

<p>Rapport 1-1 Avis sur Budget primitif 2018 du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté</p>	<p>CESER BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ Conseil économique social et environnemental régional</p>
<p>Commission Finances-Europe Rapporteuse : Nicole Milesi</p>	<p>Séance plénière Lundi 11 décembre 2017</p>

Le rapport de présentation du budget primitif 2018 présente l'action de la Région, conformément au débat d'orientations budgétaires présenté le 17 novembre 2017. Il s'articule autour des trois axes de la stratégie de mandat adoptée en décembre 2016 :

- 1/ Mener la bataille pour l'emploi.
- 2/ Faire émerger un nouveau modèle de développement plus durable.
- 3/ Construire ensemble la nouvelle région.

Les recettes du BP 2018 s'élèvent à 1 513 M€. Elles sont réparties comme suit :

- fiscalité directe : 419 M€
- fiscalité indirecte : 470 M€
- transferts financiers de l'État : 314 M€
- participations et recettes spécifiques/fonds européens : 130 M€
- emprunt d'équilibre : 178 M€

Les dépenses (1 513 M€ investissement + fonctionnement) sont réparties selon les fonctions suivantes:

- formation professionnelle et apprentissage : 244 M€ (fonction 1)
- enseignement : 313 M€ (fonction 2)
- culture, sport, loisirs : 40 M€ (fonction 3)
- santé et action sociale : 1 M€ (fonction 4)
- aménagement des territoires : 60 M€ (fonction 5)
- gestion des fonds européens : 46 M€ (fonction 6)
- environnement : 22 M€ (fonction 7)
- transport : 514 M€ (fonction 8)
- action économique : 113 M€ (fonction 9)
- services généraux : 89 M€ (fonction 0)
- dépenses non ventilées par fonction : 66 M€

Les engagements pluriannuels se répartissent en autorisations de programme (438 M€) et en autorisations d'engagement (891 M€).

Un budget 2018 très contraint

Le CESER note que **le contexte d'élaboration budgétaire est très contraint**, avec une prévision de recettes à la baisse de 1 % en 2018 (à périmètre constant). La physionomie globale des recettes de la Région est inchangée sur le fond, **les marges de manœuvre restant très faibles**. Elles résident dans les évolutions positives attendues sur la CVAE, les taxes « cartes grises » et les ressources régionales de l'apprentissage, le tout étant estimé à + 11,6 M€, soit seulement 0,8 % des recettes globales hors emprunt. En outre, la transformation de la DGF en TVA n'a pas l'effet escompté, compte tenu de la suppression du fonds de soutien pour le développement économique qui aurait dû être versé en 2018 par l'Etat sous forme d'une fraction de la TVA. Le CESER regrette vivement cette perte de ressources qui a un impact significatif sur le niveau d'épargne brute de la collectivité, donc sur sa capacité à investir.

Dans un tel contexte, il note que **la Région propose globalement de stabiliser les dépenses**, avec une baisse des dépenses d'investissements de - 5,8% et une légère progression des dépenses de fonctionnement (+ 0,3% à périmètre constant et + 3,4% en intégrant les dépenses liées au transfert de compétence transports, aux fonds européens et au plan 500 000 formations).

Quelle exécution du budget d'investissement, en 2018 ?

Concernant le **budget d'investissement**, l'Exécutif indique « privilégier une logique d'inscription budgétaire au plus proche des réalisations ». Ainsi, le BP 2018 prévoit 406 M€ de crédits de paiement d'investissement, avec un objectif d'exécution de 90 %, soit 365 M€. Cette prévision budgétaire doit concourir à atteindre les objectifs de la Région, qui souhaite renforcer son niveau d'investissement sur la durée du mandat et y consacrer environ 360 M€ par an (hors remboursement du capital de la dette).

Le CESER estime que **le taux de réalisation de 90 % n'est pas évident à atteindre**, et qu'un objectif de 85% serait plus plausible au vu des réalisations constatées les années précédentes. En 2016, le CESER avait vivement regretté la baisse significative des dépenses d'investissement, ces crédits n'ayant pas été réinjectés dans l'économie régionale. Pour 2018, comme il avait pu le souligner précédemment, il souhaiterait connaître les mesures prévues par la Région afin que le budget d'investissement soit réalisé conformément aux prévisions. À ce titre, il avait proposé que **les rapports budgétaires contiennent une prévision de consommation du budget d'investissement, en fonction des politiques publiques considérées**. Pour autant, il ne sous-estime pas la complexité des opérations d'investissement concernées, étant établi que la Région n'est pas maître d'ouvrage de « plein exercice » pour un certain nombre d'investissements qu'elle cofinance.

En complément de cette approche quantitative, le CESER propose à la Région **d'évaluer l'efficacité socio-économique des investissements envisagés**. Issue de l'avis « Repenser la dépense publique locale », cette proposition vise à évaluer préalablement les impacts et les effets des investissements prévus, notamment afin d'estimer les externalités négatives et positives ainsi que les effets levier recherchés. Cette évaluation, spécifique à chaque investissement, pourrait concerner certains dispositifs mobilisés par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (exemples : investissement dans le capital des SEM ; financement des entreprises ; financements additionnels aux maîtres d'ouvrage publics en matière de foncier). Cette démarche serait complémentaire à l'évaluation ex-ante (plus globale) que la Région va engager sur les instruments financiers en direction des PME (voir rapport 1-5 soumis au vote du Conseil régional dans sa session de décembre 2017).

Une situation financière qui reste saine

Dans son avis sur les OB 2018, le CESER notait que **la situation financière de la Région est saine**, l'année 2017 ayant vu la consolidation de l'autofinancement, de la capacité de désendettement et du niveau de dette.

Il note positivement que **le budget prévisionnel de fonctionnement 2018 est maîtrisé, dans l'optique de maintenir un taux d'épargne brute conforme à la stratégie financière de la collectivité** (épargne brute > 17 %). La prévision budgétaire est ainsi portée à + 0,3% de CPF à périmètre constant. Comme le mentionne l'Exécutif, cette maîtrise porte sur les dépenses de fonctionnement et des efforts de gestion interne, afin de concentrer les budgets sur les dépenses d'interventions au service des habitants et des territoires.

Il souligne également **un niveau d'endettement stable**. Le remboursement du capital de la dette affiche un volume prévisionnel identique à celui du BP 2017 (48 M€ de dépenses d'investissement). De même, le capital restant dû au 1^{er} janvier 2018 est similaire à celui inscrit au BP 2017, de l'ordre de 600 M€.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 14 abstentions (CGT).

Déclaration de Jean-Luc Piton, au nom du Premier collègue

Le budget 2018 appelle peu de commentaires de notre part.

1- Les grands équilibres sont bien respectés et on peut saluer l'engagement de la Région dans les domaines clefs que sont :

- l'investissement en infrastructures, en équipements ou en travaux d'économies d'énergie,
- la formation professionnelle et l'apprentissage, questions essentielles s'il en est,
- le développement du numérique.

Concernant ce dernier sujet, il convient de souligner le sondage récent évoqué lors de la dernière CATP, qui met en évidence l'importance de la fracture ressentie par certains territoires en matière de santé et d'accès au très haut débit.

2- En matière économique, on peut certes regretter la décision de l'État de ne pas respecter son engagement à l'égard de la Région en supprimant le soutien de 19,9 millions d'euros prévus au titre du Fonds de soutien au développement économique. Mais l'absence totale d'indicateurs dans ce domaine d'action régionale, contrairement à d'autres, ne permet pas de valider que l'engagement de crédits soit gage d'efficacité. À défaut de disposer de données précises mettant en évidence les résultats obtenus dans l'engagement budgétaire de la Région, nous estimons que des marges de manœuvre de réduction de dépenses existent dans ce domaine.

3- Nous n'avons pas d'information à ce stade sur l'exécution du budget 2017. Cependant, il semble probable que le recours à l'emprunt soit beaucoup plus limité - d'environ 100 millions d'euros -, que prévu au budget (180 millions d'euros). Certes, on conçoit bien que le niveau d'emprunt est le résultat de nombreux éléments dont, en particulier, la capacité des opérateurs à engager réellement les crédits attribués. Dans ce contexte, la Région disposerait de nouvelles marges de manœuvre indiscutables.

4- Aussi, nous engageons la Région à examiner la possibilité d'une baisse de la fiscalité, notamment en ce qui concerne les cartes grises, dont le niveau de taxation a été alignée sur le niveau le plus élevé des deux anciennes régions, et qui représentent environ 300 000 transactions chaque année selon nos estimations, et donc affecte annuellement de l'ordre d'un habitant sur 10 dans la région. Une telle baisse aurait évidemment un impact certain sur le dynamisme de la région.

Nous voterons l'Avis.

Déclaration de Gérard Thibord, au nom de la CFDT

La CFDT articulera son intervention autour de trois axes.

D'abord, nous soulignons que **le développement économique est l'une des compétences majeures** du Conseil régional. Or, le budget qui lui est directement dédié représente seulement 7,46 % du BP 2018. Les services du Conseil régional répondent qu'à ce chiffre, on doit cependant ajouter les montants externalisés représentant environ 45 millions d'euros de capacité d'intervention. Il faut avouer que, si cela est incontestable, la lisibilité du budget en matière de développement économique n'est dès lors pas visible !

Cette **impression d'illisibilité** des politiques du budget s'aggrave lorsqu'on va dans les détails : ainsi, par exemple, la politique touristique et d'attractivité est ventilée au gré des directions régionales : la saint Vincent tournante au budget du tourisme, la percée du vin jaune à la communication, le salon de l'agriculture et le CPRP à l'agriculture et autre événement à l'international ou l'inverse ! Et si c'était le seul exemple : les interventions sur l'hydrogène se baladent dans les diverses directions, idem pour la formation. Certes c'est un peu la loi de construction d'un budget. Mais, comment dès lors avoir une vision nette de es actions régionales. Nous sommes confrontés à une construction en silo. Quelques fiches de synthèse des politiques emblématiques annexées chaque année au budget permettrait d'évaluer la vision du CR, d'apprécier le travail transversal tant mis en avant, si peu visible. Cela donne une impression de présentation budgétaire strictement gestionnaire, plan-plan qui n'aurait pas de hauteurs de vue.

Le deuxième point concerne **l'Agence régionale d'amélioration des conditions de travail (Aract)**. Dans le budget, il est stipulé qu'une subvention de 161 000 euros est affectée à Fact (le nom de l'ex-ARACT de Franche-Comté) : le contrat de plan État-Franche-Comté de l'époque a inscrit cette somme dans son marbre. Toutefois, on peut s'étonner qu'à l'occasion de la fusion des deux ARACT Bourgogne et Franche-Comté qui fait plus que doubler le nombre de salariés concernés, cette somme demeure en l'état. C'est pourtant, l'une des seules interventions du CR qui concernent directement les salariés (par parenthèse, et cela est inquiétant les organisations syndicales de salariés – et d'employeurs- sont totalement absents des « acteurs » concernés par le Sraddet, la transition énergétique). Nous demandons solennellement à l'exécutif régional de réviser sa position pour donner sa pleine mesure à l'intervention des acteurs sociaux, et notamment, à l'ARACT dont le travail dans les entreprises mérite d'être conforté.

Dernier point qui pourrait paraître anecdotique : dans le chapitre « outiller la démocratie parlementaire », une série d'actions 2018 est annoncée, dont « **la réflexion de la constitution d'un parlement du sport avec la perspective des JO de la Jeunesse à Lausanne en 2020 et des JO de Paris en 2024** ». Une simple réflexion : si l'intention est louable, est-il toutefois nécessaire de créer un nouveau comité ? Là encore nous nous retrouvons dans une gestion en silo : aux sportifs, le sport. La CFDT s'interroge sur la pertinence qu'il y aurait à confier au futur Ceser cette intervention qui mobiliserait l'ensemble de la société civile sans la ghettoïser aux seuls professionnels. Il nous semble que dans un Ceser que nous souhaitons renouvelé et rajeuni, ce mot d'ordre s'imposerait : décloisonner, respirer, prendre de la hauteur, donner à voir et faire son chemin avec tous hors les murs institutionnels.

Déclaration de Gilles Denosjean, au nom de la commission Mobilités-Énergie

La commission note favorablement l'acquisition de matériel ferroviaire.

Programme 8111AA - Matériel TER : En 2018, la Région acquerra 5 automoteurs X 73 500 d'occasion. Des crédits sont inscrits pour la révision générale de rames nécessaire afin d'assurer la continuité du service. Des crédits sont positionnés afin d'apposer la nouvelle livrée BFC sur l'ensemble du parc. Par ailleurs, les services votés permettront de payer les acomptes 2018 relatifs à l'acquisition de 8 rames Régiolis décidée le 17 novembre 2017, ainsi que les acomptes 2018 de remotorisation des AGC.

La commission souligne également que les liaisons ferroviaires transfrontalières sont maintenues en 2018 par le renouvellement des conventions pour les dessertes Frasne-Neuchâtel et Pontarlier-Frasne-Vallorbe. Ces liaisons transfrontalières seront complétées fin 2018 par la mise en service de la ligne ferroviaire Belfort-Delle. La participation pour le Canton du Jura au titre de l'exploitation de la ligne ferroviaire Boncourt-Delle est également maintenue sur 2018.

La commission souhaite attirer l'attention sur un point de vigilance : la suppression d'arrêts TER sur certaines lignes.

En outre, la commission déplore l'absence de tenue de comités de ligne TER, avant la mise en œuvre des nouveaux horaires.

Déclaration de Jean-Christophe Gossart, au nom de la CGT

Concernant les Recettes : Ce budget primitif s'inscrit pleinement dans les politiques d'austérité voulues, décidées, assumées par le gouvernement avec une baisse des dotations, et ceci pour la quatrième année consécutive. Nous trouvons absolument inacceptable que l'état ne tienne pas ses promesses en décidant de ne plus verser le fonds pour le développement économique en 2018.

Il y a pourtant urgence à sortir de cette logique d'austérité, urgence à mettre en place une réforme globale du système fiscal afin de mener les politiques plus justes socialement et plus efficaces économiquement.

Concernant le volet transports : Le budget primitif présenté confirme la trajectoire d'affaiblissement du service public TER Bourgogne-Franche-Comté avant même que la convention soit signée. La SNCF et le Conseil Régional mettent tout en œuvre pour continuer de détourner les usagers des guichets (7 fermetures en 2017) et ainsi orchestrer le recul du service public en milieu rural, urbain et ainsi continuer sa déshumanisation. Ce n'est ni le projet de suppression des arrêts des trains dans les gares **Neuilly-les-Dijon, Villers-les-Pots et Franois** sur l'axe Dijon-Besançon, ni la suppression des contrôleurs à bord des trains, ni le projet d'ouverture à la concurrence de six lignes qui restaureront la confiance des citoyens dans l'action politique régionale. La proximité était pourtant une priorité affichée du Conseil Régional ! D'ailleurs aucun de ces projets notamment d'ouverture à la concurrence des lignes TER n'était affiché dans la campagne électorale de la majorité !

Concernant le volet RH : Les personnels du Conseil régional mesurent pleinement les enjeux des conséquences de la fusion des deux ex-régions sur le contenu de leur contrat de travail. Si le budget RH augmente légèrement du fait de la fusion, à périmètre constant il n'augmente que de 0,27 % ce qui confirme l'austérité imposée y compris aux agents de la collectivité. Et pourtant nous savons qu'une collectivité, pour être efficace, pour être à la hauteur des enjeux, a besoin d'agents correctement rémunérés et bien traités. La CGT soutient l'action du personnel et de ses organisations syndicales.

L'avis du CESER, s'il reprend quelques une de nos critiques, est très timide et omet de s'interroger sur la question de la réponse aux besoins des populations.

La CGT s'abstiendra sur l'avis.

Déclaration de Daniel Boucon, au nom de la commission Cadre de vie et Société

En premier lieu, les conseillers et conseillères observent que le budget primitif 2018 est globalement favorable pour les compétences relevant de la commission Cadre de vie et société avec des crédits quasiment stables pour la culture et le patrimoine ; des crédits en hausse pour le sport, la jeunesse et la vie associative ainsi que la santé et l'action sociale.

Concernant la politique culturelle de la Région, comme cela avait été noté pour les orientations budgétaires, plusieurs actions annoncées vont dans le sens de travaux et réflexions du CESER sur l'action culturelle, l'éducation aux arts et à la culture ainsi que la récente contribution de la commission au SRADDET. En témoignent, par exemple, les nouveaux dispositifs relatifs à l'éducation artistique et culturelle qui seront dorénavant déployés sur le territoire régional avec :

- un appel à projets concernant les projets d'éducation artistique et culturelle,
- un appel à projets d'actions culturelles et de sensibilisation à la culture privilégiant deux entrées : « par et pour les publics » et « projets de territoire ».

Cette concordance entre certaines réflexions-préconisations du CESER et certaines orientations-actions du Conseil régional est plutôt gratifiante pour le CESER. Cela confirme l'importance pour le CESER de faire, dans ses avis, les propositions les plus étayées et approfondies possibles.

Dans le domaine du sport, la commission Cadre de vie et société note un budget plutôt favorable et différentes actions visant une répartition territoriale satisfaisante des équipements. Concernant le transfert du patrimoine du CREPS (Centre de Ressources, d'Expertise et de Performance Sportive) entraînant l'entretien et la maintenance du patrimoine par la Région, les membres de la commission invitent à rester attentifs aux travaux et aux frais qui seront engagés en 2018 et dans les années à venir.

En matière de vie associative, la commission Cadre de vie et société relève avec intérêt l'objectif régional de créer ou pérenniser au moins 300 emplois associatifs via l'aide à la création d'emplois d'utilité sociale. Les conseillers et conseillères notent également que le règlement d'intervention concernant le soutien à la professionnalisation et à la structuration des associations sera « *retravaillé dès début 2018 afin d'affiner les critères et modalités d'intervention du dispositif en s'appuyant sur les retours des réseaux associatifs et en réponse aux sollicitations importantes des associations.* » **À ce titre, la commission tient à souligner qu'il serait intéressant que le Conseil régional interroge également le prochain CESER sur certains règlements d'intervention régionaux.** Cette remarque va dans le sens d'observations émises dans un précédent avis du CESER Franche-Comté intitulé « La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation » : à savoir, **l'importance d'adapter les outils de financement des associations et de co-construire les politiques publiques avec les associations dans une démarche de renouvellement de l'action publique.** Par ailleurs, la commission rappelle l'importance d'ouvrir les aides à la vie associative à l'ensemble des familles de l'économie sociale et solidaire.

Concernant l'autonomie des jeunes, il s'agira pour le prochain CESER d'être attentif à l'impact professionnel de l'aide au permis de conduire qui connaît une forte montée en charge pour 2018 (1 700 aides contre 1 300 aides en 2017). Les membres de la commission invitent également le prochain CESER à suivre la diversité d'actions concourant à l'autonomie des jeunes et les différents outils proposés et déployés à l'échelle de la Bourgogne-Franche-Comté tels que l'extension de la carte avantage

jeunes. À suivre également en 2018, la parution des décrets liés aux orientations prévues dans les lois NOTRe et « Égalité et citoyenneté » confiant à la Région le chef de filât jeunesse et le transfert de la compétence relative à l'information jeunesse (hors labellisation des structures).

Concernant les actions prévues en matière de santé, la commission Cadre de vie et société observe qu'il serait intéressant de faire figurer les centres de santé qui constituent également des démarches à encourager, au même titre que les maisons de santé.

En matière de politique de la ville, la commission Cadre de vie et société estime que la réduction de l'enveloppe annuelle des fonds d'intervention de proximité (FIP) et fonds d'aide aux projets (FAP) est préoccupante. Cette amputation effectuée sur la partie animation et services aux habitants à l'intérieur de la politique de la ville nécessite d'être suivie avec attention pour voir dans quelle mesure des actions de cohésion sociale seront pérennisées dans les quartiers d'intérêt régional et d'intérêt local. **S'inscrivant dans la lignée de l'avis récent du CESER Bourgogne Franche-Comté « Repenser la dépense publique locale », la commission cadre de vie et société estime que les actions complémentaires aux projets de cohésion sociale font partie des dépenses de fonctionnement indispensables au développement des territoires et peuvent ainsi être considérées comme un « investissement sur le long terme ».** Par ailleurs, il s'agira pour le prochain CESER d'être attentif aux conventions que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) engagera avec les collectivités et au lancement des premières réalisations de projets issus des conventions régionales de cohésion urbaine et sociale (2018-2020).

En matière d'habitat, la commission Cadre de vie et société relève avec intérêt la poursuite du nouveau dispositif « Habitat-Aménagement » adopté en 2017 sachant que l'habitat ne constitue pas une compétence obligatoire de la Région. Par ailleurs, la commission s'interroge sur la réelle portée de la Région et des acteurs de l'habitat pour parvenir à un véritable respect des normes d'accessibilité des logements pour les personnes à mobilité réduite (par exemple, certains critères à satisfaire en ce sens dans les règlements d'intervention).

Enfin, concernant la citoyenneté et la laïcité, les membres de la commission remarquent une distorsion entre l'ambition des missions dévolues à la laïcité et les aides envisagées (CPF 2018 s'élevant à 15 000€) avec notamment la mise en place de l'Observatoire régional de la laïcité. Par la suite, d'autres pas seront sans doute à franchir pour faire vivre davantage le principe de laïcité en proposant par exemple de formations et sessions de sensibilisations à destination des agents régionaux accueillant du public mais également à d'autres acteurs du territoire régional.