



Rapporteur : Vincent Delatte

## Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La décision modificative n° 2 de l'exercice 2022 permet de procéder aux ajustements budgétaires suivants :

- Les ressources augmentent de 31,8 M€.
- Les dépenses réelles (CPI et CPF) diminuent de 3,7 M€.

Les modifications proposées en recettes et en dépenses conduisent à réduire l'emprunt d'équilibre de 35,5 M€. La prévision budgétaire de l'emprunt passe ainsi de 372,5 à 337 M€.

Cette décision modificative propose également des ajustements en autorisation de programmes (+ 20,5 M€ d'AP) et en autorisation d'engagement (- 16,2 M€ d'AE).

---

## Avis du CESER

La décision modificative n° 2 de 2022 (DM 2) est d'un faible volume, puisque les ajustements proposés en recettes et en dépenses sont relativement "marginiaux" si on les ramène au montant global du budget (1,7 milliards d'euros de dépenses). Pour autant, ces ajustements sont particulièrement illustratifs de la conjoncture et ils préfigurent clairement les enjeux financiers du budget primitif 2023.

### **Une DM 2 particulièrement illustrative du contexte actuel**

La DM2 est très représentative de la conjoncture qui est marquée par de très fortes incertitudes liées à l'inflation et à la guerre en Ukraine, conduisant à une augmentation du coût de l'énergie, des matières premières et des taux d'intérêts. À ce titre, les ajustements budgétaires suivants peuvent être soulignés :

- Une hausse de 37,2 M€ de recettes de la TVA liée à l'inflation. Comme le CESER avait pu le noter dans de précédents avis, la Région est fortement exposée aux fluctuations économiques en ce qui concerne ses recettes.
- Une provision pour risque de 25 M€ au titre du solde de la convention TER 2022, en raison notamment des incertitudes liées aux coûts de l'énergie.
- Une augmentation de 3,2 M€ du coût de la dette, en conséquence de l'importante hausse des taux d'intérêts sur l'année 2022 décidée par les banques centrales.

En outre, la conjoncture a un impact notable sur la capacité des opérateurs à réaliser leurs projets, certaines actions devant être reportées, voire annulées, du fait de la hausse des prix. Certains dispositifs d'intervention régionaux sont ainsi revus à la baisse, faute de pouvoir trouver des opérateurs publics ou privés, et ce malgré le volontarisme affiché par la Région.

Au final, à la lecture de la DM2, il n'est pas toujours évident d'identifier ce qui ressort d'ajustements budgétaires "usuels" (liés à l'état d'avancement des projets) ou d'ajustements d'ordre conjoncturel (liés au contexte d'inflation). Ce problème gagnerait à être approfondi dans la mesure où il conditionnera en partie la mise en œuvre des politiques publiques régionales en 2023. Par exemple, il pourrait s'avérer que certaines difficultés conjoncturelles deviennent structurelles, auquel cas la Région devra adapter certains dispositifs d'intervention ou envisager de nouvelles modalités d'accompagnement.

### **Une DM 2 qui préfigure les enjeux financiers du budget primitif 2023**

Dans ses récents avis budgétaires, le CESER a particulièrement insisté sur la contraction des marges de manœuvre de la Région. La DM2 renforce cette analyse. Elle préfigure un durcissement des contraintes budgétaires et financières pour l'exercice 2023, plus particulièrement si l'on considère les évolutions observées sur la convention TER et sur le coût de la dette (intérêts et frais financiers).

D'une part, l'évolution des dépenses liées à la convention TER est très préoccupante :

- Comme indiqué ci-avant, la Région a inscrit une provision de 25 M€ sur le budget 2022 afin de ne pas faire supporter, sur le budget 2023, le poids de la hausse des dépenses d'énergie liée au transport TER. Le CESER approuve cette mesure prudentielle. Il s'interroge néanmoins sur la manière dont est pris en compte le coût de l'énergie dans la convention TER, et sur la clé de répartition des surcoûts entre la Région et la SNCF. Il sera attentif aux possibilités de compensation financière qui seraient instaurées dans le cadre du projet de loi de finances 2023.

- Si cette hausse devait se poursuivre en 2023, le budget régional serait singulièrement impacté, avec une contraction très importante de la capacité d'autofinancement, quand bien même la Région va devoir faire face à des besoins d'investissement massifs en matière de transport, dans les prochaines années. À ce titre, le CESER souligne les besoins liés à l'opération mi-vie des "AGC" (autorails grande capacité) qui sont désormais portés à 103,4 M€ d'AP, soit une hausse de 36,4 M€ vis-à-vis du budget primitif 2022.

D'autre part, la hausse du coût de la dette constitue un point d'attention spécifique :

- Comme mentionné ci-avant, 3,2 M€ de dépenses supplémentaires ont été inscrites en DM 2 afin de couvrir les surcoûts liés à la hausse des taux, en cette fin d'année 2022. L'an prochain, avec un effet "année pleine", la hausse des taux pourrait peser très lourd dans le budget régional, avec un impact majeur sur la capacité d'autofinancement.

- Sur ce sujet, le CESER avait souligné que les problématiques d'endettement risquent d'obérer durablement les capacités d'action de la Région, et notamment ses capacités d'emprunt quand bien même de nouveaux besoins d'investissement subviendront dans les prochaines années.

Dans un tel environnement, le maintien des marges de manœuvre constitue un enjeu vital pour la Région, c'est pourquoi le CESER réitère ses préconisations afin d'ouvrir (ou de poursuivre) les chantiers suivants :

- La possibilité de mobiliser l'épargne des citoyens pour financer les entreprises bourguignonnes et franc-comtoises.
- Un réexamen global des dépenses de fonctionnement.
- La poursuite de la réflexion sur les mobilités, compte tenu du poids prépondérant de cette politique publique dans le budget régional.

(pour plus d'informations sur ces préconisations, se référer à l'avis sur les OB 2021).

## **Observations sur les politiques publiques régionales**

### **Fonction 1 : Formation professionnelle et apprentissage**

La plupart des ajustements budgétaires sont proposés pour des raisons techniques. Néanmoins, quelques points particuliers méritent d'être soulignés :

- De nombreux reports sont présentés dans cette DM2. Le CESER appelle à la vigilance sur le poids supplémentaire que cela pourrait faire peser sur les prochains budgets.

- En matière de formation professionnelle et d'orientation, plusieurs dispositifs sont reportés, annulés ou revus à la baisse en raison d'une faible mobilisation. Tout en reconnaissant qu'il s'agit bien, avec une décision modificative, de procéder à ce type d'ajustements, le CESER rappelle que les actions d'accompagnement restent essentielles dans le domaine de la formation professionnelle et de l'orientation, tant pour la définition des parcours individualisés que pour lever des freins en matière d'accès à la formation tout au long de la vie. L'importance de ces dispositifs a notamment été soulignée dans le rapport du CESER "*La formation tout au long de la vie : levier de développement pour les territoires et leurs actifs*" adopté le 19 octobre 2021. Le CESER souligne également la nécessité pour la Région d'évaluer et d'analyser systématiquement les raisons conduisant à la faible mobilisation de certains dispositifs, au-delà de la simple annulation ou du report des financements non consommés.

- Dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, le CESER s'interroge sur les montants revus à la baisse, notamment sur les transitions professionnelles, alors que de nombreux postes se trouvent encore non pourvus sur 2023/2024.

### Fonction 3 : **Culture, sports, loisirs** et Fonction 4 : **Santé et action sociale**

Le CESER constate un fléchissement des actions dans la plupart des programmes des fonctions 3 et 4. Les reports et les annulations de crédits proposés sont principalement liés à l'état d'avancement des projets. Certains dispositifs d'intervention sont revus à la baisse, faute de pouvoir trouver des opérateurs pour les déployer.

Il note plus particulièrement la moindre mobilisation du dispositif "Carte avantages jeunes" et le ralentissement des demandes sur les dispositifs "Emplois d'utilité sociale" et "Services civiques" (ralentissement déjà constaté les années précédentes).

Le CESER préconise de lancer des campagnes massives de communication sur ces trois dispositifs, en 2023, afin d'en améliorer la visibilité auprès des publics. Il sera vigilant quant à la façon dont ce point sera traité lors de l'élaboration du budget primitif 2023. En outre, l'évaluation prévue du dispositif "Carte avantages jeunes" pourra traiter cette problématique de la communication et des relais de terrain, comme cela avait été proposé par le CESER dans le cadre du programme annuel d'évaluation 2022.

### Fonction 5 : **Aménagement du territoire**

Concernant le numérique, le CESER s'interroge sur les raisons qui ont amené les porteurs de projets pouvant potentiellement s'inscrire dans le programme "Coopération interrégionale" à ne pas se manifester.

Concernant les politiques territoriales :

- Le CESER regrette les annulations de - 2 M€ de CPI et - 300 K€ de CPF relatives aux contrats de territoires 2018-2021, alors même que la phase finale de programmation devrait plutôt montrer une montée en puissance des financements. Pour autant, il est bien conscient des difficultés de mise en œuvre des contrats territoriaux, dont certaines ne dépendent pas de la Région : impacts de la pandémie de Covid, insuffisance des moyens d'ingénierie, capacité des porteurs, complexité inhérente aux projets de territoire... Sur ces derniers sujets, le CESER renvoie à son rapport "*Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?*" adopté en octobre 2017.
- Il souhaite que la Région puisse tirer les enseignements pour la nouvelle programmation 2022-2028, en lien avec les résultats de l'évaluation réalisée en 2021 sur les contrats 2018-2021. Il espère que nombre de projets insuffisamment matures pourront être financés dans le cadre de la nouvelle contractualisation 2022-2028.
- Il souhaite que chaque étape budgétaire (BP, BS, DM...) indique l'état de consommation des enveloppes par territoire qui sont dédiées à la politique contractuelle territoriale.

### Fonction 7 : **Environnement**

Le CESER a noté avec intérêt l'augmentation de 300 000 € de CPI pour la mesure n° 28 "Réserves naturelles" du PAIR. Cette mesure vise à accélérer la mise en œuvre des programmes d'intervention permettant la préservation et la reconquête de la biodiversité qui sont inscrits dans les plans de gestion des réserves naturelles régionales (RNR).

Il a noté cependant avec regret la diminution à hauteur de près de 900 000 € de CPI de la mesure n° 35 "Plan déchets et économie circulaire". Cette mesure visait pourtant à accompagner massivement les investissements des collectivités dans la modernisation ou la création de centres de tri, l'accompagnement à la mise en place de ressourceries-recycleries. Le CESER avait pourtant identifié des enjeux forts localement en la matière dans son rapport "*Réduction des déchets : est-ce possible en Bourgogne-Franche-Comté ?*" de décembre 2020.

Concernant plus particulièrement la sous-fonction 75 - Énergie, le CESER est interpellé par l'annulation de 1 M€ d'AE et de 200 K€ de CPF sur le programme "*Effilogis - Maison individuelle*", bien que cette annulation soit atténuée par la dotation supplémentaire de 585 K€ d'AP sur la mesure n°1 du PAIR "*Aides aux particuliers réalisant une rénovation BBC de leur maison dans le cadre du service public régional Effilogis*". En effet, ce programme, fortement reconnu sur le territoire et rappelé comme essentiel par le CESER dans ses travaux<sup>(1)</sup>, semble ne pas avoir été identifié comme tel par certaines structures pourtant lauréates à l'appel à projets SPEE (Service Public de l'Efficacité Énergétique). Il est à craindre que l'absence de candidature à ce programme illustre également une inadéquation entre les exigences régionales en matière

(1) Facteurs de réussite de la transition énergétique en Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté (mai 2022).

de rénovation énergétique, les besoins réels et les capacités financières des porteurs de projets. Cette inquiétude vaut pour l'ensemble des porteurs de projets, collectivités et acteurs privés. Ces derniers pourraient être amenés à réaliser des projets sans faire appel aux aides régionales, prenant ainsi le risque d'une défaillance financière et technique. C'est pourquoi le CESER réitère<sup>2</sup> la nécessité de renforcer plus que jamais les moyens de la Région à accompagner ces structures avec agilité lorsque cela est possible.

#### Fonction 8 : **Transports**

Le CESER souhaiterait savoir plus précisément à quoi correspond l'annulation de 600 K€ d'AP et 300 K€ de CPI relative au schéma directeur accessibilité. S'agit-il bien d'un report de travaux (et donc des financements afférents) notamment des gares de Sens et de Laroche-Migennes ?

La suppression de l'enveloppe pour les navettes touristiques (- 25 K€ d'AE et - 22,8 K€ de CPF) semble contradictoire avec l'objectif d'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté. Il serait utile de disposer de plus d'éléments permettant de comprendre cette suppression de crédits.

#### Fonction 9 : **Action économique**

Le CESER note avec satisfaction une AE de 31 K€ pour le marché d'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi qu'une utilisation importante en investissement des fonds européens, désormais fléchés sur la politique économique de la Région (49,5 M€ en AP et 14,8 M€ en CPI).

Il regrette les montants revus à la baisse pour l'économie sociale et solidaire. Ceci s'explique par une modification dans la gestion du dispositif "Aides à l'emploi" qui a été réinternalisé, avec des modalités de gestion en deux temps (acompte et solde) au lieu d'un paiement unique à l'agence de services et de paiements pour prise en charge des versements. L'échéancier de CPF est ainsi revu à la baisse (annulation de 1,9 M€).

Il émet des interrogations sur les points suivants :

- L'abandon du projet de marque régionale.
- L'annulation proposée sur le programme "Innovation", à hauteur de - 1,2 M€ d'AP, en lien avec le ralentissement des projets hydrogène, alors que cette filière est largement mise en avant par la Région. Comment s'explique cette diminution ? Quelle place pour l'innovation dans la stratégie industrielle régionale ? Quels enseignements tirés du faible nombre de projets candidats sur l'enveloppe dédiée ?

En synthèse, concernant ces diverses observations relatives aux fonctions budgétaires 1 à 9, le CESER tient à rappeler que la DM 2 procède à des ajustements de dépenses relativement "marginiaux" si on les ramène au montant global du budget (1,7 milliards d'euros de dépenses) :

- Les CPI évoluent de 685 M€ (au BP) à 669 M€ (en DM 2).
- Les CPF évoluent de 1 096 M€ (au BP) à 1 077 M€ (en DM 2), hors provisions et hors intérêts/frais financiers liés à la dette.

**Vote du CESER :** adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 1 abstention.

(2) Préconisation n°5 intitulée "Prioriser les soutiens à la rénovation énergétique et intervenir sur tous les fronts", du rapport d'autosaisine, Facteurs de réussite de la transition énergétique en Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté.

## **François Thibaut**, au nom de la CGT

Comme l'a souligné l'avis de la commission, les variations en volume de cette DM2 ne sont pas significatives au regard du budget initial. Toutefois certaines évolutions mettent à jour des difficultés que nous avons déjà pointées à travers des avis antérieurs. Ainsi certaines non consommations révèlent un manque de dossiers soumis faute d'ingénierie disponible, mais aussi de disponibilité d'intervenants et ou de matériaux dans d'autres cas. Il y aurait un intérêt à une analyse fine de ces écarts à la fois pour le bon usage des fonds publics, mais aussi pour la sincérité de budgets annoncés.

La question sous-jacente immédiate est le sujet des reports des programmes affectés ou des abandons purs et simples dont il serait utile que cela soit clairement explicité dans tous les cas.

Sur les transports, deux points : le besoin des opérations mi-vie était connu, les tarifs présentés aussi, donc ce réajustement interroge ; le second sur la provision pour la hausse des coûts de l'énergie pour 2022 doit être complété d'une étude sur 2023 qui ne viendrait pas remettre en cause le plan de transport. Nous notons aussi que dans le cadre de SNCF 2026, nous pourrions être victimes de coûts de l'énergie supérieurs à ceux dont bénéficie la SNCF qui sera forcément meilleur de par les volumes traités que ceux d'opérateurs alternatifs. Sur ce thème, lorsqu'il faudra comparer les coûts de la SNCF avec ceux des postulants, il sera bon et honnête d'y ajouter ceux des AMO dont le montant évolue à nouveau avec cette DM.

Sur le volet recettes, comme le reprenait l'intervention liminaire de la CGT, les effets de l'inflation amènent des recettes de TVA supplémentaires à iso-consommation, voir même avec une consommation en baisse. Double impact par l'injustice de cet impôt non progressif qui pénalise les plus pauvres et ralentit de fait la consommation. Cela bénéficie opportunément aux finances régionales, mais pose des questions sur la fiscalité en France et le financement des Régions.

Tenant compte de ces éléments complémentaires, la CGT votera l'avis présenté.

## **Franck Ayache**, au nom de la CFTC

On nous informe que la Région est accompagnée par un cabinet de conseil. Il y a deux ans quand nous avons interrogé sur la structure de la dette, la réponse faite par un des vices présidents est qu'elle n'est pas risquée et principalement à taux fixe. Nous constatons aujourd'hui à travers la hausse du coût de la dette que ce n'est pas exactement le cas alors pourquoi avoir recours à un cabinet conseil si la dette n'est pas risquée ? Pour mémoire, la dette de la Région est passée de quelques centaines de millions d'euros à pratiquement un milliard voire à hauteur du budget dans les prochaines années.

En vue de la préparation du DOB et de la rédaction du BP face à la problématique du budget suite à la pandémie et maintenant à la crise énergétique nous constatons que la TVA est un impôt dynamique. La TVA est un impôt injuste puisqu'il touche tout le monde de la même façon même s'il y a des aménagements avec les taux réduits de 5,5% et 10%. Mais la TVA est un impôt dynamique et accepté.

Bien sûr la situation actuelle reste un drame pour les plus fragiles. Mais si l'on regarde le verre à moitié plein finalement le poids de la TVA qui représente 48% des recettes de fonctionnement de la région peut être considérée comme une chance pour l'équilibre du budget 2022. En effet, la Région profite de la hausse des rentrées de TVA (+9%) pour faire tampon pour l'équilibre du budget. Mais il serait dangereux de construire durablement sur ces rentrées exceptionnelles un budget pour l'avenir sauf à prendre le pari sur une poursuite de la dégradation de la situation du pays, de l'Europe et une poursuite du coût élevé de l'énergie. Remarque, les 25 millions d'Euros de provisions TER représentent tout de même les deux tiers de recette supplémentaire de TVA.