CESER
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

# PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI) 2024-2030 DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

## Contribution du CESER

Séance plénière du **21/11/2023**

# sommaire


**1- Les finalités d'un Plan pluriannuel d'investissement (PPI)** 3

**2- Contexte d'élaboration du PPI de la Région Bourgogne-Franche-Comté** 4

**3- La capacité d'investissement de la Région Bourgogne-Franche-Comté** 5

a. Capacité d'investissement actuel (hors dépenses liées au PPI) 5

b. Capacité d'investissement à venir (avec les nouvelles dépenses liées au PPI) 6

**4- Les préconisations du CESER** 8

a. Prioriser et hiérarchiser les opérations d'investissement sur la base d'une vitsion pour la BFC et en fonction d'objectifs clairement définis 8

b. Conforter les moyens d'ingénierie indispensables à la mise en œuvre du PPI 8

c. Soutenir les investissements liés aux "compétences partagées" qui procurent des effets de levier pour le développement et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté 8

d. Évaluer préalablement les impacts et les effets du PPI 10

e. Développer une démarche de gestion des risques 11

f. Rechercher de nouveaux financements et conforer l'autofinancement 11

g. Envisager des modes de gestion alternatifs des politiques publiques régionales, puisque le mode de gestion impacte le coût des opérations d'investissement et donc le coût du PPI dans son intégralité 11

h. Conforter le suivi du PPI et donner de la visibilité aux porteurs de projets 12

i. Engager une réflexion partagée sur la stratégie de rationalisation/ mutualisation des surfaces des lycées 12

j. Poursuivre les investissements dans les CFA et CFPPA 13

**Annexe : les lycées, enjeu majeur du PPI à débattre collectivement** 14

Séance plénière du mardi 21 novembre 2023

# PPI 2024-2030 de la Région Bourgogne-Franche-Comté
## Contribution du CESER

Rapporteur : Vincent Delatte

En décembre 2023, la Région va adopter un **plan pluriannuel d'investissement** (PPI) qui déterminera les opérations d'investissement à soutenir sur la période 2024-2030.

Ce document de programmation est particulièrement important du fait de son impact sur le développement de la Bourgogne-Franche-Comté, mais également par ses implications pluriannuelles sur le budget de la Région.

Le PPI s'inscrit dans un contexte marqué par d'importantes contraintes financières qui pèsent sur l'ensemble de la sphère publique. L'impact sur le budget de la Région Bourgogne-Franche-Comté est notoire et se traduit par une importante contraction des marges de manœuvre financières. Ce contexte, qui est détaillé ci-après, doit être souligné d'emblée puisque la plupart des investissements de la Région sont cofinancés avec d'autres acteurs publics (État et ses opérateurs, collectivités locales…).

Dans l'attente de l'avis à rendre en décembre 2023, le CESER souhaite transmettre à la Région la présente contribution afin que la collectivité puisse s'en saisir pour élaborer son PPI.

Cette contribution a été élaborée par la commission Finances-Europe du CESER, en lien avec les cinq commissions, selon la méthode suivante :

- *Approche rétrospective :* la commission a examiné les actuelles modalités d'intervention de la Région en matière d'investissement, afin d'analyser les principaux déterminants des investissements.
- *Approche prospective :* la commission a ensuite analysé les enjeux relatifs au futur PPI (transition énergétique, besoins d'investissement, problématique de financement…), en faisant notamment le lien avec les enjeux de développement de la Bourgogne-Franche-Comté mis en avant dans les avis du CESER.
- *Préconisations :* la commission a élaboré des préconisations transversales qui pourront être enrichies ultérieurement par une approche davantage thématique (liée aux politiques publiques régionales), en lien avec les autres commissions. À ce stade, seules deux préconisations thématiques ont été élaborées sur les lycées, en lien avec la commission Formation-Recherche, et sur les CFA-CFPPA.

## 1. Les finalités d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Un PPI permet d'exprimer les choix stratégiques et les enjeux liés aux investissements. Il priorise les investissements d'une collectivité sur le moyen ou le long terme.

Un PPI poursuit plusieurs **objectifs** :

- **Choisir les opérations d'investissement à financer,** en fonction de la *capacité* et des *besoins* d'investissement de la collectivité locale, et en s'assurant de la *soutenabilité financière* des investissements.
- **Disposer d'une vision globale des projets d'investissement de la collectivité.** À chaque projet est associé un financement (recettes/dépenses) et une temporalité.
- **Piloter et suivre les investissements,** en lien avec le pilotage budgétaire global et la prospective budgétaire actualisée lors des Débats d'orientations budgétaires (DOB).
- **Favoriser la transparence de la politique d'investissement** envers la société civile, les financeurs (ex : banques) et les agences de notation.

Un PPI est généralement **élaboré** selon les étapes suivantes :

- **Déterminer la capacité d'investissement de la collectivité,** à partir de la prospective budgétaire pluriannuelle. À ce titre, les ratios d'épargne (brute et nette) et la capacité de désendettement constituent trois lignes conductrices majeures.
- **Recenser les opérations d'investissement** en cours et celles du projet de mandat.
- **Établir des "fiches actions" afin de chiffrer chaque opération d'investissement.** En effet, le PPI doit assurer une programmation des financements adossés à chaque opération :
  - Les recettes sont inscrites sur la même ligne que les dépenses afin de calculer la *charge nette* des projets. Dans l'idéal, les dépenses induites en fonctionnement sont également chiffrées.
  - Les montages juridico-financiers des opérations d'investissement sont généralement mentionnés (ex : marchés de partenariat public-privé), plus particulièrement lorsque la collectivité n'est pas maître d'ouvrage.
- **Prioriser et choisir les opérations d'investissement, notamment en termes de temporalité.** À ce titre, il s'agit par exemple de distinguer les investissements obligatoires (ex : impératif juridique) des autres investissements (ex : nouveaux projets). La priorisation peut également s'appuyer sur les résultats des évaluations. La collectivité locale peut également justifier ses choix au regard d'indicateurs socio-économiques ou budgétaires qui lui permettront de se comparer à des collectivités semblables.
- **Soumettre le PPI au vote de l'assemblée délibérante.**

## 2. Contexte d'élaboration du PPI de la Région Bourgogne-Franche-Comté

Le contexte d'élaboration du PPI 2024-2030 de la Région BFC est marqué par de multiples contraintes et incertitudes qui portent plus particulièrement sur les éléments suivants :

- **Le contexte économique et financier est particulièrement instable.** Ces perspectives pourraient avoir un effet défavorable sur les recettes et sur les dépenses de la Région, dans les années à venir, puisque le budget de la collectivité est très dépendant de l'activité économique et de l'évolution des taux :
  - **En matière de croissance,** le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indiquent que les perspectives de croissance sont incertaines dans un contexte caractérisé par les perturbations du secteur financier, le niveau élevé de l'inflation, les effets de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'héritage de trois années de pandémie de covid[1]. À titre d'illustration, le FMI indique que la fragmentation du monde en blocs géopolitiques a le potentiel d'engendrer des pertes de production considérables. En outre, la détérioration des perspectives de croissance en Chine et dans d'autres grands pays émergents affecte les partenariats commerciaux, du fait de la forte intégration des chaines d'approvisionnement au niveau mondial.
  - **En matière de politique monétaire,** le climat d'incertitude se poursuit. En septembre 2023, la Banque centrale européenne a indiqué que ses taux d'intérêt directeurs *"ont atteint des niveaux qui, maintenus pendant une durée suffisamment longue, contribueront fortement au retour au plus tôt de l'inflation au niveau de l'objectif de 2 % à moyen terme."*[2] *Cette communication est à prendre avec précaution*[3]. Durant le premier semestre 2022, une communication similaire avait été employée avant que les taux remontent de manière brutale à compter de juillet 2022. Depuis cette date, la BCE a relevé ses taux directeurs à dix reprises ce qui a porté le principal taux de refinancement à 4,50 % (soit + 450 points de base vis-à-vis de janvier 2022). La présidente de la BCE a indiqué que *"nous ne pouvons pas dire que nous avons atteint le pic."*
- **Les besoins d'investissement de la Région sont massifs,** plus particulièrement dans le domaines des transports et des lycées, et ce notamment afin de répondre à certaines obligations légales. Par exemple, les objectifs de réduction de consommation énergétique dans les bâtiments publics (lycées, locaux administratifs) engendreront de très lourdes dépenses pour la Région, dans les 25 prochaines années (environ 10 milliards d'euros).

(1) FMI. **Perspectives de l'économie mondiale. Avril 2023**. OCDE. **Perspectives économiques de l'OCDE. Juin 2023.**
(2) Décision de politique monétaire de la Banque centrale européenne du **14 septembre 2023**.
(3) Les banques centrales utilisent un mode de communication dénommé *forward guidance* (ou "guidage prospectif") qui consiste à annoncer à l'avance l'orientation future de la politique monétaire et à communiquer sur la trajectoire future des taux directeurs. Ce faisant, les banques centrales permettent aux agents économiques et financiers d'avoir une meilleure visibilité et de faire reposer leurs projets sur des perspectives plus stables.

- **Les capacités de financement de la Région sont de plus en plus réduites,** avec une forte contraction des marges de manœuvre. L'effet de ciseaux s'accroît significativement au fil des exercices budgétaires, ce qui engendre une contraction de la capacité d'autofinancement impliquant des économies sur les dépenses de fonctionnement[4]. La baisse des dépenses relatives aux transports TER est certes notoire (- 30 M€ sur la convention TER), mais elle sera annihilée - en très grande partie - par les effets de l'inflation et de la hausse des taux.
- **La hausse des dépenses liée à l'inflation a notamment obligé la collectivité à faire "une pause" dans sa stratégie d'investissement, en 2023,** tout en maintenant un niveau d'investissement élevé d'environ 600 millions d'euros. Le CESER a considéré que cette pause est logique puisqu'elle vise à assurer la soutenabilité financière des investissements.
- **La hausse des taux d'emprunt engendre une hausse mécanique du coût de la dette.** Dans l'hypothèse où les banques centrales maintiendraient leurs taux directeurs dans les prochaines années à des niveaux proches de ceux constatés en 2023 (de l'ordre de 4,5 %), les capacités d'endettement et d'investissement de la Région s'en trouveraient limitées. En outre, la hausse des frais liés à la dette détériore la capacité d'autofinancement de manière mécanique.
- **Le niveau de dette de la Région est plafonné par la loi, soit une capacité de désendettement maximale de 9 ans[5].** Cette disposition légale constitue une contrainte particulièrement limitative en termes de stratégie d'investissement. Au vu de la prospective financière actualisée fin 2022, le CESER craint que la Région atteigne très rapidement ce plafond de 9 ans, ainsi que le plancher d'épargne nette minimum fixé à 100 millions d'euros par le projet de mandat. De ce fait, les dépenses annuelles du PPI devront être nécessairement limitées sans quoi ces deux ratios seront très vite dépassés.
- **La plupart des investissements réalisés jusqu'ici apparaissent comme étant obligatoires (car liés aux compétences des Régions) ou justifiés au regard de plusieurs motifs (volontarisme politique, démarche partenariale, réponses à des besoins spécifiques des territoires…).** Il n'est pas évident, à première vue, d'envisager des marges de manœuvre pour le futur PPI. Par exemple, il est difficile d'imaginer que la Région puisse se désengager de certaines politiques même pour les politiques dites "volontaristes". En outre, la Région devra également répondre à de nouveaux besoins d'investissement non financés jusqu'ici, et elle devra également mobiliser des financements au titre des contreparties du FEADER 2023-2027.
- **L'incertitude et l'instabilité deviennent désormais des composantes "habituelles" dans l'élaboration des politiques publiques, ce qui rend les exercices de planification pluriannuelle particulièrement complexes, quel que soit le domaine d'action publique considéré.** Dans ce cadre, la gestion des risques constitue un enjeu majeur.

Ces considérations aboutissent à une problématique majeure : comment la Région va-t-elle pouvoir financer ses besoins d'investissements, dans les années à venir, compte tenu de très faibles marges de manœuvre et de multiples contraintes et incertitudes ?

## 3. La capacité d'investissement de la Région BFC

L'élaboration du PPI repose notamment sur la détermination de la **capacité d'investissement** elle-même établie à partir de la prospective budgétaire pluriannuelle. À ce titre, les ratios d'épargne (brute et nette) et la capacité de désendettement constituent des lignes conductrices majeures. La Région devra ainsi dégager suffisamment de capacité de financement afin de couvrir des besoins d'investissement qui s'annoncent particulièrement importants.

### a/ Capacité d'investissement actuelle (hors dépenses liées au PPI)

Les dernières données de prospective financière ressortent des orientations budgétaires 2023 (décembre 2022). Comme le CESER a pu le souligner dans ses avis, les marges de manœuvre de la Région sont particulièrement minces.
En l'état actuel, sans tenir compte des nouvelles opérations d'investissement à inscrire dans le prochain PPI, la Région pourrait assez rapidement atteindre la capacité de désendettement maximale fixée par la loi à 9 ans, étant donné que le projet de mandat envisage de la maintenir en dessous de 7,5 ans à l'issue du mandat 2021-2028. Cette marge de précaution de 1,5 an permet de tenir compte des incertitudes. En outre, les agences de notation dégradent les collectivités qui dépassent 7,5 ans, avec pour conséquence un net renchérissement des coûts de financement.

(4) Autofinancement = recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement.
(5) Capacité de désendettement = dette ÷ épargne brute.

### Évolution prévisionnelle de la capacité de désendettement de la Région

| *En M€* | prév. 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Recettes (hors emprunt)** | **1 495** | **1 655** | **1 482** | **1 477** | **1 461** |
| Recettes de fonctionnement | 1 346 | 1 409 | 1 339 | 1 336 | 1 332 |
| *dont recettes de fonctionnement structurelles* | *1 231* | *1 253* | *1 273* | *1 287* | *1 303* |
| *Evolution annuelle* | | *1,7%* | *1,6%* | *1,2%* | *1,2%* |
| Recettes d'investissement | 148 | 246 | 143 | 141 | 130 |
| **Dépenses (hors dette)** | **1 711** | **1 757** | **1 607** | **1 534** | **1 501** |
| Dépenses de fonctionnement | 1 082 | 1 160 | 1 090 | 1 076 | 1 075 |
| *dont dépenses de fonctionnement structurelles* | *961* | *1 041* | *1 033* | *1 052* | *1 061* |
| *Evolution annuelle* | | *8,3%* | *-0,7%* | *1,8%* | *0,8%* |
| Dépenses d'investissement | 629 | 597 | 516 | 458 | 425 |
| *dont dépenses d'investissement hors fonds européen* | *556* | *481* | *469* | *415* | *389* |
| *dont fonds européens* | *73* | *116* | *48* | *43* | *36* |
| **Dette** | **80** | **114** | **127** | **140** | **145** |
| Frais financiers | 14 | 38 | 44 | 49 | 49 |
| Amortissement | 66 | 76 | 83 | 91 | 97 |
| **Emprunts nouveaux** | **289** | **216** | **251** | **198** | **185** |
| **Endettement au 31/12** | **1 320** | **1 460** | **1 629** | **1 735** | **1 823** |
| **Besoin de financement** | 222 | 140 | 168 | 106 | 88 |
| ***Ratios prévisionnels (CA estimé)*** | | | | | |
| **Epargne brute** | **250** | **211** | **205** | **211** | **208** |
| **Taux d'épargne brute** | **18,6%** | **15,0%** | **15,3%** | **15,8%** | **15,6%** |
| **Epargne nette** | **184** | **135** | **122** | **120** | **111** |
| **Taux d'épargne nette** | **13,6%** | **9,6%** | **9,1%** | **9,0%** | **8,3%** |
| **Capacité de désendettement** | **5,3** | **6,9** | **7,9** | **8,2** | **8,8** |

Source : Orientations budgétaires 2023 (décembre 2022).

## b/ Capacité d'investissement à venir (avec les nouvelles dépenses liées au PPI)

Malgré l'absence de données chiffrées, à ce stade, il est possible de mettre en avant les enjeux suivants qui pourraient conduire à une impasse budgétaire, pour la Région, en matière de stratégie d'investissement.

**Premièrement, la capacité de financement de la Région est très modérée :**

- Le **levier fiscal** est inexistant.
- Il n'y a quasiment aucune marge de manœuvre en matière d'**autofinancement**, sauf à réduire drastiquement les dépenses de fonctionnement dédiées aux politiques régionales. Pour mémoire, environ 90 % des dépenses de fonctionnement sont dédiées aux projets (collectivités, entreprises, associations…) et aux compétences de la Région (lycées, TER…).
- Le plafond de **dette** est encadré par la loi, et la dette s'est renchérie du fait de la hausse des taux.

**Deuxièmement, les dépenses d'investissement devraient augmenter de manière significative dans les prochaines années, du fait de besoins avérés et des orientations du projet de mandat 2021-2028, notamment en ce qui concerne les principaux points suivants :**

- **Lycées et bâtiments administratifs :** les besoins d'investissement sont estimés à 10 milliards d'euros afin de réaliser les travaux de rénovation énergétique dans les lycées de Bourgogne-Franche-Comté et dans les bâtiments administratifs de la Région, en application des lois TECV (Transition Énergétique et Croissance Verte, 2015) et ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, 2018) qui visent une réduction des consommations d'énergie finale dans les bâtiments de - 40 % à l'horizon 2030 et de - 60 % à l'horizon 2050. Ces besoins colossaux conduisent à une impasse financière pour une collectivité comme la Région qui a engagé environ 500 millions d'euros d'investissement annuels en moyenne, ces cinq dernières années, toutes politiques publiques confondues (éducation, transport…). Seul un report des délais légaux permettrait de sortir de cette impasse, nonobstant les actions prévues par la Région en matière de rationalisation du patrimoine. Pour les lycées, la Région indique que cette rationalisation devient un impératif compte tenu de l'évolution des effectifs des lycéens et des objectifs de transition énergétique.

- **Énergies renouvelables (EnR) :** les besoins d'investissement sont particulièrement importants, notamment en application de la loi TECV qui prévoit d'augmenter la part des EnR à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32% de cette consommation en 2030. À ce jour, les EnR occupent 19,3% de la consommation finale brute d'énergie en France et 15% en Bourgogne-Franche-Comté. L'ambition de la Région est de tendre d'ici 2050 vers une région à énergie positive et bas carbone, en visant d'abord la réduction au maximum des besoins d'énergie, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, et en développant les énergies renouvelables locales. Pour ce faire, la Région a adopté une feuille de route de la transition énergétique 2022-2024 qui détaille les actions à mettre en place.
- **Mobilité durable :** la Région prévoit de décarboner les transports régionaux, en utilisant une énergie décarbonée et en augmentant la fréquentation des transports collectifs. Concernant la réduction des motorisations diesel, la Région envisage d'atteindre, avant 2028, la suppression totale pour le transport ferroviaire voyageur et la réduction de moitié pour le transport routier du réseau Mobigo. Pour le ferroviaire, il est prévu d'utiliser, de manière provisoire, les biocarburants afin de décarboner les TER diesel, ce qui impliquera ensuite de nouveaux investissements afin de décarboner les TER de manière plus pérenne.
- **Infrastructure de transports :** les besoins visent à adapter les infrastructures de transport afin de diminuer l'empreinte carbone, les émissions d'oxyde d'azote et les particules fines. Pour ce faire, la Région entend développer les lignes ferroviaires nécessaires au fret et favoriser le déploiement de bornes de charge pour véhicules électriques et le déploiement de stations GNV pour les poids lourds. Ces objectifs impliqueront de nouveaux investissements.

**Troisièmement, le volet "Mobilités" 2023-2027 du CPER Bourgogne-Franche-Comté va conditionner certaines opérations d'investissement à inscrire au PPI.** La capacité de financement de la Région dépendra de celle de l'État dans un contexte de réorientation des investissements en faveur des modes de transport décarbonés.[6]

**Au final, compte tenu d'une capacité de financement modérée et de besoins d'investissement avérés, la Région pourrait se retrouver dans une impasse financière en matière de stratégie d'investissement, avec des besoins largement supérieurs aux possibilités de financement, même si certains investissements seront étalés dans le temps.** À ce titre, plusieurs travaux récents questionnent la soutenabilité budgétaire des investissements à réaliser pour atteindre les objectifs de neutralité carbone :

- France Stratégie estime qu'il faudrait dégager 66 milliards d'euros d'investissements supplémentaires (publics/privés), chaque année en France jusqu'en 2030, tous secteurs confondus, dont 10 milliards pour les bâtiments publics.
- L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) estime que les collectivités locales devront réaliser 6,5 milliards d'euros d'investissements "climat" additionnels, chaque année jusqu'en 2030, étant donné qu'elles en réalisent aujourd'hui 5,5 milliards. Au final, l'effort total "climat" de 12 milliards d'euros représente environ 20% du total des dépenses d'investissement locales. En plus des besoins d'investissements, I4CE estime que les collectivités devront augmenter leurs moyens humains d'ingénierie à hauteur de 1,5 milliard d'euros, chaque année.
- La délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale indique que *"les ambitions de lutte contre le changement climatique (…) obligent les collectivités à tourner le dos à la frilosité budgétaire qui avait marqué la décennie 2010 et à changer de dimension dans leur politique d'investissement". Selon cette délégation, les collectivités territoriales sont "au pied du mur de la transition écologique".*

**(6)** Voir l'avis du CESER du 17 octobre 2023 relatif au volet "Mobilités" du CPER 2023-2027 Bourgogne-Franche-Comté. Cet avis précise qu'au niveau national, les avenants "Mobilités" 2023-2027 des CPER permettront de décliner le **Plan d'avenir pour les transports** avec 8,6 milliards d'euros d'engagements de l'État pour les cinq prochaines années (+ 50 % en comparaison aux CPER 2015-2022). Cet engagement financier de l'État est néanmoins jugé insuffisant par l'association **Régions de France** qui s'appuie sur les travaux du Comité d'orientation des infrastructures (besoin global de financement de 84,3 milliards d'euros pour la période 2023-2027 avec un effort attendu de l'État de 28,9 milliards d'euros).

# 4. Les préconisations du CESER

Au vu des différents éléments mentionnés ci-avant, et sous réserve des capacités d'investissement pluriannuelles qui restent à chiffrer, le CESER formule les préconisations suivantes pour l'élaboration du PPI 2024-2030 de la Région BFC :

## a/ Prioriser et hiérarchiser les opérations d'investissement sur la base d'une vision d'avenir pour la Bourgogne-Franche-Comté, et en fonction d'objectifs clairement définis

- Objectifs visant à décliner des impératifs juridiques (ex : réduction des consommations d'énergie dans les lycées imposée par les lois TECV et ELAN).
- Objectifs déterminés par le projet de mandat 2021-2028, en revisitant en tant que de besoin certains enjeux :
  - L'adaptation au changement climatique, qui permet de surmonter et de réduire au minimum les effets des changements climatiques déjà présents.
  - L'atténuation du changement climatique, qui vise à réduire ou à limiter les émissions de Gaz à effet de serre (GES) et à protéger/améliorer les puits et réservoirs des GES (ex : forêts). Le soutien des projets liés à l'hydrogène constitue un enjeu prioritaire à ce titre.
  - L'attractivité de la région. Actuellement, de nombreuses entreprises bourguignonnes et franc-comtoises souffrent de lourdes difficultés pour attirer et recruter les compétences. Si cette situation devait perdurer, certains investissements du PPI ne pourront pas se faire, faute de trouver du personnel qualifié.
  - La résilience de l'économie régionale. Le SRDEII 2022-2028 met en avant le besoin de renforcer la résilience de l'industrie et de l'économie de proximité. À ce titre, la Région entend renforcer sa politique de capital-investissement et développer une approche souveraine afin de conserver la valeur ajoutée, les emplois et les centres de décision sur le territoire. Plus globalement, le renforcement des outils d'ingénierie financière est nécessaire afin de compléter l'offre existante, étant donné que de nouveaux outils ont été créés récemment à l'instar du fonds OSER (Outil de Soutien aux Entreprises Régionales de Bourgogne-Franche-Comté).

## b/ Conforter les moyens d'ingénierie indispensables à la mise en œuvre du PPI

- Donner davantage de visibilité budgétaire aux dispositifs d'ingénierie, qu'ils soient financés sur la section de fonctionnement ou d'investissement, en distinguant les dépenses d'ingénierie des autres dépenses de fonctionnement plus usuelles.
- Reconnaître ces dépenses d'ingénierie comme des investissements immatériels indispensables au bon déploiement du PPI.

## c/ Soutenir les investissements liés aux "compétences partagées" qui procurent des effets de levier pour le développement et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté

Depuis 40 ans, la décentralisation a conduit à une imbrication croissante des compétences des collectivités, avec pour conséquence une certaine inefficience de l'action publique. Dans son rapport public annuel 2023, la Cour des comptes indique que *"la situation actuelle ne permet pas de s'assurer de l'efficience globale des interventions des acteurs et nuit à la lisibilité de cette organisation par nos concitoyens. Elle ne favorise pas non plus la prise en compte des nouveaux enjeux du développement durable, qui doivent être appréhendés à des échelles géographiques qui ne coïncident pas avec la carte des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État et nécessitent de mobiliser des compétences techniques nouvelles, dont les acteurs locaux sont en partie dépourvus."*[7] La gestion du Plan stratégique national (PSN) de la France et du FEADER 2023-2027 est très illustrative de la complexité inhérente aux transferts de compétences. En outre, ces transferts se soldent par d'importants transferts de charges financières aux collectivités locales.

Dans cet environnement institutionnel complexe, l'exercice des compétences dites "partagées" constitue un enjeu à part entière, notamment en matière de politique d'investissement.

(7) **Rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes** (mars 2023).

Les Régions sont particulièrement concernées puisqu'elles cofinancent de nombreux investissements avec l'État (ex : routes nationales), les Départements (ex : numérique), les Communes et les EPCI (ex : équipements culturels et sportifs), avec des niveaux d'intervention très différenciés selon les politiques publiques considérées (de quelques centaines de milliers à plusieurs dizaines de millions d'euros).

En Bourgogne-Franche-Comté, ces dernières années, la Région a cofinancé des investissements relevant de compétences partagées principalement dans les domaines de l'aménagement du territoire, des infrastructures de transport, du numérique, de la culture, du sport, de la santé et du tourisme. Par exemple, la Région soutient les projets de territoire via les "contrats de territoires 2022-2028" qui permettent de financer des investissements en faveur de l'adaptation au changement climatique, de l'attractivité, des mobilités durables, de l'accès à la santé, ou des investissements visant à financer des priorités locales, des expérimentations ou des projets innovants.

Compte tenu des contraintes financières et des incertitudes, l'élaboration du PPI 2024-2028 pose très clairement la question de la poursuite du cofinancement des compétences partagées.

En effet, dans les prochaines années, les compétences obligatoires de la Région vont fortement conditionner les choix et les priorités politiques ainsi que les possibilités d'action. D'un point de vue financier, ces compétences dites de "gestion" (lycées, transports…) risquent d'emporter les autres politiques publiques régionales qui reposent davantage sur une logique de "développement" adaptée aux besoins des acteurs (développement économique, aménagement du territoire, culture…)[8].

De ce fait, la Région ne pourra certainement plus soutenir les projets d'investissement locaux avec le même niveau d'intervention en ce qui concerne les compétences partagées (santé, culture, sport, numérique…). Pour autant, il conviendrait de "ne pas fermer la porte" aux projets qui pourraient recouvrir un intérêt notoire pour le développement et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le CESER préconise à la Région de soutenir les investissements ressortant de compétences partagées selon les conditions suivantes :

- Investissement qui procure des effets de levier significatifs pour le développement et l'attractivité de la région. Par exemple, compte tenu des difficultés rencontrées par les associations pour recruter du personnel, le CESER préconise de maintenir l'investissement actuel dédié aux associations. En effet, le dispositif d'emplois d'utilité sociale permet de consolider l'emploi dans de nombreuses associations bourguignonnes et franc-comtoises.
- Investissement qui repose sur un important ancrage local et sur l'implication de la société civile (co-construction avec les associations, les entrepreneurs, les citoyens…).
- Investissement qui "ne rentre pas dans les cases d'éligibilité administrative" des règlements d'intervention de la Région (projets complexes, transversaux, innovants…).
- Investissement dont la réalisation est très fortement conditionnée par le soutien financier de la Région (effet de levier de l'aide régionale), dans une logique de financement public-privé.

**Plusieurs catégories d'effet levier peuvent être identifiées (extraits de l'autosaisine du CESER "Repenser la dépense publique locale", 2017)**

- L'effet multiplicateur, soit la capacité de la dépense publique à générer des financements supplémentaires.
- L'effet catalyseur, qui facilite la conception ou l'éclosion de projets, qui donne envie d'agir.
- L'effet de gouvernance, qui permet de déployer des partenariats/coopérations nouveaux ou innovants, et qui favorise la co-production de l'intérêt général, au niveau local.
- La plus-value d'un dispositif public en termes de développement durable (selon ses trois composantes : économique, sociale et environnementale), soit sa capacité à apporter des réponses innovantes et durables vis-à-vis d'autres dispositifs existants ou déjà expérimentés.

Si certains effets levier sont assez facilement identifiables (ex : effet multiplicateur), d'autres le sont moins (ex : effet levier d'une politique publique sur le bien-être des habitants, sur des pratiques sociales, sur des modes de gouvernance…). Pour aider à leur identification, les acteurs locaux gagneraient à être associés dès l'élaboration du projet envisagé, en tant que "parties prenantes". Et ce afin de définir plus précisément les attendus du projet, sa plus-value pour le développement durable du territoire.

**(8)** Cf. avis du CESER relatif au compte administratif 2022 de la Région BFC (juin 2023).

Une commission "ad hoc" de sélection des projets pourrait être créée afin de se prononcer sur l'opportunité de soutenir tel ou tel projet d'investissement lié à une compétence partagée. Des représentants des territoires et de la société civile (dont le CESER et les CODEV) pourraient être membres de cette commission. Il s'agira notamment d'analyser collectivement les projets d'investissement selon une *approche politique* portée par l'intérêt général, et pas uniquement sous un *angle technique* défini par des critères d'éligibilité administratifs trop formels.

Un point d'information pourrait être fait en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en tant que de besoin.

A contrario, si la Région n'entend plus cofinancer - via le PPI - certains investissements liés aux compétences partagées, le CESER préconise de donner de la visibilité aux acteurs afin qu'ils puissent envisager de nouvelles modalités de financement de leurs projets.

### d/ Évaluer préalablement les impacts et les effets du PPI

Cette évaluation préalable pourrait se faire selon :

- Une approche stratégique "macro", au niveau des principales enveloppes d'investissements thématiques (lycées, transports, énergie…).
- Et/ou une approche "micro", au niveau des opérations d'investissement les plus importantes ou les plus significatives en termes de développement régional (ex : infrastructures).

Cette approche consiste à :

- Identifier précisément les objectifs recherchés par l'investissement et s'assurer de l'absence d'alternative efficace au sein de la société civile ou des secteurs économiques.
- Estimer les externalités négatives et positives de l'investissement (ex : conséquences sur la croissance, sur l'emploi, sur la localisation de certaines activités), en se mettant dans une perspective de moyen/long terme concernant les réponses à apporter aux besoins des territoires.
- Estimer les effets de levier recherchés et identifier les effets d'aubaine non désirés.
- Examiner si l'investissement pourrait se faire sans le soutien financier de la Région, afin d'estimer préalablement l'effet de levier financier de l'aide régionale notamment autour des questionnements suivants : *Le financement envisagé intervient-il selon une logique contracyclique, d'additionalité, de subsidiarité ? Son montant est-il significatif (décisif) pour développer l'opération d'investissement envisagée ? Comment éviter les effets d'aubaine et inscrire la dépense de la Région dans une optique de plus long terme ? La collectivité agit-elle du fait d'une carence de financement privé ?*
- Déterminer des indicateurs de retour sur investissement, notamment en ce qui concerne les conséquences sur les recettes de la Région, en identifiant plus spécifiquement les opérations d'investissement ayant un impact positif sur la fiscalité régionale.
- Inscrire la réflexion dans une logique de coût global (nouvelles recettes pour la collectivité, impact sur les dépenses de fonctionnement, sur les coûts de maintenance, d'entretien, durées d'amortissement…).
- Estimer les coûts de l'investissement en le comparant avec les coûts actuels.
- Intégrer les incertitudes (ex : prévision de croissance économique, évolution des taux directeurs, volet "Mobilités" 2023-2027 du CPER) et mieux appréhender les risques courants).
- Tenir compte des évaluations réalisées ou d'indicateurs déjà existants, pour les opérations d'investissement qui s'inscrivent dans la continuité d'opérations déjà financées.

Pour les investissements les plus importants, le CESER préconise à la Région de recourir à des études d'impact, nonobstant les dispositions du code général des collectivités territoriales qui prévoient que *"pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret, l'exécutif présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement"* (cf. article L. 1611-9 du CGCT). Selon ces dispositions juridiques, le seuil serait de l'ordre de 330 M€ pour la Région BFC (montant qui correspond à 25 % des recettes de fonctionnement). Or, dans la réalité, il est peu probable que des investissements dépassent ce seuil. Pour autant, le CESER propose à la Région de réaliser des études d'impact pour les opérations

les plus importantes ou les plus significatives en termes de développement régional (ex : infrastructures).

### e/ Développer une démarche de gestion des risques

- Engager une réflexion pour développer une démarche globale de gestion des risques, compte tenu de la survenue de plus en plus fréquente de risques (économiques, financiers, climatiques, sanitaires…) ayant un impact notoire sur les politiques publiques régionales. Cette démarche aurait pour objectif de discerner dans la complexité, de décider dans l'incertitude et d'agir dans l'adversité, afin de sécuriser la mise en œuvre des politiques régionales. In fine, il s'agirait de développer une "culture de gestion du risque" au même titre qu'une "culture de l'évaluation" a été déployée durant ces dernières années au sein de la Région.
- Cette démarche de gestion des risques ne serait pas spécifique au PPI, mais le PPI pourrait d'ores et déjà identifier certaines catégories de risques dont la survenue empêcherait ou retarderait la réalisation des opérations d'investissement.

### f/ Rechercher de nouveaux financements et conforter l'autofinancement

- Mobiliser l'épargne citoyenne pour soutenir les investissements. À ce titre, une réflexion pourrait être envisagée avec la Région, le CESER, la Place financière, la Banque de France, la Caisse des dépôts, la Chambre régionale des comptes, notamment.
- Rechercher des sources spécifiques de financement, plus particulièrement au niveau de l'Union européenne.
- Poursuivre le dialogue avec l'État et Régions de France relatif aux modalités de péréquation entre les Régions, afin de corriger les écarts de ressources et davantage tenir compte des spécificités de la Bourgogne-Franche-Comté. En effet, en comparaison à d'autres territoires, les ressources financières de la Région BFC ne sont pas à la hauteur des dépenses publiques à couvrir. Le domaine des transports ferroviaires est particulièrement illustratif à ce titre. La Bourgogne-Franche-Comté dispose en effet d'un linéaire ferroviaire très important (2 500 kms de voie ferrée dont 2 000 kms dédiés au trafic régional) afin de couvrir un territoire vaste (48 000 km²), peu dense (59 hab./km²) et à dominante rurale, ce qui génère des coûts d'entretien et d'exploitation très élevés, tant en investissement qu'en fonctionnement.
- Conforter l'autofinancement en poursuivant la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en ouvrant ou en poursuivant les chantiers suivants :
  - Réexaminer l'ensemble des dépenses de fonctionnement.
  - Poursuivre la réflexion sur les mobilités, compte tenu du poids prépondérant de cette politique publique dans le budget régional.
  - Porter un point de vigilance quant aux perspectives de recrutement de personnel.

### g/ Envisager des modes de gestion alternatifs des politiques publiques régionales, puisque le mode de gestion impacte le coût des opérations d'investissement et donc le coût du PPI dans son intégralité

- Marchés de partenariat :
  - Un marché de partenariat est "un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique (ou à un groupement d'opérateurs économiques) une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement." Les marchés de partenariat remplacent la précédente formule des partenariats publics privés (PPP).
  - Le marché de partenariat permet notamment de bénéficier du savoir-faire des partenaires privés mais également favoriser l'accès aux innovations développées par ces derniers. Il implique cependant un financement principalement privé pour l'ensemble des opérations à réaliser, ce qui ne correspond pas à certaines opérations d'investissement financées par la Région (financement principalement public).
  - Le recours aux marchés de partenariat peut s'avérer utile dans un contexte de restrictions budgétaires. Il doit néanmoins être envisagé avec prudence, en analysant les situations

au cas par cas, et en capitalisant sur des retours d'expériences et sur des évaluations. Il implique en outre de mettre en place des procédures spécifiques de pilotage et de suivi, à la fois au niveau technique et politique. In fine, le recours aux marchés de partenariat doit présenter des avantages explicites et préalablement objectivés notamment en termes de performance vis-à-vis des formules plus classiques de la commande publique, sans quoi un marché de partenariat ne doit pas être envisagé.

- Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) :
  - Les SCIC ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale.
  - Une collectivité locale peut jouer différents rôles dans l'incubation, la création et le développement des SCIC : sensibilisation des habitants et des acteurs, construction d'un écosystème favorable à l'émergence de ce type de projet coopératif, utilisation des services proposés par la SCIC, subventionnement, entrée au capital…
  - Certains exemples démontrent l'intérêt des SCIC et des structures agréées "entreprise solidaire d'utilité sociale" dans le développement des projets locaux, notamment dans le domaine de la transition énergétique (exemples de la SCIC "**Combrailles durables**" en Auvergne-Rhône-Alpes et de la SAS à statut coopératif "**La Fruitière à énergies**" à Quingey dans le Doubs). Ces modalités d'entreprenariat sont particulièrement intéressantes dans la mesure où elles favorisent l'implication des habitants et l'ancrage territorial des projets, avec une création de valeur au niveau local.
- Envisager de nouvelles modalités de gestion du château de Châteauneuf-en-Auxois, propriété de la Région (exemples : autonomie de gestion, recours à des investissements tiers, mécénat).

### h/ Conforter le suivi du PPI et donner de la visibilité aux porteurs de projets

Depuis plusieurs années, les modalités de gestion des politiques publiques régionales se sont singulièrement complexifiées du fait de multiples facteurs structurels et conjoncturels : transferts de compétences massifs, crise sanitaire inédite, inflation galopante… Cet environnement instable a eu un impact notoire sur les projets financés par le secteur public. Le PPI, en tant que nouvel outil au service du projet de mandat 2021-2028, s'intégrera aux modalités de gouvernance et de gestion existant actuellement au sein de la Région : dialogue de gestion, prospective pluriannuelle financière, suivi budgétaire, reporting… Dans l'attente de connaitre plus précisément les modalités de gouvernance et de gestion du PPI qui seront proposées par l'exécutif régional, le CESER préconise de :

- Conforter les modalités de suivi de la stratégie d'investissement de la Région, notamment sur les volets budgétaires et financiers, en dégageant si besoin des moyens humains sur les effectifs existants.
- Donner de la visibilité aux porteurs de projets en mettant en place des "rapports d'orientation" relatifs à certaines opérations d'investissement, de manière à donner de la souplesse dans les modes de gestion (ex : appels à projets). À l'instar des rapports d'orientations budgétaires déployés dans le secteur médico-social, ces "rapports d'orientation" du PPI indiqueraient les objectifs recherchés et les fenêtres de dépôts des projets de manière à ce que les porteurs puissent s'organiser au mieux pour planifier leurs projets.

### i/ Engager une réflexion partagée sur la stratégie de rationalisation/ mutualisation des surfaces des lycées

La démarche de rationalisation/mutualisation constitue une orientation forte de l'exécutif régional. Elle est principalement portée par des enjeux liés aux effectifs des lycées (en baisse) et aux besoins d'investissement (en forte hausse). Elle s'inscrit dans un contexte de bon usage des fonds publics et de contraction des marges de manœuvre financières. La Région présente le processus de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées comme incontournable, en mettant en avant le risque de ne plus pouvoir répondre à ses obligations réglementaires (sécurité, rénovation énergétique…) à moyen terme, compte tenu de besoins d'investissement colossaux dans les lycées (10 milliards d'euros jusqu'en 2050).

Toutefois, l'avenir de la carte des lycées ne se joue pas uniquement sur des motifs financiers et démographiques. Les objectifs réglementaires de transition énergétique ne peuvent ni ne doivent remettre en question une offre de formation de proximité et d'accès au service public de l'éducation, ou priver les territoires de la dynamique liée à la présence d'un lycée.

Et ce d'autant plus que certains territoires infrarégionaux seront davantage touchés par les baisses d'effectifs des lycéens.

Au vu de l'ensemble de ces éléments détaillés dans l'annexe relative aux lycées ci-après, le CESER préconise à la Région de :

- Donner de la visibilité aux enjeux de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées, sur le moyen et long terme. Les termes mêmes de "rationalisation" et "mutualisation" recouvrent des modalités opérationnelles distinctes restant à préciser. Le processus soulève de multiples problématiques qu'il conviendra d'affiner, d'anticiper et de considérer selon une logique d'ensemble, plus particulièrement en ce qui concerne les impacts sur les points suivants :
  - L'aménagement et l'attractivité des territoires.
  - Les conditions d'enseignement et de vie des lycéens.
  - Le personnel technique des lycées.
- Développer une approche centrée sur l'usage des locaux qui dépasse la seule logique technique visant à atteindre les obligations règlementaires.
- Mobiliser la communauté éducative, les acteurs locaux et la société civile (dont le CESER) afin d'engager une réflexion partagée sur les projets de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées de Bourgogne-Franche-Comté. Comme mentionné dans son avis relatif au BP 2023 de la Région, le CESER demande que son avis soit entendu pour toute réflexion sur la révision de la carte des lycées.

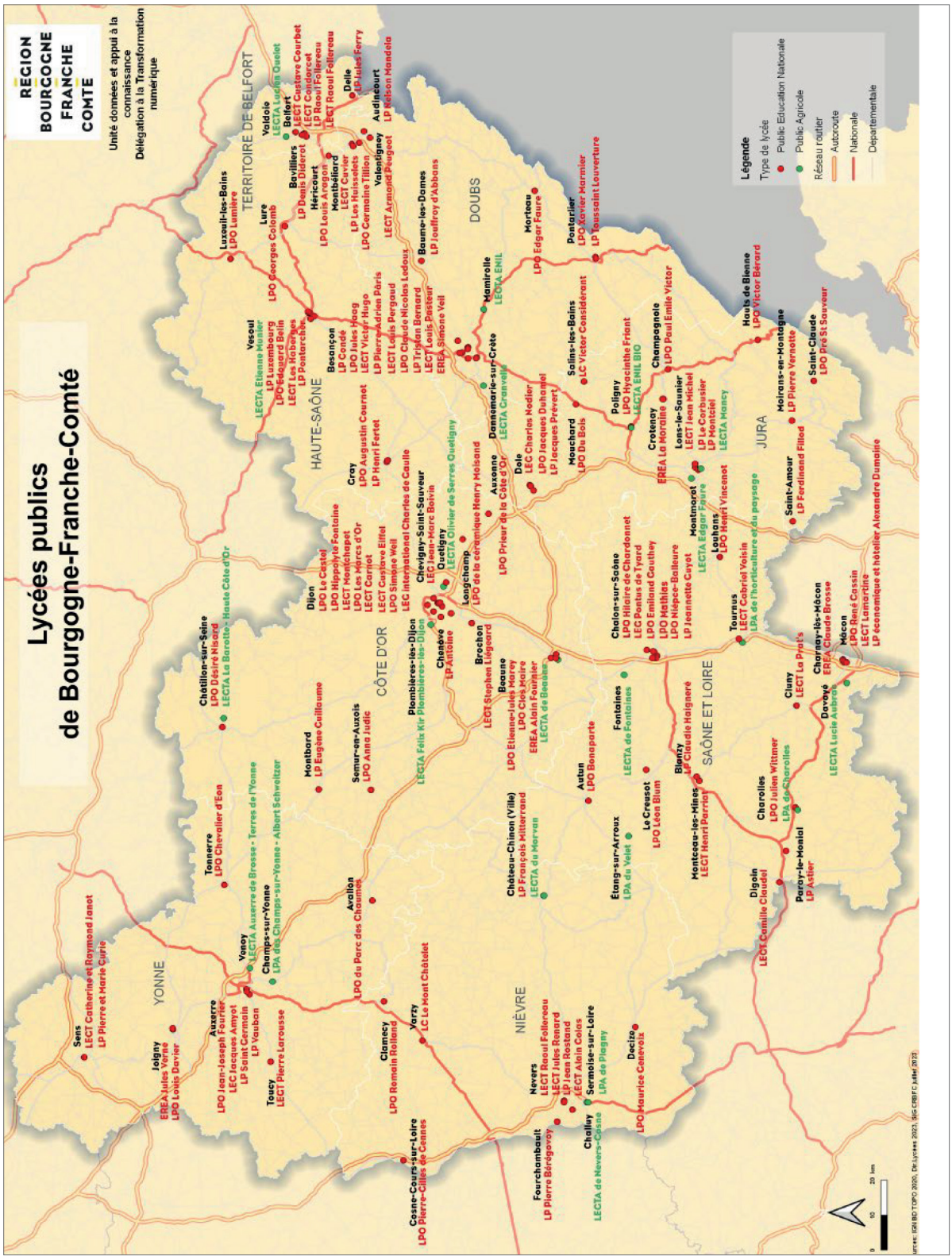
## j/ Poursuivre les investissements dans les CFA et CFPPA

- Accompagner de manière significative ces centres de formation afin d'assurer une formation de qualité qui répond aux besoins de tous, sur l'ensemble des territoires.
- Veiller à un aménagement du territoire équitable corrélé au développement économique et aux besoins de formation, en lien avec les opérateurs de compétences (OPCO).

# **Annexe -** les lycées, enjeu majeur du PPI à débattre collectivement

## 1. La politique d'investissement de la Région dans les lycées

La Région est propriétaire de 129 lycées publics en Bourgogne-Franche-Comté. Elle gère un parc immobilier de plus de 2,3 millions de m² qui comprend 224 sites, 1 431 bâtiments et 1 287 logements de fonction.



Les lycées constituent un enjeu à part entière dans le PPI, puisque les besoins en investissement sont massifs et en augmentation constante alors même que les effectifs de lycéens diminuent depuis plusieurs années. Cette tendance démographique devrait se poursuivre.

Dans ce contexte, la Région a défini les enjeux et objectifs suivants.

### a) Respecter la réglementation

La Région, propriétaire des lycées, a pour toute première obligation le respect de la réglementation. Elle assure une veille régulière sur les enjeux réglementaires en constante évolution *(sécurité électrique et incendie, sécurité alimentaire pour la restauration, accessibilité, amiante, radon, plomb, légionnelle, qualité de l'air intérieur…),* et met en œuvre les actions qui permettent de les respecter. Par exemple, la Région engage d'importants moyens financiers afin de mettre en accessibilité les lycées.

### b) Répondre aux obligations légales en matière de transition énergétique

La Région doit appliquer les dispositions des lois TECV et ELAN qui fixent des objectifs de réduction des consommations d'énergie et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans les consommations (cf. supra).

Afin d'atteindre ces objectifs, l'action de la Région sur les lycées s'articule autour de trois piliers : *sobriété, efficacité, énergies renouvelables.* La stratégie énergétique des lycées comporte ainsi deux phases mentionnées dans le guide de l'action de la Région dans les lycées (septembre 2023) :

- PHASE 1 "HORIZON 2030/2035" : cette phase vise à limiter les pertes sur la partie thermique en passant par une rénovation des installations techniques (ex : mise en conformité des chaufferies) et l'organisation du suivi de l'exploitation/maintenance. Cette phase constitue un préalable à tous travaux d'optimisation énergétique. Elle permettra d'obtenir les gains les plus rapides afin d'être en adéquation avec la loi. Cette rénovation technique devra être accompagnée d'une recherche de système de production de chaleur intégrant des énergies renouvelables. Le gisement potentiel d'économies d'énergies pourra atteindre dans certains cas de 30 à 35 %. Cette phase aura aussi un impact sur les consommations électriques du fait de la mise en place de nouveaux équipements moins énergivores, communicants et intelligents.
- PHASE 2 "HORIZON 2040/2050" : cette phase consiste en la rénovation globale afin d'obtenir les 25 % à 30 % d'économie d'énergie finale restants. Le taux d'effort à supporter pour la collectivité sera nettement plus important sur le plan financier et en matière de suivi opérationnel. Il devra être anticipé afin d'être en ordre de marche le plus rapidement possible. La rénovation globale est complexe à mettre en œuvre et nécessite des budgets d'investissement conséquents. Il conviendra de généraliser la rénovation globale sur une période d'environ 25 ans.

Les besoins d'investissement liés aux lois TEPCV et ELAN sont massifs pour les lycées de Bourgogne-Franche-Comté. Ils sont estimés à 10 milliards d'euros jusqu'en 2050.

### c) Structurer dans le temps les besoins patrimoniaux des lycées

La Région actualise régulièrement le diagnostic de ses bâtiments, identifie et priorise les actions à conduire dans le cadre d'un programme prévisionnel des investissements (PPI). Ce PPI spécifique aux lycées a donc vocation à s'intégrer au PPI 2024-2030 de la Région faisant l'objet de la présente contribution du CESER.

Cette planification des investissements s'inscrit dans une réflexion plus globale portant sur l'évolution des sites d'enseignement à l'échelle des bassins de vie. Cette démarche permet d'adapter le patrimoine régional aux évolutions du service public de l'éducation et de l'appareil de formation.

Pour ce faire, la Région et ses partenaires (rectorats, élus locaux, communautés éducatives…) analysent les besoins des lycées en tenant compte de plusieurs paramètres : *évolutions démographiques, pédagogiques, réglementaires, besoins en formation des territoires…*

(9) INSEE. **Insee Analyses Bourgogne-Franche-Comté n° 104.** Novembre 2022.
(10) EMFOR. **État des lieux socio-économique Bourgogne-Franche-Comté.** Février 2023.

Dans ce contexte, la rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées constitue un enjeu de plus en plus important, compte tenu des motifs suivants :

- Depuis les premières lois de décentralisation, les surfaces bâties des lycées de Bourgogne-Franche-Comté sont stables malgré une forte baisse des effectifs (- 20.000 élèves depuis 1992, soit - 20 %), ce qui conduit à ce que le nombre de m² par élève soit au global, pour la Bourgogne-Franche-Comté, le plus élevé parmi toutes les régions de France.
- Les projections démographiques prévoient une baisse de la population régionale et des effectifs scolaires, dans les prochaines décennies. Si les tendances démographiques se poursuivent, la Bourgogne-Franche-Comté compterait 2,4 millions d'habitants en 2070 contre 2,8 millions aujourd'hui. Le vieillissement de la population, qui n'est pas spécifique à la région, constitue une tendance lourde qui marquera les prochaines décennies. Moins de jeunes, plus de seniors, la structure par âge de la population se trouverait significativement modifiée. A partir de 2040, la part des seniors dans la population continuerait de progresser du fait d'un déclin encore plus rapide des habitants de moins de 65 ans, et en particulier des jeunes.[9] Dans ce contexte, il est prévu une baisse des effectifs scolaires en Bourgogne-Franche-Comté[10] :

Projections de population par tranche d'âge en Bourgogne-Franche-Comté

| | 10 ans et moins | 11-14 ans | 15-17 ans | 18-22 ans | 23 ans et plus | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | 340 951 | 136 100 | 104 187 | 150 826 | 2 075 740 | 2 807 804 |
| 2028 | 284 899 | 126 281 | 102 174 | 160 273 | 2 073 451 | 2 747 078 |
| 2038 | 270 962 | 104 792 | 84 084 | 144 082 | 2 073 593 | 2 677 513 |
| 2048 | 267 261 | 104 696 | 80 963 | 125 476 | 2 015 920 | 2 594 316 |
| 2058 | 244 293 | 102 435 | 80 939 | 127 163 | 1 952 394 | 2 507 224 |
| 2068 | 227 457 | 92 625 | 74 828 | 122 006 | 1 911 607 | 2 428 523 |
| 2070 | 226 458 | 91 035 | 73 243 | 119 597 | 1 905 516 | 2 415 849 |
| Part en 2018 | 12% | 5% | 4% | 5% | 74% | 100% |
| Part et 2070 | 9% | 4% | 3% | 5% | 79% | 100% |
| Evol absolue 2018-2038 | -69 989 | -31 308 | -20 103 | -6 744 | -2 147 | -130 291 |
| Evol relative 2018-2038 | -21% | -23% | -19% | -4% | 0% | -5% |
| Evol absolue 2018-2070 | -114 493 | -45 065 | -30 944 | -31 229 | -170 224 | -391 955 |
| Evol relative 2018-2070 | -34% | -33% | -30% | -21% | -8% | -14% |

Source : Insee Omphale 2070, scénario central - traitement Emfor.

- Les lycées doivent s'adapter aux enseignements dispensés et aux évolutions pédagogiques. Pour ce faire, la Région accompagne les ouvertures de formation et les évolutions de programme. Les investissements consécutifs à des réformes peuvent cependant se révéler lourds pour des besoins limités dans le temps. Certains bâtiments n'ont quelques fois plus lieu d'être utilisés à des fins pédagogiques, ce qui amène la Région et ses partenaires à trouver de nouvelles finalités.
- Le patrimoine des lycées engendre d'importants coûts qui impactent le budget de fonctionnement et la capacité d'autofinancement de la Région.
- Les besoins d'investissement dans les lycées sont massifs, ce qui va impliquer de dégager des marges de manœuvre financières, de manière durable, toutes politiques publiques confondues.

**Ainsi, afin d'optimiser l'utilisation des locaux des lycées et l'usage des fonds publics, la Région engage une démarche visant à rationaliser/mutualiser les surfaces des lycées. Il s'agira notamment d'identifier les locaux sous-utilisés et d'objectiver les besoins en surface, de manière à éviter les déperditions dans des locaux trop vastes ou sous-utilisés.**

Il convient de souligner que la démarche de rationalisation/mutualisation se fait dans un environnement institutionnel et juridique particulièrement complexe. Par exemple :

- La compétence "Lycées" reste partagée entre l'État et la Région :
  - L'État définit les voies de formation, l'organisation et le contenu des enseignements, mais c'est la Région qui établit le PPI relatif aux lycées (après accord des collectivités concernées). À ce titre, le Conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves, et l'autorité académique affecte les élèves dans les lycées publics en tenant compte des capacités d'accueil des établissements.
  - Les mesures de carte scolaire, qui consistent à ouvrir ou fermer des lycées ou des classes dans les lycées, relèvent d'une compétence partagée entre l'État et les Régions.
- La Région fixe les règles d'occupation temporaire des locaux et d'utilisation des équipements des lycées par des tiers. L'utilisation du patrimoine immobilier engage la responsabilité du chef d'établissement au titre de la mission d'accueil et de la collectivité en qualité de propriétaire. En outre, en dehors des activités d'enseignement et de formation fixées par l'État, l'occupation du domaine public régional nécessite des autorisations spécifiques formalisées par des conventions signées par la présidente du Conseil régional.

## 2. Observations relatives à l'objectif de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées de Bourgogne-Franche-Comté

La démarche de rationalisation/mutualisation constitue une orientation forte de l'exécutif régional. Les termes "rationalisation" et "mutualisation" recouvrent des modalités opérationnelles distinctes qui soulèvent de premiers questionnements :

| | Objectifs | Questionnements |
|---|---|---|
| **Mutualisation** | Partager des locaux (et les équipements afférents) entre plusieurs lycées. | - À quelle échelle territoriale la mutualisation est-elle envisageable et efficiente ?<br>- Quelles sont les implications organisationnelles (transports des élèves, restauration…) ? |
| **Rationalisation** | Éviter les déperditions dans des locaux trop vastes ou sous-utilisés. | - Est-il possible de fixer des objectifs de rationalisation identiques à tous les lycées ?<br>- A contrario, ces objectifs doivent-ils être regardés au cas par cas, pour par exemple prendre en compte certaines contraintes techniques (ex : bâti) qui vont fortement conditionner les possibilités réelles de rationalisation ? |

Ce processus de rationalisation/mutualisation soulève de multiples problématiques qu'il conviendra d'affiner, d'anticiper et de considérer selon une logique d'ensemble, plus particulièrement en ce qui concerne les impacts sur les points suivants.

### a) L'aménagement et l'attractivité des territoires

Les lycées constituent un important enjeu politique de par leur contribution à l'aménagement et à l'attractivité des territoires. Cet enjeu s'exprime plus particulièrement dans les territoires les moins urbanisés. À ce titre, les suppressions de classes ou les fermetures d'établissement

suscitent toujours une vive émotion chez les citoyens et chez les élus, renforçant un sentiment de déclassement qui est quelques fois très marqué dans les villes moyennes.

Plus globalement, les projets rattachés aux établissements d'enseignement ont une forte portée symbolique puisque l'Éducation est un pilier de la Nation. Ces projets impliquent ainsi des processus de concertation adaptés avec les acteurs locaux et la communauté éducative.

### b) Les conditions d'enseignement et de vie des lycéens

La mutualisation pourrait entraîner des conséquences particulières sur les volets pédagogique et éducatif, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- L'organisation du lycée en classes et les modalités de répartition des élèves. La mutualisation devra garantir la qualité de l'enseignement, sans engendrer par exemple des classes aux effectifs surchargés.
- L'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire. Il s'agira notamment de tenir compte de l'impact de la mutualisation sur l'allongement des temps de transport.

La mutualisation nécessitera de revoir le projet d'établissement de chaque lycée concerné. En effet, les projets d'établissements définissent les modalités de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques. Ils assurent la cohérence des différentes activités de formation initiale, d'insertion sociale et professionnelle et de formation continue des adultes dans l'établissement. Ceci impliquera de mettre en place des processus de concertation et d'anticipation en direction des différentes instances de gouvernance des lycées.

### c) Le personnel technique des lycées

La Région assure aux établissements d'enseignement les moyens humains nécessaires à leur fonctionnement. Au 31 décembre 2022, les lycées bourguignons et francs-comtois comptent 2 815 agents permanents et 400 agents non permanents.

Les impacts de la mutualisation sur les personnels techniques gagneront à être anticipés avec les représentants du personnel, dans le cadre du dialogue social. Les établissements d'enseignement seront à ce titre consultés pour avis.

Le renouvellement de la convention d'objectifs et de moyens 2019-2024 Région / Lycées, qui définit les grandes lignes de la politique ressources humaines et les règles de fonctionnement avec les lycées, permettra de partager collectivement les enjeux et la stratégie à mettre en place.

**Vote du CESER :** adopté à l'unanimité.

# Déclarations

## **Françoise Bévalot,** au nom de la COMUE BFC

Merci Monsieur le Président
Deux points d'intervention :
1- Quelques constats, questions ou réflexions sur les termes du document.
2- Une interrogation de fond.

**I- Quelques constats, questions ou réflexions sur les termes du document :** 3 points
**1. L'avis ne fait pas état du CPER à l'exception d'une brève référence à son volet mobilités** alors que vous nous avez transmis le bilan du CPER 2015-2020 en nous incitant à le prendre en compte dans la réfléxion sur le PPI.
Peut-être faut-il rappeler que les investissements dans le champ de l'ESRI et de la vie étudiante relèvent du CPER :
Est-ce un oubli ?
Est-ce que le CPER reste en marge ?
Est-ce que l'ESRI est un sujet tabou ?
2. La référence faite à la Fruitière à Energies est à noter : il y a là un exemple tout à fait emblématique *des* ***innovations locales à repérer, à analyser,*** *innovations aussi bien économiques que sociales, pour comprendre en quoi ces initiatives peuvent contribuer à un développement équilibré des territoires régionaux et impulser un nouveau modèle économique.*
3. Un point d'attention : la vision de l'Europe ne peut être réduite à la possibilité de financer des projets.

**II- Une interrogation de fond**
**Ou plus exactement une incompréhension de l'exercice, mais il est vrai que j'étais absente de la dernière plénière : à qui s'adresse-t-on ? contribution interne ou destinée au CR ? et dans ce cas**
Est-ce le rôle du CESER de rappeler les règles de base qui s'imposent à tout ordonnateur d'Établissement public, définir des priorités, dégager de la capacité d'investissement ?…
**N'est-il pas d'interroger sur les axes stratégiques et les feuilles de route actualisées et les bilans qui guident la définition des priorités ?** Vincent dans sa présentation vient de faire référence à la priorité hydrogène, un exemple qui me permet d'illustrer mes propos : à notre connaissance, la feuille de route hydrogène n'a pas été actualisée, les investissements à programmer dépendent des priorités clairement définies : usage ou rupture technologique ? Aménagement du territoire : quel territoire ? Abonder le fonctionnement du pôle de compétitivité prévu comme lieu de dialogue, aujourd'hui "structure quasi indépendante" dont le rôle se limite à monter des projets et dont les coûts de fonctionnement sont élevés (frais de personnels) ou privilégier les investissements là où se fait la recherche et la formation ?…

**N'est-il pas de s'appuyer sur son fond de pensées et réaffirmer ses préconisations formulées lors de sa contribution sur le plan de mandat (14 décembre 2021) qui prennent une nouvelle dimension dans le contexte budgétaire actuel :**
*"Les projets sont devenus pluriels, complexes, multi-acteurs, multi-échelles.* ***La mise en réseau des acteurs*** *opérationnels reposant sur des relations construites dans la durée et une compréhension mutuelle conditionne leur réussite. Le Conseil régional a un rôle à jouer dans l'organisation de la concertation et du dialogue".*
Et par là même, évite la dispersion des moyens et favorise leur recentrage sur des priorités.
*"Le CESER recommande que la Région inscrive la contractualisation avec les territoires dans le strict respect du cadre défini par les axes stratégiques d'un projet au service du développement de la BFC."*
*"****La cohésion politique interne à la BFC est à construire*** *pour un travail collégial fédérant toutes les échelles institutionnelles, amorcé dans le contexte de crise soit renforcé. La CTAP doit prendre toute sa place dans cette dynamique".*
*"Inscrire la coopération interrégionale dans la pratique politique de l'institution régionale".*
*"****Repérer, d'analyser les innovations locales*** *aussi bien économiques que sociales et donc de rencontrer les citoyens qui agissent dans leur territoire. Il s'agit de comprendre en quoi ces initiatives peuvent contribuer à un développement équilibré des territoires régionaux et impulser un nouveau modèle économique".*

## **Guy Zima,** au nom de la CGT

Ce passage en 2 temps, a permis d'enrichir le document et les préconisations que peut faire le CESER. Nous tenons donc à saluer ce travail d'intégration des remarques formulées par les différentes commissions. Ainsi, les problématiques d'infrastructures sont clairement pointées de même que les questionnements sur la capacité des Régions à y faire face, tout comme les enjeux climatiques. La question de l'intégration de l'ingénierie nécessaire au déploiement effectif de ces investissements est aussi un point à souligner, tout comme les péréquations interrégionales.
Toutefois, cette nouvelle contribution ne nous satisfait pas pleinement en ce sens que certains items continuent de nous interroger.
Ainsi la nouvelle rédaction du paragraphe relatif aux partenariats ex public/privé ne les déconseille pas explicitement, alors que le simple fait que le porteur ne soit pas public crée un coût supplémentaire d'endettement donc d'une efficience financière moindre.
De plus, pour la CGT, la recommandation de "conforter l'autofinancement" n'est qu'un doux euphémisme appelant à de drastiques réductions de dépenses de fonctionnement, avec des effets sociaux non neutres sur les salariés, mais aussi pour les publics et citoyens.
Le sujet des lycées nécessitera beaucoup d'échanges et de pédagogie pour être audible au-delà du sujet des simples m². Dans le même élan, les investissements dans les CFA questionnent eu égard à leurs émergences,

à leurs promoteurs et aux économies appelées dans les lycées alors que l'apprentissage n'est plus une compétence de la Région depuis la dernière réforme de la formation professionnelle.
Le dernier point que nous tenions à aborder est celui du contrôle des fonds publics : en BFC, il existe une charte sur l'éco-socio-conditionnalité des aides, partagée par l'exécutif régional et les organisations syndicales de salariés mais hélas beaucoup moins voire pas, par l'État et les organisations représentant les entreprises. Nous souhaiterions que celle-ci soit davantage mise en avant.
Ces commentaires amèneront la CGT à s'abstenir.

**Joseph Battault,** au nom de la CFDT

La CFDT partage les principales préconisations contenues dans cet avis.
D'abord c'est un travail d'anticipation tel que nous le souhaitons sur de nombreux sujets dans notre assemblée. Nous sommes l'assemblée du 1er mot et nous devons éclairer les choix du Conseil régional. En nous exprimant en amont des dossiers qui nous sont présentés nous sortons de la posture de commentateur qui dose avec difficulté son appréciation des politiques régionales et nous élaborons des positions cohérentes. Ainsi, au final, nous pourrons mesurer les écarts et exprimer notre position.
Les budgets des Régions représentent 15 % des dépenses publiques et seulement un peu plus de 1 % de la dette publique. Quelle incohérence du gouvernement actuel qui veut donner des leçons de bonne gestion ! Mais surtout, en face des enjeux actuels d'une mobilité décarbonée, de réduction des dépenses d'énergie dans les lycée, les moyens financiers doivent être donnés aux Régions. C'est de la responsabilité du gouvernement qui doit conduire un vraie politique fiscale. Ne pas dire cela c'est se laisser enfermer dans la gestion de la pénurie.
Mais après avoir dit cela, si nous voulons être cohérents, nous devons aussi optimiser les dépenses. C'est le cas pour les travaux de rénovation dans les lycées. La qualité du service public ne passe pas par un nombre important de m² par élève mais par une qualité de vie dans les locaux. C'est cela qui doit être recherché en optimisant et mutualisant les locaux des lycées actuels.
La CFDT votera cet avis.

**Conseil économique, social et environnemental**

**Site de Besançon**
4 square Castan | CS5I857 | 2503I Besançon cedex
Tél. 03 8I 6I 62 90

**Site de Dijon**
I7 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 2I035 Dijon cedex

www.ceser.bourgognefranchecomte.fr

Conception/réalisation : CESER BFC.