



Rapporteur : Vincent Delatte

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le rapport d'orientations budgétaires 2020 a pour fil conducteur le changement climatique. L'Exécutif propose de faire du changement climatique une matrice des politiques publiques régionales, et souhaite accentuer l'action de la collectivité en prenant appui sur deux documents de référence : le SRADDET et la stratégie opérationnelle de transition énergétique 2018-2021.

Dans une première partie, après un préambule relatif à la stratégie de mandat, le rapport présente plusieurs orientations visant à lutter contre le réchauffement climatique (dans les domaines du logement, des énergies renouvelables, des mobilités...) ou visant à contribuer à l'adaptation au changement climatique (dans l'agriculture, la forêt et le tourisme), ainsi que diverses mesures d'accompagnement.

Dans une seconde partie, le rapport présente les principales évolutions envisagées concernant les politiques publiques régionales, et les principaux projets structurants, comme par exemple en matière d'attractivité, d'hydrogène ou d'économie circulaire.

La troisième partie du rapport porte sur la prospective budgétaire, qui a été réactualisée afin de tenir compte de l'évolution des compétences régionales. La mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement conduira à une hausse significative du besoin de financement, l'augmentation des investissements devant atteindre un pic sur la période 2020-2022. La trajectoire budgétaire se traduit ainsi par un recours accru à l'emprunt sur cette période, la Région envisageant de poursuivre son partenariat financier avec la Banque européenne d'investissement (BEI) à travers la souscription d'une nouvelle enveloppe pluriannuelle de financement visant à renouveler le matériel ferroviaire roulant.

Avis du CESER

En premier lieu, le CESER tient à souligner la qualité de présentation du rapport d'orientations budgétaires 2020. Elle facilite grandement l'appréhension et la compréhension de la stratégie de l'Exécutif régional axée sur la lutte contre le réchauffement climatique et sur l'adaptation au changement climatique.

En outre, le CESER tient vivement à remercier Michel Neugnot, vice-président en charge des Finances, Ressources humaines, Modernisation de l'administration, Transports, Déplacement et Intermodalité, ainsi que les services de la Région, pour leur disponibilité et la qualité des informations portées à la connaissance de l'assemblée consultative régionale.

Une trajectoire d'investissement conforme à la stratégie de mandat

Le rapport d'OB 2020 confirme la trajectoire d'investissement de la collectivité. D'une part, les dépenses d'investissement ont évolué de façon notable depuis trois ans, passant de 285 millions d'euros en 2016 à 400 millions en 2019 (montant prévisionnel). D'autre part, la mise en œuvre du Plan pluriannuel d'investissement (PPI) prévoit un pic sur la période 2020-2022, avec un montant cumulé estimé à 1,6 milliard d'euros (soit environ 500 M€ à 550 M€ en moyenne annuelle hors dette). Ensuite, ce pic d'investissement aura vocation à ralentir lorsque le renouvellement du matériel ferroviaire sera terminé.

Le CESER approuve cet effort fait en matière d'investissement, ce qui est conforme aux orientations de la stratégie de mandat.

La mise en œuvre du PPI conduira à une hausse significative du besoin de financement. La trajectoire budgétaire se traduit ainsi par un recours accru à l'emprunt sur la période 2020-2022 et une légère dégradation de la capacité de désendettement (pour autant, ce ratio resterait bien en deçà du maximum de 9 années autorisé par la loi). Ces éléments sont spécifiés dans le tableau suivant (voir page 137 du rapport) :

Évolution prévisionnelle des ratios (CA estimé)	2019	2020	2021	2022
Frais financiers	10	9	11	14
<i>Évolution annuelle</i>		-5,7%	19,6%	27,8%
Amortissement du capital	50	54	60	67
<i>Évolution annuelle</i>		7,8%	11,1%	11,4%
Recours à l'emprunt	101	182	227	201
Besoin de financement	51	128	167	134
Encours de dette au 31/12	704	832	1 000	1 134
Montant d'épargne brute	228	208	208	211
Montant d'épargne brute hors impact PRIC	232	218	212	211
Taux d'épargne brute	17,9%	16,9%	16,6%	16,8%
Taux d'épargne brute hors PRIC	18,7%	18,4%	17,8%	17,7%
Taux d'épargne nette	14,0%	12,5%	11,8%	11,5%
Capacité de désendettement	3,1	4,0	4,8	5,4

NB : le besoin de financement s'entend comme le recours à l'emprunt minoré des dépenses d'amortissement.

Le CESER prend acte de ces projections financières. Il note les points de vigilance suivants :

- L'augmentation du volume d'emprunts implique mécaniquement une hausse des frais financiers, ce qui est de nature à dégrader l'épargne brute. Pour autant, le taux d'épargne brute reste à un niveau correct à l'horizon 2022 (soit 16,8 %).

- Un enjeu de maîtrise des taux. À ce titre, la Région entend *"privilégier une structure équilibrée de la dette afin de sécuriser l'encours, tout en bénéficiant de la baisse des taux variables ; cette stratégie de financement sera poursuivie dans le cadre des nouvelles enveloppes de financement qui seront mobilisées en fin d'année 2019"*.

Le CESER note par ailleurs le nouvel emprunt envisagé avec la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de renouveler le matériel ferroviaire roulant. Les négociations avec la BEI, qui ont débuté en juin 2019, ont permis d'aboutir à la finalisation d'un projet de prêt d'un montant de 123 M€ à des conditions avantageuses. Le CESER prend acte de cette nouvelle option de financement. Il restera attentif aux conditions de prêts, qui sont actuellement en cours de finalisation.

Par ailleurs, il note avec intérêt que l'Exécutif ne mentionne plus l'hypothèse de souscrire à des emprunts de très longue durée (40 voire 50 ans), comme cela avait été envisagé lors de l'élaboration du budget 2019 afin notamment de renouveler le matériel ferroviaire. Le CESER avait alors indiqué être particulièrement défavorable à ce que la Région souscrive ce type d'emprunt de très longue durée.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement : quels impacts pour les politiques régionales ?

L'évolution des dépenses de fonctionnement est encadrée par le contrat financier signé en juin 2018 entre la Région et l'État, qui prévoit une évolution maximale de 1,2% en 2018, 2019 et 2020. Le CESER note avec intérêt que ce contrat a été respecté pour 2018, avec une évolution constatée de 0,76%, ce qui évite ainsi les sanctions financières prévues en cas de dépassement et donne une marge de manœuvre de 0,44% pour les exercices 2019 ou 2020.

Pour 2020, le rapport d'OB indique, d'une part, que *"l'effort pour maîtriser les dépenses de fonctionnement reste plus que jamais nécessaire et sera prolongé en tendance sur la durée du mandat. C'est en effet une des conditions primordiales pour permettre le maintien du niveau d'épargne compatible avec la stratégie financière"*, et, d'autre part, que *"la maîtrise des dépenses de fonctionnement est néanmoins un enjeu de plus en plus contraint"*, puisque ces dépenses sont constituées en très grande majorité de dépenses d'intervention dédiées aux politiques publiques régionales.

Dans ce contexte, la Région entend contenir ses dépenses de fonctionnement notamment à travers les modalités suivantes :

- Une maîtrise de la contribution TER.

- Un maintien des efforts pour stabiliser les dotations de fonctionnement des lycées et pour optimiser les crédits d'administration générale.
- Une maîtrise des frais financiers de la dette.
- Un examen minutieux des modes d'action et des règlements d'interventions.

La Région construit sa trajectoire financière 2020-2022 avec une évolution de ses dépenses de fonctionnement de l'ordre + 1 % par an, à périmètre constant.

Le CESER prend acte de ces dispositions. Il restera vigilant sur leur impact à moyen terme pour la mise en œuvre des politiques publiques régionales. Il est en effet à craindre que la Région doive renoncer à certains dispositifs d'intervention (ou à en réduire leur voilure), et ce afin de tenir l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement.

Comme il l'avait précisé dans son avis du 26 juin 2018, il craint que les dispositions du contrat financier aboutissent à ce que la Région se recentre exclusivement sur ses compétences obligatoires, délaissant progressivement ses autres interventions. Il estimait alors que l'action de la Région ne se résume pas à une somme de compétences définies par la loi, mais qu'elle renvoie également à des responsabilités à assumer pour le développement régional et l'équité territoriale. Il mentionnait, à titre d'exemple, les interventions de la Région en matière de santé, qui sont en effet déterminantes pour maintenir un accès aux soins dans les territoires ruraux.

Par ailleurs, il déplore la complexité de ce dispositif national de limitation des dépenses de fonctionnement, qui fait l'objet de modalités de calcul particulièrement complexes impliquant de nombreux retraitements. De plus, il regrette que ce dispositif n'ait pas été mis en œuvre de manière identique entre les collectivités, générant des inégalités de traitement.

Observations relatives aux politiques publiques régionales

Le développement de la filière hydrogène

Le rapport d'OB 2020 fait référence à la "Feuille de route pluriannuelle relative au soutien à la filière hydrogène", qui fait l'objet d'un autre avis du CESER dans lequel il formule des commentaires sur les engagements financiers pluriannuels visant à développer la filière hydrogène-énergie (90 millions d'euros sur dix ans qui s'ajoutent aux 12 millions investis depuis 2016 pour l'accompagnement des activités hydrogène-énergie).

Le CESER confirme le souhait d'un investissement en coopération et non pas en compétition avec les régions voisines.

Favoriser la rénovation énergétique du bâti

Dans le secteur des rénovations énergétiques du bâti, le CESER souhaite réaffirmer la nécessité de coupler, dans les soutiens publics, les aides existantes aux diagnostics avec des aides effectives pour la réalisation des travaux. Un tel "package" permettrait d'agir beaucoup plus efficacement. Actuellement, le risque est de voir réaliser nombre de diagnostics dont les travaux, compte tenu des coûts, ne seront de toute façon par réalisés. À ce titre, la problématique du "reste à charge" peut constituer un frein, plus particulièrement pour les personnes disposant de faibles revenus ou ne pouvant pas emprunter.

Maintenir le budget dédié aux emplois d'utilité sociale

Le CESER insiste sur l'importance de préserver le même budget aux emplois d'utilité sociale bien qu'il ne soit utilisé que partiellement par les associations. Il identifie une problématique récurrente de sous-utilisation du dispositif malgré des besoins présents. Les associations le connaissent mais ne l'utilisent pas (complexité du dispositif, contraintes de dépenses en investissement...). Dans le cadre de ses travaux, la commission Cadre de vie-Société étudiera ce sujet avec la Région et des associations, début 2020, pour identifier les freins et les difficultés rencontrés et faire des propositions de façon à ce que ceux-ci puissent être levés.

Pour un dialogue structuré avec les jeunes

Le CESER constate avec regret que la volonté de la Région de mettre en place un dialogue structuré avec la jeunesse en Bourgogne-Franche-Comté ne se retrouve pas transcrite dans les orientations budgétaires 2020.

L'incidence budgétaire des travaux de maintenance ferroviaire

Concernant les mobilités, un paragraphe du rapport d'OB a retenu l'attention du CESER. Il est en effet indiqué les éléments suivants au point 2.4.2 : "*Clé de voûte des mobilités régionales, le transport ferroviaire nécessite un besoin croissant d'amélioration des infrastructures mais aussi de simple maintenance que le gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau fait désormais*

porter quasi-exclusivement sur la Région. Les crédits 2020 traduiront clairement cette inflexion vers un maintien en l'état du réseau ferroviaire".

Le CESER s'inquiète de ce glissement de charges au détriment des finances régionales. Il appelle le Conseil régional à détailler davantage ces impacts budgétaires lors de l'élaboration du budget primitif 2020.

Une incertitude sur le Pacte d'investissement dans les compétences (PIC)

Le contexte d'élaboration des orientations budgétaires est marqué, dans le champ de la formation au niveau national, par le désengagement de l'État de 120 millions d'euros dans le cadre du Pacte d'investissement dans les compétences (PIC). Cette piste d'économies a été présentée à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 29 octobre 2019, dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances 2020. Elle vise à compenser l'abandon de la suppression d'une exonération sociale sur l'emploi à domicile pour les plus de 70 ans. Elle est justifiée du fait du léger retard pris sur certains projets du PIC, ce qui permettrait "de décaler le lancement de certaines formations du dernier trimestre 2020 au premier trimestre 2021, permettant de réaliser les économies sans pénaliser la formation et les demandeurs d'emplois¹".

Le CESER regrette ces incertitudes et restera vigilant sur les suites données et sur les éventuelles incidences au niveau régional. Et ce d'autant plus que le financement actuel du PRIC aboutit à un décalage entre le décaissement des dépenses de la Région et l'encaissement des recettes de l'État, ce qui impactera négativement les ratios financiers, en particulier en 2020, comme cela est spécifié dans la trajectoire pluriannuelle du PRIC mentionnée à la page 123 du rapport d'OB :

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Dépenses PRIC	33,3	60,0	65,1	65,5	25,2	0,0	0,0	249,1
Recettes PRIC	26,5	49,0	63,0	65,7	31,9	12,5	0,5	249,1
Différence	- 6,8	- 11,0	- 2,1	0,2	6,7	12,5	0,5	0,0

Vote du CESER sur l'avis : adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 9 abstentions (CGT).

(1) Voir le compte-rendu de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du 29/10/19 : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-soc/19-20/c1920011.asp>

Déclaration de Marie-Laure Schneider, au nom de la CPME

En complément des observations présentées, au sujet de la rénovation énergétique du bâti, je veux vous faire part ici de l'interrogation de professionnels du cadre bâti (entreprises du bâtiment, architectes, maîtres d'œuvre, associations de propriétaires...) qui constatent que les personnes les plus précaires échappent aux dispositifs d'aides régionales. L'obligation de réalisation des travaux pour bénéficier de l'aide aux études de faisabilité fait renoncer certains qui ne peuvent ensuite contracter de prêts bancaires (et qui alors parfois demandent de l'aide aux Caisses d'allocations familiales...).

Face aux enjeux, nous demandons la mise en place d'une *conférence des financeurs* dans les plus brefs délais.

Déclaration de Michel Faivre-Picon, au nom de la CGT

Ces orientations budgétaires sont axées essentiellement sur la "Stratégie de mandat" décidée par le Conseil régional, le préambule le rappelle. Les orientations budgétaires rappellent ensuite les grands enjeux déjà engagés, faisant pratiquement un bilan positif de la stratégie de mandat.

Ces orientations budgétaires, comme les années précédentes, restent dans un budget contraint, un budget d'austérité.

Dans le champ de la formation professionnelle, le contexte est marqué, au niveau national, par le désengagement de l'État de 120 millions d'euros dans le cadre du Pacte d'investissement dans les compétences (PIC), qui impactera donc le PRIC Bourgogne-Franche-Comté.

L'aspect environnement est important, mais de ce fait, on ne retrouve pas certains sujets. Deux exemples :

- Les lycées : l'investissement dans les lycées, le devenir des lycées, les éventuelles fusions qui pourraient être envisagées, etc. Est-ce que rien n'est envisagé dans ce domaine ? Où est-ce que le Conseil régional considère que ces sujets ne seront traités que de manière technique dans le budget 2020 ?

- La filière bois : elle est peu traitée dans les orientations budgétaires, hormis sur la question du changement climatique et de l'urgence ; or, c'est une filière qui mériterait d'être traitée dans son ensemble : emplois, économie, formations professionnelles, gestion de la ressource, en lien évidemment avec les questions environnementales.

Les orientations budgétaires envisagent (page 79) de développer des partenariats avec Microsoft, ou du mécénat avec Google et Facebook. La commission Formation Recherche a fait part, à juste titre, de son étonnement à ce sujet : a-t-on pensé aux enjeux en matière de transmission des données, de propriété ou d'utilisation des données ?

La délégation CGT s'abstiendra sur l'avis.

Déclaration d'Élisabeth Grimaud, au nom de l'URAF

À travers ses orientations budgétaires, le Conseil régional a fait de l'emploi la pierre angulaire de son action à travers le développement économique, la mobilité, la formation, l'aménagement du territoire... Le mouvement familial ne peut que valider ce choix qui participe au dynamisme de la Région et au bien être des familles.

Pour autant, nous nous interrogeons sur les ambitions que notre instance régionale se donne en matière d'orientation scolaire. Le challenge de la région d'intégrer cette mission dans le champ de son action dépendra, selon le rapport, des transferts de moyens de l'État. Or, le travail d'information sur l'orientation scolaire est un investissement de premier ordre que ce soit pour l'avenir des jeunes, leur famille ou les finances publiques. Le marché du travail est en perpétuel changement, il faut bien entendu investir dans la formation tout au long de la vie mais une bonne orientation initiale est, d'abord pour les jeunes et leur famille, un investissement pour demain. Une orientation choisie et concertée c'est réduire le risque de décrochage scolaire, d'une sortie sans diplôme. Mais c'est surtout une meilleure intégration sur le marché de l'emploi donc des économies pour l'avenir. Cette politique d'information sur les métiers et les formations devrait bénéficier de moyens à la hauteur de ses enjeux.

Notre institution félicite la Région d'avoir identifié les familles comme un acteur de l'orientation scolaire. Les parents jouent un rôle essentiel. C'est en priorité vers eux que les jeunes se tournent pour les questions d'orientation. Mais le mouvement familial souhaite insister sur la nécessité de construire une information pour les jeunes mais aussi un message pour leurs parents. Ils doivent pouvoir eux aussi se familiariser suffisamment tôt avec les métiers et connaître les choix possibles en fonction des contraintes qu'elles concernent, le niveau scolaire de leur enfant, le nombre de places dans les écoles, les débouchés, les possibilités de recherche d'entreprises...

Les salons d'orientation et d'information pour les jeunes proposés par le Conseil régional vont dans le bon sens. Mais il ne faut pas oublier que l'orientation est souvent déterminée par des rencontres avec des adultes et la qualité du dialogue. Donner la possibilité aux jeunes de découvrir des métiers par des actions concrètes est pertinent, approcher au plus près de ce que vivent réellement les professionnels est important pour lutter contre les stéréotypes ou les clivages.

L'information sur l'orientation doit donc toucher le jeune mais aussi sa famille et se développer au plus tôt de la scolarité, c'est un parcours avec des étapes qui s'inscrit dans la durée. C'est l'avenir de nos citoyens de demain.

L'URAF BFC sera donc attentive aux budgets que la Région attribuera à cette mission. Nous y serons d'autant plus que la Région a compris la nécessité d'intégrer les familles dans le processus d'information.