

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Orientations budgétaires 2023 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Par ces orientations budgétaires la Région veut permettre de partager un diagnostic de la situation et du contexte général, de réaffirmer ses priorités politiques au travers d'un pilotage budgétaire et d'accélérer la mutation des modalités d'action pour les adapter au contexte.

Un contexte macroéconomique pesant sur les finances régionales

La forte inflation actuelle a de nombreuses répercussions sur l'économie, à l'échelle des entreprises, des ménages et des collectivités. Les finances régionales sont affectées par le nouveau choc économique que constitue l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La Région fait face à un effet ciseau entre d'une part une augmentation des besoins et du prix de ses interventions, et d'autre part une perspective de baisse de ses ressources.

En termes de dépenses, la dégradation du contexte macroéconomique pourrait représenter un surcoût de plus de 60 M€ en 2023, s'expliquant par :

- les mesures de soutien au pouvoir d'achat (surcoût non compensé à hauteur de plus de 6 M€)
- les dépenses soumises à indexation (dépenses de marché public ou de contrat, la politique de mobilité est particulièrement concernée)
- l'augmentation des factures énergétiques (en particulier dans les lycées)
- l'augmentation des taux d'intérêt (révisé à 3,5 % de 2023 à 2027).

Les effets de ce choc économique sur les recettes régionales sont contradictoires : augmentation des recettes de TVA, baisse des recettes de la taxe sur les cartes grises et de l'accise sur les énergies. Parallèlement, selon un mécanisme établi depuis 2008, certaines composantes de l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités locales seront minorées ou supprimées. Dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, les collectivités locales seront associées, au travers de « contrats de confiance » couvrant la période 2023-2027, à la maîtrise nationale des dépenses publiques. L'objectif de réduction de leurs dépenses de fonctionnement est fixé à -0,5 % en volume chaque année.

Le projet politique de la Région Bretagne

Dans ce contexte la Région identifie trois dangers à savoir :

- ne pas répondre aux besoins et à la demande sociale à court et/ou long terme
- aggraver le risque de récession et de recul de l'activité par une réduction de l'intervention publique
- fragiliser la confiance des citoyens à l'égard de l'action publique soupçonnée d'impuissance

La Région veut faire le choix au travers de ces orientations budgétaires de concentrer ses efforts sur des enjeux prioritaires en recherchant le plus grand effet levier, en assumant un recalibrage des moyens financiers et humains mobilisés et en veillant à se coordonner avec l'Etat et les autres niveaux de collectivité.

La stratégie régionale présentée dans ce rapport s'articule ainsi autour de 4 grands principes d'actions :

- prise en compte des chocs conjoncturels et de l'obligation d'adaptation aux circonstances exceptionnelles

- priorité donnée au maintien de l'offre de services publics au titre des principales compétences obligatoires, notamment en matière de vie lycéenne et de mobilités (accompagnement des lycées dans leur fonctionnement courant ; échanges transparents avec la SNCF sur l'évolution des coûts effectifs)
- préservation des budgets culture, sport et langue de Bretagne
- confirmation des trois grandes orientations politiques du mandat : « bien vivre partout en Bretagne », « plus d'emploi et moins de carbone », « plus de Bretagne ».

Cette stratégie doit s'accompagner d'une accélération de la mutation des modalités d'action internes, d'un renforcement du lien avec les citoyens et les acteurs extérieurs et de la poursuite de réflexion sur l'organisation politique et administrative de la Région.

La stratégie financière et budgétaire de la Région Bretagne

Les bouleversements économiques traversés conduisent la Région à envisager une évolution des dépenses de fonctionnement de +1,6 % au lieu de +0,9 % sur la période et de +2 % intérêts de la dette compris au lieu de +1,1 %.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2022-2027 est calibré à 2,8 Md€, niveau élevé mais en léger retrait par rapport à la période précédente (2016-2021). Le stock d'autorisations de programme restant à mandater est estimé à 1 Md€ à date.

Un focus de l'évolution de la masse salariale de la Région est présenté en 2.5. La collectivité va absorber en 2023 les effets budgétaires de différentes revalorisations des rémunérations et de transfert de compétences. La Région s'engage par conséquent à être vigilante sur les variations d'effectifs.

Conséquence de la crise, la Région s'est vue attribuer la note « AA avec perspective négative » en mars 2020 par l'agence de notation Fitch Ratings, à l'identique de l'Etat. Les bonnes conditions d'emprunt des dernières années ont permis la constitution d'un fonds de roulement significatif. Pour les années à venir le besoin de financement sera limité à des montants d'investissement permettant de ralentir la dynamique de l'endettement.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

En premier lieu, le CESER apprécie le soin apporté par le Conseil régional à décrire le contexte international et national, dans lequel sont présentées les Orientations budgétaires pour 2023. Les graphiques présentés illustrent clairement l'évolution de la situation au cours des dernières années, ainsi que la dégradation brutale enregistrée ces derniers mois. Après les crises déclenchées successivement par le Brexit et la pandémie du Covid 19, la Bretagne n'échappe pas aux tensions apparues depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine et revêtant une dimension devenue structurelle.

Le CESER partage le regard porté sur ces tensions durables, porteuses de risques majeurs et de très lourdes incertitudes, que l'on voit se répercuter à tous les niveaux de la société, à l'échelle des particuliers, des entreprises, ou des collectivités. Ces tensions peuvent être synonymes de difficultés ou de souffrance sur le plan social, auxquelles la Région doit rester attentive.

2.1. Maintenir le cap dans un contexte de chocs conjoncturels et d'incertitude structurelle

Le CESER relève que la Région estime à 60 M€ le surcoût découlant de la détérioration de la situation économique. L'illustration en est donnée au travers des 10 M€ d'aides apportées aux lycées en 2022 pour assurer le paiement des factures d'énergie, aides dont le principe est d'ores et déjà reconduit pour 2023.

Il soutient le choix politique de la Région d'aller de l'avant plutôt que se replier dans une vision « courttermiste », quand bien même cela supposerait que des corrections ou des arbitrages soient envisagés au fil du temps. Pour le CESER, la Région doit jouer pleinement son rôle moteur, en faisant preuve d'exemplarité dans ses actions, entraînant ses partenaires pour créer ou accentuer un effet de levier, et en préservant voire en renforçant les relations qui font avancer la Bretagne, qu'il s'agisse des relations avec les EPCI ou avec l'Etat, malgré les tensions existantes.

Face aux enjeux régionaux, le CESER se félicite du maintien des budgets visant à financer les politiques culture, sport et langues de Bretagne, qui relèvent de compétences facultatives du Conseil régional. Il suivra en outre l'aboutissement des grands dossiers ouverts, parmi lesquels : la Stratégie régionale des transitions économique et sociale (SRTES); la finalisation des Pactes de cohérence ; la modification du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; la mise en œuvre du Plan climat régional ; la Stratégie mer et littoral. Il s'inquiète de la conclusion qui sera apportée au volet mobilités du Contrat de plan Etat-Région (CPER), lequel revêt une importance cruciale pour notre avenir. Il souhaite en être informé, en même temps que de l'évolution du Plan régional d'investissement dans les compétences (PRIC) et de la levée du litige avec la SNCF portant sur le compte TER 2022. Par ailleurs le CESER s'inquiète du sort réservé au Schéma directeur de l'immobilier dans les lycées, et de la capacité à respecter l'ensemble des programmes y figurant, ainsi que les nouveaux projets devant y être intégrés (développement du photovoltaïque dans les lycées, plan vélo présentés lors de cette même session).

Le CESER soutient en outre les initiatives visant à renouer le contact avec les citoyens. Il encourage pour cela la recherche de proximité, comme la recherche de simplifications dans les relations.

2.2. Une contribution des Régions à la maîtrise de finances publiques encore fragilisées

Un difficile effort de réduction de l'endettement national est inscrit dans les prévisions. La notation régionale étant dépendante de celle de l'Etat, le CESER s'inquiète des répercussions au niveau régional de la question de la soutenabilité de la dette nationale.

Le CESER relève qu'avec les autres collectivités locales, les Régions seront invitées au travers des « contrats de confiance » à contribuer à la maîtrise des dépenses. Il se montrera attentif aux effets potentiels pour la Région de ces dispositions, assorties de sanctions en cas de dépassement. En outre, la contribution à la maîtrise des dépenses des collectivités passe également par une réduction voire une suppression des dotations de compensation. Le CESER constate que les Régions sont principalement concernées, en portant 30 M€ de minoration pour 15 M€ pour les départements.

2.3. Des projections prudentes

Le CESER ne peut que s'inquiéter des difficultés de la Région à présenter un budget réaliste, tant il est dépendant d'évènements extérieurs.

La plupart des projections proposées lui paraissent plausibles. Considérant la progression rapide du parc automobile électrique, le CESER s'interroge toutefois sur le caractère très mesuré de l'hypothèse de baisse de la taxe sur les cartes grises de l'ordre de 1 % par an.

Le CESER prend note que l'ensemble de ces projections conduit à une très modeste progression des ressources, de l'ordre de 1 % par an pour la période 2022 – 2027, ce qui lui semble refléter une vision prudente des gestionnaires confrontés à nombre d'incertitudes.

2.4. Une stratégie financière résiliente face aux crises successives

Le CESER s'est régulièrement félicité de la ligne de conduite suivie par la Région en matière de stratégie financière, la Région s'attachant à maîtriser ses dépenses de fonctionnement pour assurer une part d'autofinancement de ses investissements et limiter d'autant son recours à l'emprunt. Malheureusement, l'environnement actuel perturbe fortement cette ligne de conduite. L'augmentation des taux d'intérêt va concerner les nouveaux emprunts et toucher les encours à taux variables subsistants, malgré les arbitrages opérés par la Région au cours des derniers exercices et encouragés par le CESER. Celui-ci souhaiterait disposer d'une information portant sur les caractéristiques de ces prêts, pour en apprécier la durée, les conditions d'indexation et de remboursement, et appréhender les possibilités de swap de taux.

Par rapport aux conditions appliquées par la Banque européenne d'investissement (BEI), le CESER relève positivement que les projections réalisées permettent de contenir à l'horizon 2027 les deux ratios sous les limites à respecter, à savoir annuité/épargne de gestion restant inférieure à 62,5 % et capacité de désendettement inférieure à 8 ans.

D'autre part, la Région a fortement eu recours au marché obligataire au cours des dernières années. Il est annoncé que les annuités de remboursement du capital in fine vont logiquement devenir plus significatives. Le CESER attend également une information sur les annuités correspondantes, afin d'apprécier l'effort à assurer sur la période à venir.

Le CESER souligne l'importance dans ce contexte de retrouver le plus tôt possible la maîtrise habituelle des dépenses de fonctionnement, comme les nouveaux « contrats de confiance » y inviteront fortement, en espérant bien sûr que les conditions politico-économiques le permettront.

En matière d'investissements, le programme pluriannuel est présenté à hauteur de 2.8 Md€ pour la période 2022 – 2027, ce qui pour le CESER reste ambitieux, après les 3 Md€ exceptionnels consacrés à la période précédente. Dans des conditions incertaines, le CESER portera toute son attention sur les décisions et arbitrages qui seront éventuellement pris au fil du temps. Il apprécie que le volume d'autorisations de programme restant à mandater représente 1 Md€, ce qui comme le souligne la Région, laisse des marges de manœuvre pour de nouvelles initiatives. Beaucoup d'investissements ayant été réalisés les années passées, il apparaît pour le CESER raisonnable de revenir aujourd'hui à un volume d'investissements n'entraînant pas un besoin de financement important, afin de contribuer à ralentir la progression de l'encours de la dette.

Le CESER apprécie la synthèse de la prospective financière qui reflète les informations apportées précédemment, en mettant en évidence les évolutions connues ou projetées, exercice après exercice de 2016 à 2027.

2.5. Conclusion

Au fil des ans, et a fortiori en ces temps de crise, le CESER relève la dépendance accrue des Régions vis-à-vis de l'Etat, avec des interrogations portant sur les dotations de compensation, le « contrat de confiance » annoncé, l'attribution d'une part additionnelle du versement mobilité, etc. Les ressources régionales reposent ainsi de plus en plus sur des données nationales, revenant ensuite à la Région Bretagne à hauteur d'une part théorique de 3.65 % qui paraît immuable (quote-part de TVA nationale par exemple...). Alors que la Région considère ce système « à bout de souffle », le CESER rappelle son souhait de la voir disposer d'une plus large marge de manœuvre, ce qui ne peut s'envisager que si l'Etat affirme sa volonté de laisser davantage de place à la différenciation et à l'expérimentation.

Au cours des dernières années, la Région a su faire face aux difficultés, en démontrant sa capacité à demeurer réactive. Le CESER retrouve dans les orientations budgétaires établies pour 2023, la volonté de maîtriser les dépenses, de formuler des prévisions réfléchies, d'optimiser la gestion de la dette sur de nouvelles bases. Ce savoir-

faire va fortement être mis à l'épreuve, et le CESER demande à être tenu informé des interrogations ou des modifications les plus importantes auxquelles la Région pourrait se voir contrainte. Une information circonstanciée sera plus que jamais nécessaire pour faciliter le décryptage des choix et arbitrages susceptibles de s'imposer.

Plus que jamais, le suivi et l'évaluation des programmes contribueront à faire les meilleurs choix. La Région évoque à plusieurs reprises dans ces orientations budgétaires la nécessité de réaliser ses futurs arbitrages en fonction de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact de ses politiques publiques. Le CESER sera par conséquent attentif au développement d'un programme d'évaluation des politiques régionales, auquel il souhaite être associé.