

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le budget primitif 2020 est élaboré autour des axes suivants :

- "Un budget ambitieux, conforme aux priorités stratégiques de la Région". À ce titre, la stratégie de mandat constitue une boussole qui permet de conserver le cap stratégique de la collectivité régionale. En outre, le BP 2020 vise notamment à répondre aux enjeux du changement climatique, comme annoncé lors des orientations budgétaires.
- "Le maintien des équilibres budgétaires, dans le respect de la stratégie financière", afin de maintenir l'épargne brute, d'augmenter l'investissement en ayant un recours à l'emprunt accru mais maîtrisé.
- "Un effort d'investissement majeur, au service du développement de notre territoire", afin de répondre aux besoins des territoires et de ses habitants, en particulier dans les lycées, les mobilités, les actions en faveur de la transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique.

Le BP 2020 s'élève au total à 1 631 M€, soit une évolution de + 1,6% par rapport au BP 2019 (1 605 M€).

Les **recettes** du BP 2019 s'élèvent à 1 631,4 M€. Elles sont réparties comme suit :

- Recettes de fonctionnement : 1 235,8 M€
 - Fiscalité directe : 436,1 M€
 - Fiscalité indirecte : 598,6 M€
 - Financement de l'apprentissage : 23,8 M€
 - Dotations, participations, autres recettes : 139,7 M€
 - Fonds européens : 37,5 M€
- Recettes d'investissement : 146,8 M€
- Emprunt d'équilibre : 248,6 M€

Les **dépenses** (1 631,4 M€ dont 581,3 M€ en investissement et 1 050,1 M€ en fonctionnement) sont réparties selon les fonctions suivantes :

- Formation professionnelle et apprentissage : 235,6 M€ (fonction 1)
- Enseignement : 330,6 M€ (fonction 2)
- Culture, sport, loisirs : 42,3 M€ (fonction 3)
- Santé et action sociale : 2,6 M€ (fonction 4)
- Aménagement des territoires : 60,7 M€ (fonction 5)
- Gestion des fonds européens : 63,4 M€ (fonction 6)
- Environnement : 28,2 M€ (fonction 7)
- Transport : 574,8 M€ (fonction 8)
- Action économique : 116,3 M€ (fonction 9)
- Services généraux : 109,9 M€ (fonction 0)
- Dépenses non ventilées par fonction : 66,5 M€

Les **engagements pluriannuels** se répartissent en autorisations de programme (538 M€) et en autorisations d'engagement (886 M€).

Avis du CESER

Des budgets régionaux en reconfiguration quasi-permanente

Ces précédentes années, les Régions ont connu plusieurs modifications de leur panier de ressources. Une des plus importantes a concerné la transformation de la DGF en fraction de TVA, qui a généré davantage de marges de manœuvre budgétaire pour les Régions, principalement à compter de l'exercice 2019.

L'année 2020 sera également marquée par une nouvelle modification qui vient fortement impacter la structure et le volume des recettes consacrées à l'apprentissage. En effet, à la suite de la parution de la loi "pour la liberté de choisir son avenir professionnel" du 5 septembre 2018, la compétence "Apprentissage" est transférée aux branches professionnelles. Les Régions pourront continuer d'intervenir dans le cadre de dotations spécifiques qui leur seront allouées pour participer au financement des CFA (via un fonds d'investissement et un fonds de soutien au fonctionnement).

Le CESER a pleinement conscience des enjeux de transformation portés par cette loi sur le rôle de la Région, ses missions et ses finances. Il souligne que la loi conduit à la création d'un marché de l'apprentissage ouvert, avec des risques de triple compétition et concurrence entre branches professionnelles, entre CFA et entre OPCO (opérateurs de compétences). Ce constat de compétition va à l'encontre des incitations à la coopération souhaitées par la Région dans d'autres domaines (exemple en matière de formation professionnelle, avec la communauté des acteurs de la formation). Concernant le volet budgétaire, le CESER déplore les incertitudes actuelles, avec un important risque de compensations insuffisantes de l'État.

Un budget primitif 2020 conforme à la stratégie de mandat

Le CESER souligne que le BP 2020 est conforme à la stratégie de mandat 2016-2021. Il s'inscrit en effet dans la continuité des orientations stratégiques de l'exécutif déclinées selon trois axes :

- L'emploi et le pouvoir d'achat.
- L'accélération de la transition énergétique.
- La solidarité et la cohésion territoriale.

En outre, ce budget donne de nouvelles orientations visant à lutter contre le réchauffement climatique et à contribuer à l'adaptation au changement climatique, ainsi que diverses mesures d'accompagnement. Ces perspectives avaient été annoncées lors du débat d'orientation budgétaire.

Le CESER souhaite faire part de ses observations sur les thématiques suivantes :

Ruralité

- Comme il l'avait demandé à plusieurs reprises dans ses avis, le CESER a bien noté la montée en puissance des soutiens déployés par le Conseil régional pour la ruralité (cf. avis du CESER du 25 juin 2019 relatif au "Plan Ruralité" régional détaillant un certain nombre de mesures pour ces territoires importants de la Bourgogne-Franche-Comté, avec tout particulièrement le renforcement et l'élargissement du dispositif ENVI - Espaces nouveaux, villages innovants - et la mise en place d'une démarche régionale "Villages du futur" avec un appel à candidatures). Le CESER s'inscrivait en soutien de ces évolutions de la politique territoriale de la Région plus particulièrement tournée vers les territoires ruraux.
- Le BP 2020 confirme cet engagement avec l'inscription des crédits afférents. Le CESER souhaite souligner à quel point il était important que le Conseil régional mette en place une large diffusion de l'information au niveau local et qu'il assure une communication adaptée sur ces deux dispositifs dans un contexte de futur renouvellement des conseils municipaux.

Filière forêt-bois

- Le CESER note que les aides de la Région accordées dans le contexte de la crise sanitaire qui touche en particulier les épicéas ont été orientées pour l'instant vers les scieries et cela pour leur permettre de disposer de la trésorerie nécessaire à l'acquisition d'une part de ce surplus de bois disponible sur le marché. Il constate la limite de ce choix car le volume financier utilisé est seulement d'environ 20 % et n'évolue plus.
- Il considère qu'il serait pertinent de réorienter le reliquat vers les propriétaires forestiers qui non seulement voient les prix se déprécier mais surtout n'ont pour seuls débouchés que des livraisons à plusieurs centaines de kilomètres. Ceci permettrait d'abattre et de débarder une partie de ces arbres scolytés et ainsi contribuer à limiter l'extension de la crise sanitaire qui ne manquera pas de reprendre au printemps prochain.
- Il estime qu'il faudra alors également anticiper sur la nécessité de replanter, ce qui devra mobiliser toute la filière et les services de l'État et de la Région.

Agriculture

- Le CESER note que le plan "Bâtiment agricole" vise à aller plus loin dans la résilience des exploitations en faisant du bâtiment agricole le support d'une double approche :
 - Faire des toitures des bâtiments agricoles le support de dispositifs de récupération et stockage des eaux pluviales.
 - Faire des toitures des bâtiments agricoles le support de panneaux photovoltaïques permettant la diversification des revenus de l'exploitation.
- Il considère qu'il convient d'être vigilant sur ce sujet. Ces dispositifs concernent surtout les agriculteurs ayant déjà des capacités d'investissement. Leur rentabilité est par ailleurs discutable. Le CESER sera en outre vigilant sur d'éventuels projets d'installations au sol de panneaux photovoltaïques, en particulier sur les terres agricoles, projets pour lesquels les aides vont aux propriétaires des terrains, non pas aux agriculteurs.

Lycées

- Le CESER apprécie les moyens dédiés aux lycées malgré les projections de forte baisse démographique. Il note que des évolutions budgétaires sont liées à l'extinction de certains programmes d'investissement ou à l'évolution dans l'analyse des besoins (exemple : évolution du ratio d'équipement par élève, notamment pour le matériel informatique).
- Il recommande à la Région de communiquer de façon plus globale sur l'ensemble de ses interventions sur les lycées, au-delà des diverses interventions sectorielles en fonctionnement et en investissement.

Jeunesse

- Le CESER regrette la non-inscription au budget du dialogue structuré avec les jeunes. Certes, il est prévu d'inscrire ce projet dans le cadre d'un contrat de plan État-Région, mais à ce jour, aucune certitude n'existe sur la prise en compte réelle du projet dans le contrat. La Région a envoyé des questionnaires auprès des collectivités dont les données seront caduques en 2021 si le sujet n'est pas inscrit dans une ligne budgétaire.
- Il attire l'attention de l'Exécutif sur le fait que le dialogue structuré est un travail de longue haleine qui doit trouver des marqueurs politiques forts, notamment à son démarrage. Programmer un budget de formation et de communication sur le dispositif serait un minima.

Programmes européens et contrat de plan État-Région 2021-2027

- L'année 2020 sera une année charnière pour la préparation des futurs programmes européens et du prochain CPER.
- Le CESER se tient à la disposition du Conseil régional afin d'apporter sa contribution à l'élaboration de ces documents particulièrement structurants pour le développement de la Bourgogne-Franche-Comté.

Une trajectoire d'investissement qui se confirme

Comme le CESER avait pu le noter dans son avis sur les orientations budgétaires, la trajectoire d'investissement de la Région se confirme en 2020. Le budget primitif traduit cette tendance en chiffres et en projets :

- Le budget d'investissement 2020 s'élève à 527,3 M€ (hors dette), soit + 36,5 M€ par rapport au BP 2019. Les dépenses d'investissement auront ainsi évolué de façon notable depuis trois ans :
 - 2016 : 285 M€ (dépenses réalisées).
 - 2019 : 400 M€ (montant prévisionnel des dépenses réalisées).
 - 2020 : 527 M€ (montant prévisionnel).
- L'effort d'investissement est principalement porté en 2020 sur les politiques publiques suivantes :
 - La formation professionnelle (plus particulièrement pour les "formations des secteurs sanitaire et social", notamment pour des études d'ingénierie pour la construction de l'IFPS de Besançon).
 - La culture (restauration du patrimoine) et le sport (aménagement sportif des territoires).

- L'environnement (efficacité énergétique, protection de la biodiversité, ressource en eau et protection des milieux aquatiques/amélioration de la trame bleue).
- Les transports (matériels TER).
- Les services généraux (à ce titre, les actions relatives à la transition écologique et/ou changement climatique représentent environ 30% du budget d'investissement des services généraux, avec par exemple l'acquisition de véhicules électriques ou des travaux de rénovation énergétique des bâtiments administratifs).

Comme évoqué dans ses précédents avis, le CESER approuve cet effort fait en matière d'investissement, ce qui est conforme aux orientations de la stratégie de mandat.

Enfin, toujours en matière d'investissement, le lancement de certains projets peut être retardé du fait de la complexité pour boucler les plans de financement, ces projets mobilisant de multiples concours financiers (État, Région, Départements, Établissements publics...). À ce titre, la date butoir fixée par la Région peut pénaliser certaines collectivités, c'est pourquoi le CESER lui demande d'avoir un minimum de souplesse dans l'application de la règle.

Des impacts financiers de la dette à anticiper sur le moyen/long terme

La progression des investissements implique mécaniquement une hausse de la dette. Afin d'en contenir les impacts financiers, la Région dispose de plusieurs leviers qu'elle mobilise d'ores et déjà :

- Privilégier une structure équilibrée de la dette afin de sécuriser l'encours, tout en bénéficiant de la baisse des taux variables.
- Développer une gestion active de la dette, qui permet notamment de minimiser les frais financiers afférents aux emprunts.
- Rechercher et négocier des emprunts offrant des conditions financières avantageuses, comme par exemple le nouvel emprunt en cours de signature avec la Banque européenne d'investissement (BEI). Cet emprunt (123 M€ sur 25 ans à taux variable) vise à renouveler le matériel ferroviaire roulant. À ce titre, le CESER note avec satisfaction que ce nouvel emprunt est établi sur une durée moyenne/longue (ce qui écarte l'hypothèse de souscrire à des emprunts de très longue durée, 40 voire 50 ans). Il sera vigilant sur les impacts financiers en cas de remontée des taux, cette question faisant l'objet d'un suivi spécifique par la Région.

Ces modalités de gestion de la dette apportent des gains indéniables pour les finances régionales.

Compte tenu de l'augmentation importante du volume de dette, le CESER propose à la Région de faire évoluer son outil de prospective financière :

- Actuellement, la Région dispose d'un outil qui permet notamment de mesurer la soutenabilité budgétaire des dépenses envisagées et d'anticiper leurs effets sur la trajectoire financière (taux d'endettement, capacité d'autofinancement). Cependant, les prévisions établies portent sur le court/moyen terme (3, 4 ans ; voir l'encadré ci-contre).
- Il est ainsi proposé de développer cet outil selon deux objectifs :
 - Établir des estimations sur le moyen/long terme (5, 15 ans). Le CESER est néanmoins conscient des difficultés qu'un tel exercice pourrait représenter (ex : manque de visibilité, sur le moyen/long terme, sur les nouveaux investissements à engager, ou encore sur l'évolution du panier de ressources régionales, les précédentes années étant illustratives à ce titre).
 - Estimer et mentionner les impacts financiers liés au risque de taux.

Prospective financière

Chaque année, le rapport d'orientations budgétaires constitue l'occasion de mettre à jour les éléments de prospective budgétaire/financière.

Dans le rapport d'orientations budgétaires 2020 de la Région BFC, il est mentionné que la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement 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 :

Évolution prévisionnelle des ratios (CA estimé)	2019	2020	2021	2022
Frais financiers <i>Évolution annuelle</i>	10	9 -5,7%	11 19,6%	14 27,8%
Amortissement du capital <i>Évolution annuelle</i>	50	54 7,8%	60 11,1%	67 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.

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

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

Au nom du collège 1, je tiens tout d'abord à dire notre satisfaction sur le déroulé des commissions qui ont permis la rédaction de cet avis.

Les services ont fait acte de pédagogie dans la présentation de ce budget en établissant des documents de synthèse thématiques par commission.

Nous avons également noté que nombre de nos remarques faites dans nos avis ont été prises en compte.

Nous formons nos vœux pour qu'à l'avenir nous puissions continuer à travailler dans cette intelligence.

Déclaration de Dominique Gallet, au nom de la CGT

Tout d'abord, nous réitérons notre critique sur le fait qu'il n'est pas normal que les conseillères et conseillers du CESER n'aient les projets d'avis que le vendredi soir pour une plénière le lundi suivant. Cette manière de procéder ne permet pas le travail collectif des conseillers alors que nous sommes tous ici des représentantes et représentants de la société civile mandaté.e.s par des organisations ou des collectifs de la région.

Depuis plus de 15 ans, les gouvernements successifs se désengagent par le transfert de personnels, le transfert de compétences et l'abandon de nombre de missions en laissant aux collectivités territoriales la responsabilité de conduire des politiques d'économie préjudiciables au développement et à la cohésion des territoires.

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 sixième année consécutive, les évolutions étant inférieures à l'inflation.

Pour la CGT, il faut arrêter de travestir la réalité et de gérer la pénurie budgétaire imposée partout sous la pression des marchés financiers et les injonctions des "critères de Maastricht". Il s'agit aujourd'hui de bien déterminer ce que les Régions doivent couvrir pour répondre aux besoins des populations au regard de leurs compétences. Il est, donc, nécessaire d'augmenter et de pérenniser leurs rentrées financières dans un cadre national solidaire permettant à chacune des Régions de pouvoir assumer correctement ses prérogatives et d'ouvrir un débat d'ampleur au niveau du pays sur des critères de péréquation solidaire autres que seulement comptables.

Comme nous l'avons déjà déclaré, il y a pourtant urgence : urgence à sortir de cette logique d'austérité, urgence pour le gouvernement à mettre en place une réforme globale du système fiscal afin de mener les politiques plus justes socialement et plus efficaces économiquement, urgence à réformer la fiscalité locale à partir d'une autre répartition des richesses, urgence à stopper l'injonction généralisée qui demande sans cesse de réduire la dépense publique avec toutes les conséquences connues sur les dotations des collectivités territoriales. Tout cela n'enlève rien aux arbitrages budgétaires même judicieux opérés par l'Exécutif régional. Ces arbitrages doivent privilégier la réponse aux besoins des populations. Il est illusoire de penser qu'il serait possible plus longtemps de développer les investissements tout en voulant contraindre toujours plus le budget de fonctionnement. La question posée est bien celle des moyens donnés aux collectivités pour financer les investissements mais aussi les dépenses de fonctionnement qui en découlent, gages de la qualité du service rendu aux populations. Il s'agit de choix politiques dans l'utilisation des richesses créées, dans l'arbitrage entre le bien commun, la réponse aux besoins d'un côté et la financiarisation de l'autre.

Le projet d'avis pointe, à juste titre, les incertitudes liées au financement et au devenir de l'apprentissage. Pour la CGT, l'apprentissage ne peut être un marché, même si, de fait, il le devient avec la loi très mal nommée "pour la liberté de choisir son avenir professionnel". L'apprentissage est, ou devrait être, d'abord une voie de formation professionnelle initiale qui a tout son intérêt, comme les autres voies de formation. Il doit être au service des jeunes et leur assurer une formation solide avec les bases qui leur permettront l'accès à l'emploi mais aussi les indispensables adaptations et réorientations futures. L'apprentissage ne peut être un objet de concurrence. Nous partageons les réserves de la commission sur ce point. Pour la CGT, il n'est pas juste de confier son développement uniquement aux branches professionnelles. Nous avons besoin d'une vision plus large de cette formation initiale qui dépasse une formation étroitement utilitariste pour répondre à des besoins économiques immédiats et qui tienne aussi compte des réalités territoriales. L'intervention de la Région, maintenant fort réduite, ne peut et ne doit pas compenser les choix politiques du gouvernement. L'incertitude dans laquelle la Région est maintenue est une nouvelle marque de mépris du gouvernement pour les habitants de notre région.

Concernant les transports, la CGT renouvelle, à cette occasion, les réserves déjà émises sur le ticket mobilité et, plus encore, sur le covoiturage organisé. Nous réaffirmons ici que, hors CPER, les investissements sur les infrastructures ferroviaires, pour utiles qu'ils soient, ne devraient pas être pris en charge par les Régions qui se substituent aux carences cumulées de l'État propriétaire et de SNCF Réseau, le gestionnaire. Cette dérive est malheureusement confirmée par les dispositions de la LOM sans moyens supplémentaires pour compenser des transferts de gestion vers les Régions.

L'avis du CESER, s'il reprend quelques-unes de nos critiques, n'est pas assez offensif. La CGT s'abstiendra.

Déclaration de Sophie Genelot, au nom du CRAJEP

Les associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire de BFC que je représente ici sont très attachées à la mise en place du dialogue structuré avec les jeunes parce que la prise en compte de l'expression des jeunes et leur participation à l'élaboration des politiques publiques constitue une dimension fondamentale de l'action éducative et sociale que nous conduisons au quotidien auprès de ce public, aux différents échelons de notre territoire régional.

À ce titre, le CRAJEP s'est investi dans le travail conduit par la commission Cadre de Vie-Société du CESER qui a conduit au rapport d'autosaisine adopté par cette assemblée en juin dernier : Jeunes et politiques publiques : osons ensemble ! Lors des échanges que nous avons eu à cette occasion avec les élus et services du Conseil régional, nous avons compris qu'il existait une volonté politique réelle de mettre en place ce dialogue structuré avec les jeunes dans notre région.

Depuis plusieurs mois, nous nous sommes donc engagés dans un travail de conception avec le service du Conseil régional en charge de ce dossier : la réflexion commune pour sa mise en œuvre nous semblait bien engagée cet automne sur la base d'un calendrier qui prévoyait son lancement tout début 2020 pour un aboutissement du premier cycle de dialogue structuré en fin de cette même année.

Nous sommes donc assez étonnés que cette action n'apparaisse pas dans sa transcription budgétaire pour l'année qui vient, puisque nous avons cru comprendre que le Conseil régional souhaitait mettre en place ce dialogue structuré d'ici la fin de l'actuel mandat.

Nous savons qu'une volonté politique, quelle qu'elle soit, ne peut réellement s'incarner que si elle est traduite budgétairement, c'est pourquoi, à la lecture de ce budget primitif nous exprimons une forte inquiétude pour l'avenir de la mise en œuvre, d'ici la fin du mandat, de cette démarche de dialogue structuré avec les jeunes de Bourgogne-Franche-Comté, tout du moins dans les conditions optimales définies dans le rapport d'autosaisine de notre assemblée.

Déclaration d'Alexandre Moine, au nom des Personnalités qualifiées

Je souhaite rappeler, en lien avec l'avis donné par le CESER au sujet du SRADDET, l'importance de la coopération transfrontalière franco-suisse et notamment la nécessité d'accompagner certains territoires d'expérimentation. Un seul GLCT s'est structuré dans l'Arc jurassien, malheureusement ses moyens financiers reposent sur de petites villes aux moyens modestes. La volonté politique est là, mais les outils financiers font défaut et l'effet d'entraînement attendu en termes de coopérations de proximité demeure faible. Peut-on imaginer un budget spécifique allant dans le sens d'un accompagnement à l'innovation dans ces territoires ?