



« DECISION MODIFICATIVE N° 1 DU BUDGET 2015 » DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE

AVIS

présenté par

Bernard LAMBERT

COMMISSION N° 6

« Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale,
relations européennes et internationales »

SEANCE PLENIERE DU 10 MARS 2015

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL DE BOURGOGNE

VU

- ◆ Le code général des collectivités territoriales,
- ◆ La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,
- ◆ Le rapport transmis par Monsieur le président du conseil régional concernant le projet de décision modificative pour l'exercice budgétaire 2015,
- ◆ Le projet d'avis de la commission « Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales » du CESER.

INTRODUCTION

La décision modificative (DM) n°1 est un document budgétaire relativement rare dans le parcours budgétaire type du conseil régional de Bourgogne. Les trois derniers exercices n'ont pas vu de DM1.

Le rôle d'une décision modificative est d'ajuster le budget primitif, outil de prévision, à la réalité de l'exercice en cours. Ce genre d'adaptation n'est, en général, pas indispensable aussi tôt dans l'année, c'est pourquoi les DM1 sont épisodiques et les DM2 (à l'automne) systématiques.

L'exercice 2015 fait exception car il est nécessaire d'inscrire dans la réalité budgétaire du conseil régional les deux grands documents élaborés en 2014 : le Contrat de Plan Etat Région (CPER) d'une part et le Programme Opérationnel FEDER FSE (PO FEDER/FSE) d'autre part.

La présente DM1 est donc la traduction budgétaire du CPER et du PO FEDER/FSE pour l'année 2015.

L'INTEGRATION DU CPER 2015-2020

Le CPER 2015-2020 est présenté au vote de la prochaine session plénière du conseil régional de Bourgogne le 16 mars 2015. Il n'avait donc pas pu être intégré dans le BP 2015.

Cependant, dès la phase de préparation de ce BP 2015, les négociations entre la région et l'Etat étaient très avancées, avec notamment la signature d'un Protocole d'intention pour l'élaboration du CPER entre le premier ministre et le président du conseil régional. Le conseil régional de Bourgogne avait ainsi d'ores et déjà inscrit, dans son budget, les montants qu'il entendait mobiliser en 2015 au titre du CPER.

La maquette financière du CPER n'étant alors pas définitivement arrêtée et le CPER n'étant pas voté, il n'était pas possible d'identifier ces crédits en tant que crédits « CPER 2015-2020 », mais ils étaient d'ores et déjà présents dans le budget.

La présente DM1 vient donc matérialiser dans le document budgétaire l'existence du CPER par le transfert d'une trentaine de lignes budgétaires vers des lignes budgétaires équivalentes identifiées « CPER 2015-2020 ».

L'ensemble de ces lignes s'élève à plus de 61 millions d'euros en AP/AE et 13,4 millions d'euros en CP.

Etant un ensemble de transferts entre lignes budgétaires, cette opération n'a pas d'incidence sur l'équilibre du budget.

Le détail des lignes CPER créées est visible en annexe au présent document.

L'INTEGRATION DU PO FEDER / FSE 2014-2020

La DM1 permet également d'intégrer au budget régional la nouvelle programmation 2014-2020 du FEDER et du FSE dont le programme opérationnel pour la région Bourgogne a été validé par la commission européenne en novembre dernier.

Le PO FEDER/FSE Bourgogne 2014-2020 définit la stratégie de contribution de la Bourgogne à la stratégie de l'union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive et à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et les axes stratégiques.

Son plan de financement simplifié est le suivant (voir en annexe le détail) :

Plan de financement PO FEDER / FSE Bourgogne 2014-2020		
Axe prioritaire 1 - Pour une croissance intelligente	67 387 606	30%
Axe prioritaire 2 - Pour une société numérique	36 666 785	16%
Axe prioritaire 3 - Vers une société à faible teneur en carbone	34 882 996	16%
Axe prioritaire 4 - Pour une biodiversité durable	9 909 942	4%
Axe prioritaire 5 - Pour un développement urbain durable	29 729 826	13%
Axe prioritaire 6 - Pour la formation tout au long de la vie	38 667 874	17%
Axe prioritaire 7 - Assistance technique FEDER	4 954 971	2%
Axe prioritaire 8 - Assistance technique FSE	1 530 000	1%
TOTAL	223 730 000	100%

Il faut noter que l'obtention d'une partie de cette enveloppe globale de 223,7 millions d'euros est soumise à une obligation de résultats. Cette « réserve de performance » sera attribuée, ou non, en 2019 sur la base des résultats quantitatifs et qualitatifs obtenus à la date du 31/12/2018.

En Bourgogne, l'allocation principale de FEDER / FSE s'élève à 210 306 198 € et la réserve de performance à 13 423 802 €.

Contrairement au CPER, l'intégration du PO FEDER/FSE a des conséquences budgétaires en dépenses avec une augmentation des AP/AE de 34,9 millions d'euros et des CP de 2,4 millions d'euros et en recettes avec l'augmentation identique de 2,4 millions d'euros.

Fonds	AP	AE	Total	CP
FSE		4 099 268,00	4 099 268,00	1 859 851,90
FEDER	20 342 280,00	10 437 166,00	30 779 446,00	583 632,64
Total	20 342 280,00	14 536 434,00	34 878 714,00	2 443 484,54

Deux points sont tout particulièrement à noter :

1. Le conseil régional de Bourgogne est, pour le FEDER et le FSE, à la fois autorité de gestion et bénéficiaire final potentiel. Dans le premier rôle il assume la sélection et le financement d'opérations portées par des tiers, dans le second il pourra cofinancer une partie des actions dont il est maître d'œuvre, dans les domaines de la formation par exemple.

Dans le budget 2015 tel qu'il est modifié par cette DM1, le conseil régional de Bourgogne a uniquement intégré des crédits correspondant à sa mission d'autorité de gestion, c'est-à-dire ré-allouables à des maîtres d'œuvre tiers. Ce qui se traduit dans l'égalité entre la hausse des crédits de paiement et celle des recettes.

- Comme le montrent le texte du projet de délibération et le document comptable adressés au CESER, le conseil régional de Bourgogne a fait le choix d'intégrer dans son budget des montants globaux pour chaque fonds (FEDER ou FSE) et pour chaque type de dépense (investissement ou fonctionnement).

Ce choix est fait pour garantir le plus de souplesse possible dans l'affectation des fonds européens : quel que soit le projet cofinancé par du FEDER ou du FSE, il émargera dans la même ligne budgétaire. Une ventilation trop précise de ces fonds selon des lignes distinctes aurait fait courir le risque d'une trop forte contrainte « mécanique » imposant de trop fréquents ajustements soumis à vote de l'assemblée.

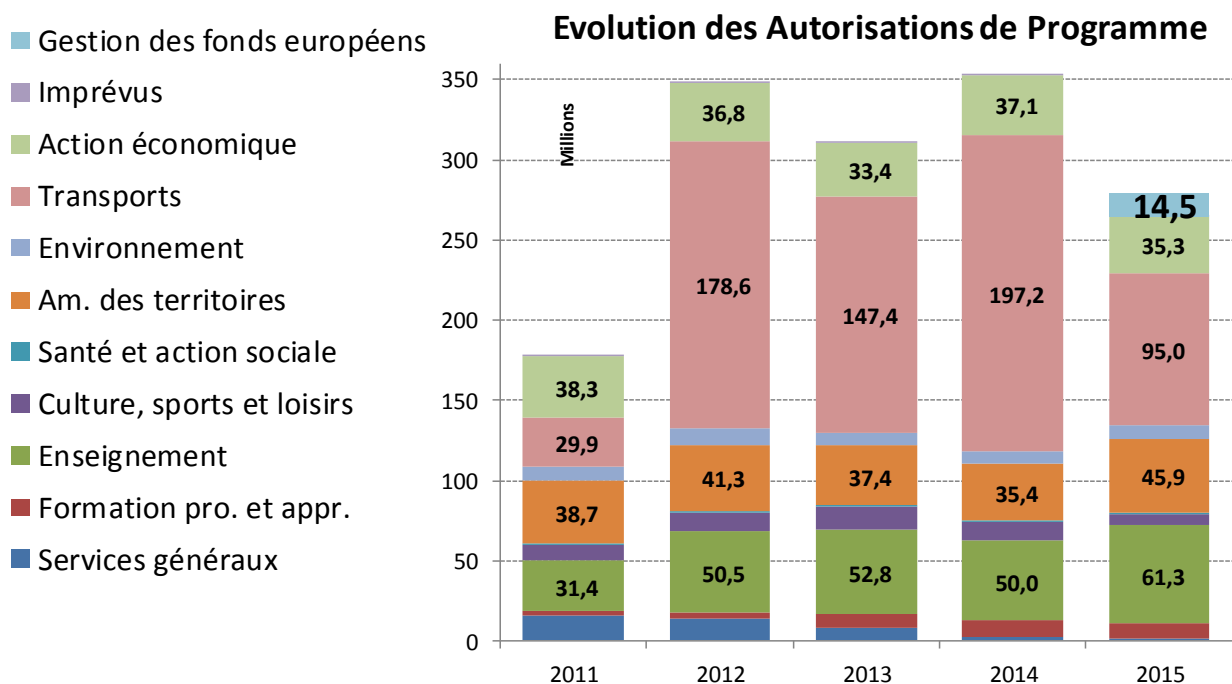
La conséquence de cette décision est un réel manque de précision dans le suivi de la consommation des fonds européens par les documents budgétaires.

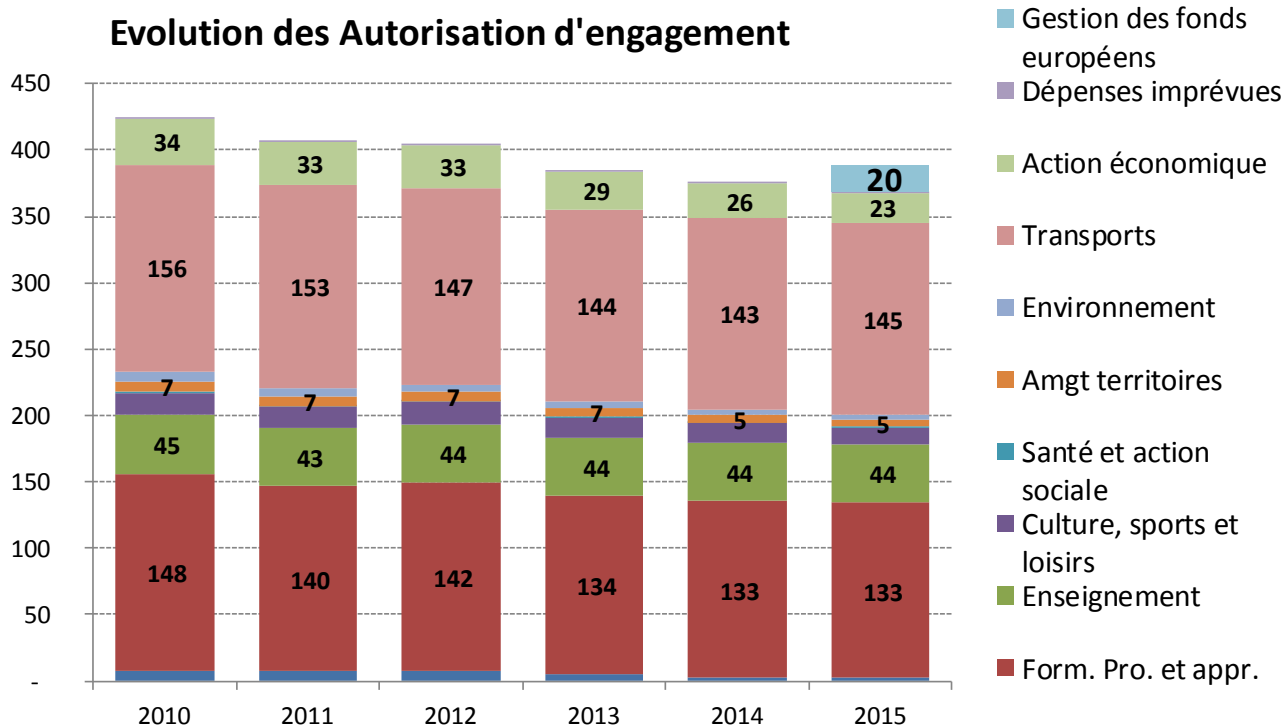
Cette programmation de 34,9 millions d'euros en AP/AE correspond à 16,6 % (soit 1/6^e) de l'allocation principale de 210,3 millions d'euros, soit un début de rattrapage de l'année 2014.

Quelques ajustements supplémentaires sont effectués dans cette DM1 :

- 74 000 € en AE et 67 000 € en CP pour financer l'animation et la communication relatives à la nouvelle programmation FEDER/FSE 2014-2020
- 134 000 € en AP et 120 000 € en CP pour assurer le paiement de dossiers FEDER en cours.

L'intégration du PO FEDER/FSE a un impact fort sur le volume du budget en AP/AE qui croît de 5,5 %. La hausse des autorisations d'engagement et des autorisations de programme est équivalente.





CONCLUSION

Cette DM1 est importante car elle marque l'intégration de deux outils majeurs de l'action publique en région : le CPER et les fonds européens.

Dans le contexte actuel de préfiguration de la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté, on peut rappeler qu'une consolidation des deux CPER est prévue fin 2016.

A contrario la commission européenne n'envisage pas une fusion des programmes opérationnels des régions françaises. Deux PO perdureront sur l'ensemble de la période. La Bourgogne et la Franche-Comté appartiennent, en outre, à deux catégories de régions différentes au sens de l'Europe : la Bourgogne compte parmi les régions les plus développées et la Franche-Comté parmi les régions dites « en transit ». Cette différence de classification a des impacts sur la nature du PO : niveaux de concentration des financements ou taux d'intervention différents.

L'intégration du CPER est classique, en ce sens que les crédits qui apparaissent dans le budget du conseil régional de Bourgogne sont des crédits région « fléchés » CPER.

L'intégration des fonds européens est autre. L'exercice 2015 inaugure la prise en charge de l'autorité de gestion de ces fonds européens par les régions françaises. Il leur a donc fallu négocier, plus encore qu'auparavant le contenu des programmes opérationnels et il leur faut maintenant mettre en place les modes opératoires pour gérer concrètement ces fonds en conformité avec les règles et exigences européennes, et dans la perspective de résultats à atteindre.

Des choix d'organisation sont donc faits. Le conseil régional de Bourgogne a ainsi choisi de traiter ces ressources FEDER/FSE comme trois enveloppes globales (FEDER – Investissement / FEDER – Fonctionnement / FSE - Fonctionnement) plutôt que de multiplier les lignes budgétaires abondées.

Ce choix devrait faciliter la réactivité et l'adaptation et est donc pertinent car l'enjeu fondamental est l'efficacité de la dépense publique qui passe aussi par l'efficacité de sa gestion.

Ce choix a un corollaire : les documents budgétaires actuels ne pourront pas assurer un suivi précis de ces fonds. Ce suivi est fondamental pour le nécessaire pilotage des réalisations et des résultats. Des instances et outils ont été mis en place pour l'assumer, il est nécessaire que le CESER puisse avoir une connaissance complète et régulière de ce suivi.

ANNEXE 1

Plan de financement PO FEDER / FSE Bourgogne 2014-2020		
	Montant en €	%
Axe prioritaire 1 - Pour une croissance intelligente	67 387 606	30%
FEDER 001. Investissement productif générique dans les petites et moyennes entreprises («PME»)	8 801 874	3,9%
FEDER 056. Investissements dans les infrastructures, capacités et équipements des PME directement liés aux activités de recherche et d'innovation	2 000 000	0,9%
FEDER 058. Infrastructures de recherche et d'innovation (publiques)	13 812 750	6,2%
FEDER 059. Infrastructures de recherche et d'innovation (privées, y compris les parcs scientifiques)	2 000 000	0,9%
FEDER 060. Activités de recherche et d'innovation dans les centres de recherche publics et les centres de compétence, y compris la mise en réseau	9 000 000	4,0%
FEDER 061. Activités de recherche et d'innovation dans les centres de recherche privés, y compris la mise en réseau	1 000 000	0,4%
FEDER 062. Transfert de technologies et coopération entre universités et entreprises, principalement au profit des PME	12 800 000	5,7%
FEDER 065. Infrastructures et processus de recherche et d'innovation, transfert de technologies et coopération dans des entreprises mettant l'accent sur l'économie à faible intensité de carbone et la résilience au changement climatique	2 000 000	0,9%
FEDER 066. Services d'appui avancé aux PME et groupes de PME (y compris services de gestion, de commercialisation et de conception)	6 500 000	2,9%
FEDER 067. Développement commercial des PME, soutien à l'esprit d'entreprise et à l'incubation (y compris le soutien aux entreprises issues de l'essaimage)	6 500 000	2,9%
FEDER 069. Soutien aux processus productifs respectueux de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources dans les PME	2 972 982	1,3%
Axe prioritaire 2 - Pour une société numérique	36 666 785	16%
FEDER 046. TIC: Réseau haut débit à grande vitesse (accès/boucle locale; >= 30 Mbps)	29 729 826	13,3%
FEDER 078. Services et applications d'administration en ligne (y compris passation des marchés publics en ligne, mesures dans le domaine des TIC soutenant la réforme de l'administration publique, mesures dans le domaine de la cybersécurité, de la confiance et du respect de la vie privée, de la justice et de la démocratie en ligne)	3 000 000	1,3%
FEDER 079. Accès aux informations du secteur public (y compris les données ouvertes, la culture en ligne, les bibliothèques numériques, les contenus numériques et le tourisme en ligne)	2 936 959	1,3%
FEDER 080. Services et applications en matière d'inclusion en ligne, d'accessibilité en ligne, d'apprentissage et d'éducation en ligne, culture numérique	1 000 000	0,4%
Axe prioritaire 3 - Vers une société à faible teneur en carbone	34 882 996	16%
FEDER 011. Énergies renouvelables: énergie de la biomasse	7 858 583	3,5%
FEDER 012. Autres types d'énergies renouvelables (y compris l'énergie hydroélectrique, géothermique et marine) et intégration des énergies renouvelables (y compris stockage, infrastructures de production de gaz et d'hydrogène renouvelable à partir de l'électricité)	4 231 546	1,9%
FEDER 013. Rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique des infrastructures publiques, projets de démonstration et actions de soutien	1 000 000	0,4%
FEDER 014. Rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique du parc de logements existant, projets de démonstration et actions de soutien	14 855 908	6,6%
FEDER 043. Infrastructures et promotion des transports urbains propres (y compris les équipements et le matériel roulant)	6 936 959	3,1%
Axe prioritaire 4 - Pour une biodiversité durable	9 909 942	4%
FEDER 085. Protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte	9 909 942	4,4%
Axe prioritaire 5 - Pour un développement urbain durable	29 729 826	13%
FEDER 013. Rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique des infrastructures publiques, projets de démonstration et actions de soutien	1 909 942	0,9%
FEDER 014. Rénovation en vue d'accroître l'efficacité énergétique du parc de logements existant, projets de démonstration et actions de soutien	8 000 000	3,6%
FEDER 023. Mesures environnementales visant à réduire et/ou à éviter les émissions de gaz à effet de serre (y compris le traitement et le stockage du méthane et le compostage)	5 927 954	2,6%
FEDER 043. Infrastructures et promotion des transports urbains propres (y compris les équipements et le matériel roulant)	1 981 988	0,9%
FEDER 089. Réhabilitation des sites industriels et des terrains contaminés	9 909 942	4,4%
FEDER 090. Pistes cyclables et chemins piétonniers	2 000 000	0,9%
Axe prioritaire 6 - Pour la formation tout au long de la vie	38 667 874	17%
FSE 117. Amélioration de l'égalité d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie pour toutes les catégories d'âges dans un cadre formel, non formel ou informel, mise à niveau des savoirs, des aptitudes et des compétences de la main-d'oeuvre et promotion de parcours d'apprentissage souples passant notamment par une orientation professionnelle et la validation des compétences acquises	38 667 874	17,3%
Axe prioritaire 7 - Assistance technique FEDER	4 954 971	2%
FEDER 121. Préparation, mise en oeuvre, suivi et contrôle	2 454 971	1,1%
FEDER 122. Évaluation et études	700 000	0,3%
FEDER 123. Information et communication	1 800 000	0,8%
Axe prioritaire 8 - Assistance technique FSE	1 530 000	1%
FSE 121. Préparation, mise en oeuvre, suivi et contrôle	1 130 000	0,5%
FSE 122. Évaluation et études	400 000	0,2%
TOTAL	223 730 000	100%

ANNEXE 2

DM1 / CPER 2015-2020	AP	AE	TOTAL AP+AE	CPI	CPF	TOTAL CP
Fonction 0 - Administration générale						
Fonction 1 - Formation professionnelle et apprentissage						
Sécurisation des parcours professionnels CPER 2015-2020		530 000	530 000		250 000	250 000
Fonctionnement des structure C2R CPER 2015-2020		500 000	500 000		425 000	425 000
GPEC de filières et de territoires CPER 2015-2020		80 000	80 000		64 000	64 000
Fonction 2 - Enseignement supérieur						
Construction - aménagement des établissements CPER 2015-2020	3 000 000		3 000 000	900 000		900 000
Fonction 3 - Culture, sport et loisirs						
Patrimoine archéologique CPER 2015-2020	50 000		50 000	50 000		50 000
Patrimoine historique CPER 2015-2020	200 000		200 000	30 000		30 000
Patrimoine muséographique CPER 2015-2020	1 100 000		1 100 000	865 000		865 000
Château de Châteauneuf-en-Auxois CPER 2015-2020	100 000		100 000	60 000		60 000
Théâtre et danse CPER 2015-2020	200 000		200 000	163 000		163 000
Fonction 4 - Santé et action sociale						
Soutien au réseau sanitaire Bourguignon et télémédecine CPER 2015-2020	650 000		650 000	130 000		130 000
Politique de la ville						
Cohésion sociale CPER 2015-2020	1 500 000	800 000	2 300 000	1 000 000	100 000	1 100 000
Fonction 5 - Aménagement des territoires						
Espace rural et autres espaces						
Contrats territoriaux CPER 2015-2020	7 000 000	1 850 000	8 850 000	900 000	761 460	1 661 460
Appels à projets territoires CPER 2015-2020	400 000		400 000	40 000		40 000
Inter-territorialité CPER 2015-2020	1 000 000		1 000 000	150 000		150 000
Habitat						
Réhabilitations CPER 2015-2020	5 500 000		5 500 000	550 000		550 000
Habitat CPER 2015-2020	249 980		249 980	109 166		109 166
Technologies de l'information et de la communication						
NTC CPER 2015-2020	150 000	58 200	208 200	45 833	58 200	104 033
Fonction 7 - Environnement						
Connaissance et éducation à l'environnement CPER 2015-2020	45 000	774 000	819 000	9 000	510 000	519 000
Plan Bâtiment de demain CPER 2015-2020		300 000	300 000		140 000	140 000
Ressource en eau et protection milieux aquatiques CPER 2015-2020	550 000	440 000	990 000	85 000	260 000	345 000
Politiques de l'énergie CPER 2015-2020	3 500 000		3 500 000	525 000		525 000
Parc naturel régional du Morvan CPER 2015-2020	100 000		100 000	10 000		10 000
Nature et paysages CPER 2015-2020	700 000	850 000	1 550 000	295 000	357 000	652 000
Fonction 8 - Transports						
Transports collectifs et modes doux CPER 2015-2020	22 875 000		22 875 000	3 125 000		3 125 000
LGV Auvergne CPER 2015-2020	2 000 000		2 000 000	1 000 000		1 000 000
Mobilité CPER 2015-2020		30 000	30 000		30 000	30 000
Routes et Voieries						
Voies navigables et plateformes multimodales CPER 2015-2020	3 700 000		3 700 000	185 000		185 000
Fonction 9 - Action économique						
Recherche et compétitivité CPER 2015-2020	182 000	87 000	269 000	54 600	26 100	80 700
Transfert de technologie et innovation CPER 2015-2020		110 000	110 000		33 000	33 000
Canaux et rivières de Bourgogne CPER 2015-2020	100 000		100 000	100 000		100 000
	54 851 980	6 409 200	61 261 180	10 381 599	3 014 760	13 396 359

AVIS ADOPTE PAR 66 VOIX POUR, 7 ABSTENTIONS

EXPLICATION DE VOTE



**Intervention de Patricia BIASINI
Au titre de la CGT**

« Le projet d'avis souligne la matérialisation du CPER 2015-2020 à la hauteur de 61 millions d'euros en AP/AE pour l'année 2015 dans le budget régional, pour rappel les fonds du CPER 2015-2020 pluriannuel seront d'environ 650 millions d'euros.

Le projet d'avis indique aussi l'intégration de la nouvelle programmation des fonds européens FEDER et FSE 2014-2020 dans le budget du conseil régional de Bourgogne à la hauteur de 34 millions d'euros en AP/AE pour l'année 2015. Pour mémoire les fonds européens FEDER/FSE 2014-2020 seront de 223 millions d'euros pour les six orientations prioritaires stratégiques de l'Union européenne déclinées pour la région Bourgogne.

Pour la CGT, nous sommes interrogatifs sur l'efficacité du fléchage des fonds dans cette nouvelle impulsion budgétaire. En effet au regard de l'ancienne programmation, la Bourgogne a perdu 26 000 emplois depuis 2008 malgré les multiples aides accordées aux différents acteurs économiques.

Comment peut-on expliquer ce résultat médiocre au regard du montant de l'investissement public ? Nous partageons les conclusions du projet d'avis qui souligne l'importance de l'efficacité de la dépense publique. Cependant, pour la CGT, cet avis reste avant tout technique sans s'interroger sur la pertinence des choix politiques effectués.

Dans ces conclusions, l'avis demande la mise en place d'outils de suivi pour mesurer les réalisations budgétaires, souci que nous partageons.

La CGT, s'abstiendra sur ce projet d'avis. »