédits disponibles, afin de favoriser le financement de projets en attente, notamment en matière d'apprentissage et de développement économique. Il s'agirait ainsi de doter la collectivité d'outils d'aide à la décision permettant encore plus de réactivité, au bénéfice du développement des projets locaux. Ces outils pourraient également permettre une information plus régulière de la société civile, dont le CESER.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.