



SAISINE DE L'EXECUTIF

« Avis sur le projet de budget primitif de la Région Bourgogne pour 2008 »

présenté par

Pierre-Yves du FOU

Membre de la Commission n° 6

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

Rapporteur Général du Budget

SEANCE PLENIERE DU 15 JANVIER 2008

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL 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, relatif au projet de budget primitif de la Région Bourgogne pour 2008,
- ◆ Les avis des commissions du CESR,
- ◆ L'avis de la commission « Finances, synthèse et prospective, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales » du CESR,

CONSTATE :

Que le budget primitif 2008, en mouvements réels, s'équilibre à 831 023 652,03 euros en crédits de paiements. Hors réaménagement de la dette, il s'élève à 732 923 052 euros, en augmentation de 9,09 % par rapport à 2007.

Le montant de l'emprunt d'équilibre s'élève à 142 319 045,41 euros. Pour ce qui concerne le réaménagement de la dette, une provision, neutre financièrement, est proposée à hauteur de 98 100 600,00 euros. Les dépenses afférentes au service de la dette sont estimées quant à elles à 24 546 937,12 euros.

AP / AE

En section d'investissement, les autorisations de programme (AP) sont fixées à 220 673 185,00 euros, dont 500 000 euros pour dépenses imprévues). Elles sont principalement affectées à quatre fonctions :

- l'enseignement : 91 490 000,00 euros,
- l'aménagement des territoires : 35 910 000,00 euros,
- l'action économique : 30 732 000,00 euros,
- les transports : 29 378 000,00 euros.

Les autorisations d'engagement (AE) de la section de fonctionnement sont arrêtées à 408 475 415,00 euros (dont 500 000 euros pour dépenses imprévues). Elles concernent principalement cinq fonctions :

- la formation professionnelle et l'apprentissage : 165 550 134,00 euros,
- les transports : 122 325 000,00 euros,
- l'enseignement : 41 862 010,00 euros,
- l'action économique : 33 790 500,00 euros,
- la culture, sport et loisirs : 17 520 700,00 euros.

CP

En section d'investissement :

- 357 756 881,15 euros principalement affectés à cinq fonctions :
 - dettes et autres opérations financières : 113 100 600,00 euros,
 - transports : 87 684 350,95 euros,
 - enseignement : 77 509 731,01 euros,
 - aménagement des territoires : 28 643 711,56 euros,
 - action économique : 24 844 275,39 euros.

En section de fonctionnement :

- 473 266 770,88 euros principalement affectés à 6 fonctions et inclut une constitution de provision pour un montant de 354 637,66 euros :
 - formation professionnelle et apprentissage : 153 597 763,58 euros,
 - transports : 122 147 128,40 euros,
 - enseignement : 86 950 156,41 euros,
 - services généraux : 36 848 154,93 euros,
 - action économique : 30 302 269,55 euros,
 - culture, sport et loisirs : 17 459 434,08 euros.

Recettes

Elles sont estimées à 831 023 652,03 euros et se décomposent comme suit :

- recettes d'investissement : 268 915 790,41 euros,
- recettes de fonctionnement : 562 107 861,62 euros.

Elles sont caractérisées par une hausse des taux de 1,60 % de la fiscalité directe (taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti). Cette progression correspond au taux prévisionnel d'inflation.

En 2008, une importante diminution des compensations fiscales de l'Etat est prévue, du fait des nouvelles modalités d'indexation et de calcul de l'enveloppe normée des concours de l'Etat, qui touchent particulièrement les compensations relatives à la taxe sur les propriétés non bâties.

En matière d'impôts directs, le tarif de la taxe sur les permis de conduire est maintenu à 0 euros. Le tarif sur les certificats d'immatriculation est maintenu à 35 euros par cheval-vapeur. L'exonération totale de taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules propres est maintenue.

En termes d'impôts directs, le produit attendu est de 120 117 306,00 euros.

La prévision de produit de taxe professionnelle est minorée d'un ticket modérateur prévisionnel de 13 142 743,00 euros.

Par délibération du 22 octobre 2007, la Région a décidé d'utiliser sa capacité de modulation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et à 1,15 euro par hectolitre de gazole. La TIPP à percevoir au cours de l'exercice 2008 est estimée à 100 404 419,00 euros.

EMET L'AVIS SUIVANT

À la lecture du Budget primitif 2008, le CESR constate que les crédits de paiement ont progressé fortement au cours des quatre dernières années. La moitié environ de cette augmentation est liée au transfert de compétences nouvelles liées à l'acte II de la décentralisation. L'autre moitié correspond aux priorités de la Région. Si celles-ci figurent dans le Débat d'orientations budgétaires 2008, le CESR regrette qu'elles ne soient pas clairement identifiées dans le Budget primitif 2008. A l'instar d'autres Régions, qui affichent leurs choix politiques, le CESR demande que le Conseil régional fasse apparaître clairement ses orientations stratégiques dans ses futurs documents budgétaires.

D'une manière générale, le CESR souhaite que la Région partage les outils d'évaluation dont elle dispose, notamment au travers de sa Commission n° 6 « Finances, synthèse et prospective, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales ». A cet égard, le CESR souligne que l'évaluation ne doit pas seulement mesurer l'écart entre les objectifs et les réalisations. Elle doit aussi permettre de penser les orientations à donner pour l'avenir, c'est-à-dire d'anticiper.

Enfin, l'examen du projet de Budget primitif 2008 amène le CESR à deux interrogations. D'une part, compte tenu des contraintes imposées par les transferts de compétences opérés par l'Etat, la Région disposera-t-elle encore de marges de manœuvre dans les dix prochaines années ?

D'autre part, la Région peut-elle récupérer des marges de manœuvre si elle procède à l'analyse fine de la structure de son endettement ?

AVIS ADOPTE A L'UNANIMITE

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention de Clet VIOLEAU au titre de la CFE - CGC

Je souhaiterais tout d'abord donner un satisfecit à l'Exécutif régional sur deux points qui me paraissent essentiels en matière de sincérité budgétaire :

- le Conseil régional de Bourgogne dit ce qu'il fait et fait ce qu'il dit ;
- un taux d'exécution de 94 % en 2007 sur un budget global de 660 M€ correspond en effet à environ 620 M€ d'injectés dans l'économie régionale, contre 77 % de 430 M€ en 2004, soit près de 300 M€ de plus en 4 ans.

Je ne reviendrai pas sur la présentation globale du BP que vient de nous exposer notre rapporteur.

Cependant, il me semble qu'il reste quelques sujets de réflexion :

- en effet, les termes du DOB, dans son chapitre « Réforme des dotations d'Etat », indiquent « que le Gouvernement met fin pour 2008 au contrat de croissance et de solidarité », institué en 1999, qui garantissait aux collectivités une progression de leurs dotations, et se trouve remplacé par un contrat « de stabilité ».

En ce qui concerne la Bourgogne, cela se traduit effectivement par une... stabilité de la dotation de l'Etat, puisque celle-ci évolue de... 0,7 %, passant de 268 M€ à 270 M€.

- or, parallèlement, le stock des AP/AE pluriannuelles ne cesse de croître, en progression encore cette année de 2 %, soit près de 600 M€... Je rappelle que les ressources régionales se constituant des dotations d'Etat, dont on vient de voir qu'elles restaient stables, d'une part, et de la fiscalité (plafonnée pour la TP et incertaine pour la TIPP) d'autre part, il ne restera qu'une solution : la hausse de l'emprunt d'équilibre ! Le désendettement de la Région, initié en 2005, risque de se voir fortement remis en cause dans les années à venir...

- par ailleurs, nous souhaiterions connaître rapidement le résultat de l'audit mené sur la structure de la dette ; la part des crédits revolving n'est-elle pas trop grande, quel est le type d'amortissement choisi par la Région... etc ...car quel que soit le type de crédit, de taux, d'amortissement, le capital doit toujours finir par être remboursé... au grand dam des contribuables.

- enfin, nous pensons qu'il devrait être possible de réaménager certains prêts à taux fixe et qui nous semblent au-dessus du marché, permettant par-là même quelques économies non négligeables, compte-tenu des montants...

Nonobstant ces quelques remarques, la CFE-CGC votera le projet d'avis.

**Intervention de Gérard MOTTET
au titre des Organismes culturels (patrimoine)**

Comme représentant au sein du CESR des organismes culturels liés au patrimoine, j'observe avec intérêt la présence d'une rubrique n° 313 consacrée au patrimoine avec 12 programmes.

Cela montre l'intérêt réel du Conseil régional pour le patrimoine bourguignon.

Au nom des organismes que je représente, j'approuve pleinement cette initiative et, de ce fait, je voterai le présent avis du CESR en en soulignant particulièrement l'effort lié au patrimoine.



Intervention de Bernard LAMBERT au titre de la CFDT

Favorable à la décentralisation, la CFDT constate que sa mise en œuvre relève d'une équation difficile. Entre augmentation des dépenses liées aux compétences transférées et multiplicité des projets ou politiques importants pour le développement régional, nous constatons que le degré de liberté des collectivités territoriales pour décider de leurs propres dépenses est totalement encadré par l'Etat. En termes d'autonomie fiscale seul l'Etat est habilité à créer l'impôt. Nous souhaitons une réforme de la fiscalité locale qui donnerait aux collectivités une véritable autonomie financière.

Que propose la CFDT ?

Un budget de la Région qui réponde à 2 objectifs simples :

- améliorer le cadre et les conditions de vie de la population bourguignonne,
- anticiper l'avenir et donner les moyens à la Bourgogne de se développer économiquement et ainsi créer des emplois pérennes dans le temps, fixer ses jeunes sur son territoire.

Recommandations CFDT pour améliorer l'exécution du budget régional :

- une démarche systématique d'évaluation et de mesure d'impact des fonds alloués et dépensés au sein de la région. En dehors de la dépense effectuée en quoi l'allocation de crédits a-t-elle permis une amélioration concrète et mesurable pour la société bourguignonne ?
- garantir l'avenir des nouvelles générations : la CFDT propose la création d'un label « développement durable et nouvelle génération éthique ». Nous demandons d'analyser en regard de ce label tous les projets et réalisations du Conseil régional.

En 2008, les compensations fiscales de l'Etat sont en diminution ce qui n'est pas sans poser problème et induit ainsi une augmentation de la fiscalité régionale. En fait, que le transfert de l'Etat vers la collectivité territoriale soit correct ou non, il reste toujours en première ligne le même contribuable qui se retrouve avec une augmentation de la pression fiscale exercée.

A propos de la fiscalité, la CFDT se prononce pour une augmentation de la fiscalité directe assise sur les revenus des ménages et sur les bénéfices des entreprises.

La CFDT se prononce contre une augmentation de la fiscalité indirecte injuste dans son principe.

Le transfert d'une partie de la TIPP de l'Etat aux Régions ne répond pas à ce principe. Il induit une part aléatoire dans la provision de 12,1 % des recettes de la Région pour 2008. La pérennité des recettes de la modulation régionale de la TIPP interroge sur la manière dont à terme seront financés les grands projets structurants qui s'inscrivent dans les préconisations du Grenelle de l'environnement. Aujourd'hui le mythe de la « voiture vache à lait » en termes de fiscalité est un concept dépassé. Indexer les recettes de la Région sur la consommation des produits pétroliers relève de l'asphyxie budgétaire sur le moyen terme, qui plus est en totale contradiction avec les investissements effectués dans les transports en commun par la Région.

La CFDT note une croissance de la dette cette année.

C'est le choix politique du Conseil régional.

Nous demandons qu'il soit présenté voire partagé par la population.

Les citoyens remettent en cause leur représentation au travers des élus. Pour réduire cette fracture la CFDT propose de tenir des "conférences citoyennes" où les grandes options du Conseil régional seraient présentées et discutées.

La CFDT ne souhaite pas que la région augmente sa dette pour boucler son déficit en termes de budget de fonctionnement. Nous préférons plutôt que la Région dispose de revenus nouveaux et/ou bien qu'elle fasse des économies. S'endetter pour mener des opérations d'investissement serait d'une toute autre nature.

La reconduction, année après année, de la plus grande partie du budget et son indexation sur un taux d'augmentation notifié appellent à réflexion :

- après reconduction des principales lignes budgétaires, combien reste-t-il réellement de masse d'argent pour engager des actions nouvelles?

Point particulier sur les crédits alloués à l'action économique :

Quel a été l'effet levier dans notre région ?

L'attractivité de la région s'est-t-elle renforcée ?

Combien d'entreprises créées ? Quelles sont leurs tailles ?

Dans quel(s) secteur(s) d'activité ont-elles été créées ou développées ?

Combien de créations pures d'emplois ?

Quels types d'emplois ont été réellement créés ou sauvegardés ?

La précarité des salariés de notre région a-t-elle diminuée ?

Quel est le statut des nouveaux salariés ? Leur durée de travail ? Leurs salaires ?

Est-ce que les conditions de travail des salariés se sont améliorées ?

Quelle action concrète sur les bassins d'emplois ?

Enfin dans le cadre de la lutte contre les discriminations en Bourgogne, la CFDT propose au Conseil régional de mener une action contre l'exclusion sous toutes ses formes : expulsion de jeunes majeurs protégés pourtant en formation professionnelle qualifiante, handicapés, population en rupture sociale...

-x-x-x-x-x-x-x

Pour terminer, le groupe CFDT votera pour l'avis du CESR sur le budget primitif de la Région Bourgogne.



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

La CGT l'a souligné à plusieurs reprises, la régionalisation -qui est en fait une déconcentration- est un marché de dupes, dans lequel les grands perdants sont les collectivités territoriales et les populations à travers tout ce qui en découle de moyens amoindris pour développer des actions locales. Nous l'avons déjà dit en 2006 à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, nous l'avons répété en 2007 et nous le redisons cette année. Pour 2008 comme pour 2007, les orientations budgétaires de l'État se résument en quelques mots :

- moins de compétences et de contraintes pour l'État ;
- plus de compétences et de charges pour les collectivités territoriales, dont les Régions ;
- moins pour les citoyens et les usagers ;
- plus pour le capital et les actionnaires.

Le projet de budget de la Région pour 2008 s'inscrit obligatoirement dans ces contraintes qui nous amènent une nouvelle fois à poser l'exigence d'une réforme de la fiscalité (directe et indirecte, nationale et locale) mais aussi des conditions de la décentralisation comme une urgence sociale et démocratique.

Cependant, pour une fois, le projet d'avis qui nous est soumis est relativement critique et soulève des questions fortes que nous partageons :

- la Région devient de plus en plus une collectivité de gestion, alors que ses compétences (développement économique, enseignement, formation professionnelle) demanderaient un fort investissement ;
- ses marges de manœuvre financières sont de plus en plus étroites du fait des choix faits par l'État pour les dotations de fonctionnement en regard des compétences transférées ;
- dans les espaces qui restent, les choix qui sont faits sont de moins en moins clairs pour les bourguignons ;
- la politique régionale, notamment en regard des différents schémas, a du mal à trouver une réelle lisibilité.

C'est pourquoi nous ne rajouterons que quelques éléments d'analyse qui ne figurent pas dans le projet d'avis. C'est le cas du constat que l'augmentation de la pression fiscale - qui en aucun cas n'est souhaitable - a un effet limité sur les moyens budgétaires. Par exemple il faut une augmentation de 13,7 % de la fiscalité pour que le budget augmente de seulement 10 %.

Une autre remarque concerne les fonds FEDER qui figurent en dépenses à la fonction 0 « Services généraux » pour un montant de 14, 7 millions d'euros et en recettes pour seulement 3,7 millions d'euros. Rappelons que la Région s'est portée volontaire pour gérer ces fonds pour le compte de l'Union Européenne. Cependant, le constat que nous pouvons faire aujourd'hui, c'est que dans un budget de plus en plus à l'étroit, c'est 2 % qui auraient pu être consacrés à des choix politiques régionaux.

Enfin, nous voudrions souligner notre satisfaction de voir affiché comme une réelle ambition de la nouvelle commission n° 6 l'engagement à travailler sur une évaluation quantitative et qualitative des politiques régionales.

Constatant que le projet d'avis rejoint ses propres analyses, le groupe CGT le votera.



**Intervention d'Alain PERRONNEAU
au titre de la Confédération générale des PME**

Depuis 2004, le Conseil régional de Bourgogne s'est engagé dans un soutien significatif dans la recherche, qu'elle soit publique ou privée.

Soutiens aux investissements, transferts de technologie, soutiens aux programmes, accueil de nouvelles équipes, allocations de recherche sont quelques exemples des actions que le Conseil régional soutient financièrement.

J'aurai sur ce sujet deux questions :

- Avez-vous pu mesurer les résultats sur l'économie bourguignonne de cette politique volontariste menée depuis maintenant quatre ans ?

- Quels sont les indicateurs qui vous permettent de mesurer que cet effort financier réalisé par le Conseil régional de Bourgogne porte ou portera ses fruits en Bourgogne ?

Intervention de François PRETET **Personnalité qualifiée**

Mon intervention est ponctuelle et porte sur une des missions importantes de la Région (importantes dans tous les sens du terme), il s'agit des transports. C'est une des toutes premières lignes budgétaires (la première ou la seconde suivant les présentations et agrégats).

En 2006 cette ligne a représenté 26 % des dépenses d'investissement et 33 % des dépenses de fonctionnement.

En 2008, les crédits de paiement s'élèvent à 210 millions d'euros sur un budget de 831 millions : 26 % du total budgétaire avec une augmentation de 12,7 % sur 2007, et un doublement depuis 2005.

La Région affirme sa volonté de développer, moderniser, qualifier (dans le sens de qualité) la fonction transports et développe ses actions en particulier vers le TER.

Cette année les affectations ont augmenté de 20 % sur ce chapitre TER (120 millions). 2008 verra d'autre part l'application de la nouvelle convention avec la SNCF, le lancement d'une nouvelle approche relativement onéreuse au niveau des services offerts (cadencement) et la poursuite de la réflexion et des actions sur l'évolution de l'offre (modernisation, renforcement) et sur l'accueil des gares.

Des ambitions donc importantes, des moyens non négligeables, des objectifs larges qui manifestement vont au-delà de la simple mission Transports (prise en compte de la dimension écologique...).

Le Conseil économique par ses avis manifeste son souhait de suivre, accompagner, voire appuyer si nécessaire cette politique.

Il me semble cependant que ce souhait serait renforcé si nous pouvions -je parle à titre individuel mais pense refléter une partie des interrogations de mes collègues de la Commission 3-

- plus facilement mettre en perspective et en cohérence l'ensemble de ces actions : ce qui implique de mieux connaître les objectifs (niveau de l'offre recherchée, résultats attendus, impacts directs ou indirects...) et surtout de pouvoir appréhender dans la durée (court terme, moyen terme) ces différentes données,

- et donc corrélativement de disposer d'indicateurs quantitatifs par exemple financiers (investissements, financements) ou de « marché » (nombre d'usagers, coût à l'utilisateur...) et qualitatifs (indice de satisfaction, mesures anticipatives des besoins, impact réel sur les modes de déplacement...).

Tout cela mérite bien évidemment d'être approfondi mais il me semble que c'est à partir de ce type de données que le Conseil économique pourrait mieux prendre la mesure des actions menées, évaluer leur efficacité et donc apporter des avis encore plus pertinents à la Région.



**Intervention de Charles BARRIERE
au titre de l'Union nationale des associations de professions libérales – secteur médical**

L'examen du BP 2008 ne doit pas se borner à une étude attentive des différents comptes mais plutôt d'examiner en quoi ce budget prépare la Bourgogne pour le futur.

Il convient de s'interroger sur notre vision et le CESR doit prendre toute sa place en matière de prospective.

Savoir comment et pour qui en dehors de toute politique politicienne.

Dans un contexte budgétaire contraint, faire des choix apparaît comme une exigence majeure.

Il est essentiel de « garder des marges de manœuvres » et de « ne pas abandonner la mission au profit de la gestion ».

Une question centrale doit nous interpeller constamment : la place des jeunes dans notre région.

Nous n'avons pas vocation à transformer la Bourgogne en une réserve de retraités !

Le dynamisme de la Bourgogne risque d'en souffrir gravement !

ANNEXES

Avis de la Commission N° 1 « Aménagement des territoires, Agriculture »

AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

Le budget en matière d'aménagement du territoire paraît sérieux et satisfaisant. La Commission approuve tout particulièrement la continuation des opérations Cœurs de Villages et Cœurs de Villages plus, l'aide aux Pays et le projet de création de deux nouvelles communautés d'agglomération à Auxerre et Sens.

AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL

Les termes « développement durable » ou de « biodiversité » comprennent une multitude de définitions selon les interlocuteurs. Pour la Commission, il paraît important que le Conseil régional, dans sa politique environnementale liée à l'agriculture, cible des actions porteuses, et ne saupoudre pas les financements.

La Commission considère qu'en matière d'agriculture, les cadres d'intervention gagnent à garder une certaine souplesse, afin de pouvoir bénéficier à tous les agriculteurs. Les objectifs en matière de progrès environnementaux notamment doivent être progressifs, afin de rester ouverts à tous les types d'agriculture. La Commission rappelle que l'agriculture conventionnelle continue de garantir une alimentation à la majorité de la population et, à ce titre, doit être prise en compte par les politiques du Conseil régional. Pour que la diminution des intrants soit effective, les politiques doivent s'adapter à l'hétérogénéité des cas, d'une agriculture à l'autre, et ne pas concentrer ses objectifs sur les 20 % d'agriculteurs les plus avancés en la matière, au risque de faire peu évoluer la situation.

Les contrats interprofessionnels de progrès ont mobilisé les forces au cours d'un long travail de concertation et présentent un intérêt certain pour l'agriculture bourguignonne. Il est désormais important et urgent de passer à la phase de réalisation. A ce jour, aucun financement n'est encore parvenu aux exploitations concernées. Afin que le dispositif soit approprié par les acteurs de terrain, et jugé porteur, il est primordial qu'il ait des retombées concrètes.

La Commission est favorable à l'opération « Bien dans mon assiette » qui contribue à l'amélioration qualitative des produits employés dans les menus des lycéens et à une meilleure connaissance des produits locaux. Concernant l'objectif régional de parvenir sur certains aliments -le pain notamment- à 100 % d'aliments issus de l'agriculture biologique dans les restaurants scolaires des lycées de la région, la Commission, tout en approuvant l'encouragement ainsi adressé à une agriculture qui contribue à la préservation de l'environnement, attire l'attention du Conseil régional sur la nécessité de se pencher en priorité sur la qualité globale des menus proposés aux lycéens. Il serait en effet dommage que le surcoût occasionné par l'emploi exclusif de certains aliments issus de l'agriculture biologique oblige par ailleurs à des économies sur les autres types de produits, notamment les fruits, les légumes et la viande.

Avis de la Commission N° 2 « Développement économique, Emploi, Innovation, Tourisme »

La Commission N° 2 souligne la bonne lisibilité de ce projet de budget primitif et apprécie très positivement que l'action régionale, et sa traduction budgétaire, s'organise dans le cadre d'une vraie orientation politique et stratégique.

Les conseillers constatent que ce projet de budget primitif 2008 est élaboré à partir des chiffres 2007 ajustés et basés sur des hypothèses d'évolution prenant en compte l'inflation ; la Commission apprécie favorablement le caractère réaliste de ce budget.

Les conseillers approuvent également l'affichage des règles communautaires, ce qui prouve que ces réglementations sont mieux assimilées et que la Bourgogne a fait d'énormes progrès dans ce domaine.

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, EMPLOI, INNOVATION

Les conseillers remarquent que la fonction 9, action économique, et tout particulièrement les sous-fonctions 91 (interventions économiques transversales), 92 (recherche et innovation), 94 (industrie, artisanat, commerce et autres services) et 95 (tourisme et thermalisme) font l'objet d'une présentation très construite et faisant ressortir une volonté économique affichée.

Le budget de l'économie ne connaît pas de grands bouleversements, beaucoup de programmes étant en phase de consolidation, de continuation et d'affinement d'opérations commencées en 2005. Les conseillers soulignent le côté pragmatique du Conseil régional qui lance un programme, l'évalue et adapte les dotations budgétaires aux résultats ou besoins des bénéficiaires des aides.

Les membres de la commission souhaitent souligner quelques points très positifs :

- La Bourgogne placée, en 2006, au premier rang pour la dynamique de la création d'entreprises (avec 6 % de créations quand la moyenne nationale est à 2 %).
- Les résultats encourageants avec l'augmentation des exportations bourguignonnes, avec un chiffre global de 7 milliards d'euros en 2007.
- Dans le cadre du programme 9103 « je me développe », les critères d'éligibilité des projets s'inscrivant dans le bloc des priorités régionales. La Commission se déclare très favorable à la mise en place de la 6^{ème} priorité régionale : l'accès des entreprises de moins de 20 salariés à ce dispositif.
- La mise en place du « plan régional de la recherche et de l'innovation en Bourgogne » ainsi que les interventions en faveur de la recherche, du transfert de technologie et de l'innovation.

TOURISME

Les conseillers notent que 2008 sera la 3^{ème} année d'exécution du Schéma régional de Développement touristique et que le budget du tourisme a augmenté de près de 400 % en 4 ans. La Commission apprécie favorablement les actions articulées autour des 4 axes du SRDT, et tout particulièrement la valorisation de la marque Bourgogne et le développement d'un tourisme pour tous.

SOUHAITS DE LA COMMISSION

① La Commission émet un vœu dans le prolongement de la saisine consacrée à « l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en Bourgogne » : agir pour rendre incontournable la mise en œuvre de l'égalité dans l'action publique.

C'est ainsi que deux propositions sont particulièrement pertinentes :

- Conditionner les interventions et les aides du Conseil régional au respect du droit et aux actions portant sur l'égalité professionnelle.
- Mettre en place le réflexe égalité dans tous les projets économiques dont le Conseil régional a la responsabilité.

La Commission demande que le Conseil régional intègre ces recommandations lors de l'étude des demandes d'aides régionales.

② Le programme 9101 vise à encourager les dynamiques collectives à travers les pôles de compétitivité et d'excellence et les filières professionnelles. La Commission souhaite que l'aide financière de la Région s'accompagne de suivi et d'évaluation, notamment en termes de création d'emploi ou de pérennité des emplois.

Avis de la Commission N° 3 « Infrastructures de transport, Environnement, Energies »

REMARQUES GENERALES

La Commission n° 3 constate que le Budget primitif 2008 de la Région connaît plusieurs évolutions importantes, liées aux décisions de l'Etat en matière de décentralisation.

D'une part, il apparaît que la prévision de produit de taxe professionnelle est minorée d'un ticket modérateur prévisionnel de 13 142 743,00 euros.

Le taux prévisionnel d'inflation (1,6 %) retenu sur la base du projet de loi de finances pour 2008 pour déterminer la hausse de la fiscalité directe semble en outre éloigné de ce que sera la réalité de 2008.

Comme cela a été dit lors de l'examen du Débat d'orientations budgétaires 2008 (DOB), les conseillers soulignent la fragilité des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), notamment en raison de la baisse de la consommation de carburant observée depuis 2003.

D'une manière générale, la Commission considère qu'il conviendrait de mettre en place des indicateurs en vue d'évaluer l'efficacité des actions menées par la Région (aides aux entreprises, transports, développement durable, efficacité énergétique des agro-carburants...). Il s'agit de mesurer, à partir d'objectifs chiffrés initialement, les créations d'emplois, le développement d'activités, l'amélioration des services aux entreprises ou aux particuliers...

Enfin, les conseillers considèrent qu'il est nécessaire que le CESR anticipe et conduise un travail de fond sur les effets de la décentralisation. Ainsi, sera-t-il plus à même d'émettre des avis motivés.

ENVIRONNEMENT

Les conseillers soulignent l'effort financier consenti par le Conseil régional sur la fonction 7 « Environnement », qui augmente de 25 % environ en AP/AE par rapport à 2007, pour atteindre 15 222 000 euros. En la matière, l'action régionale se structure autour des quatre axes suivants :

- continuer le déploiement du plan énergie climat régional ;
- structurer l'élargissement du plan énergie climat régional intégrant la préservation des ressources naturelles ;
- continuer l'intégration du développement durable dans l'ensemble des politiques et actions du Conseil régional ;
- soutenir Alterre dans ses missions d'expertise, de diffusion des savoirs et des savoir-faire.

Les conseillers accueillent favorablement les grandes lignes de la politique énergétique régionale, notamment l'action conduite en matière de bois-énergie. Elle se félicite notamment que celle-ci fasse l'objet d'une démarche globale. Elle regrette toutefois l'absence, dans ce budget, d'action contribuant à réfléchir à la fonction écologique de la forêt.

La Commission souhaite que le plan énergie climat, qui structure l'action régionale en matière environnementale, intègre les préconisations du Grenelle de l'environnement : lutte renforcée contre les émissions de gaz à effet de serre, économies d'énergie dans le bâti... Elle considère qu'il y a lieu de mener un débat sur les agro-carburants. Elle s'interroge également sur le fait que le recours à la géothermie ne figure pas parmi les axes d'actions de ce dispositif, ainsi que sur la faible place réservée aux procédés d'isolation par l'extérieur des bâtiments existants. A cet égard, la Commission rappelle que dans son avis sur l'Habitat rural en Bourgogne, le CESR préconise fortement de favoriser ces technologies¹.

Les conseillers constatent que le lien entre aménagement du territoire et environnement est insuffisamment évalué. Les conseillers approuvent cependant l'avancée sur l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU).

La Commission note la difficulté à concilier politiques agricole et environnementale. Son soutien à certaines filières apparaît en effet peu compatible avec le développement d'une politique de développement durable.

Dans la continuité des observations faites à l'occasion de l'examen du budget primitif 2007, la Commission demande qu'un soutien plus affirmé soit assuré vis-à-vis des associations qui accomplissent, pour certaines, des missions de service public. Les conseillers souhaitent en particulier qu'une concertation avec les associations soit organisée sous la forme d'un forum annuel.

TRANSPORTS

Le budget transport représente le deuxième poste de dépense de la Région avec 151 703 000 € en AP/AE. Il est même le premier en crédit de paiement (209 831 480). L'exploitation TER connaît une augmentation de près de 20 millions d'euros, dont la moitié environ provient de l'augmentation du coût de l'énergie, et la moitié du cadencement Sud de la Bourgogne (qui a permis de créer 770 000 km de liaisons nouvelles). Sur ce point, la Commission se propose d'assurer le suivi de l'exécution de la convention TER.

La Commission approuve l'investissement de la Région en matière de transport ferroviaire de voyageurs (augmentation du nombre de liaisons et modernisation du matériel). Elle s'interroge en revanche sur la traduction concrète des annonces faites en matière de fret ferroviaire lors du Grenelle de l'environnement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle relève par ailleurs la contradiction entre l'action volontariste de la Région et la politique de redéploiement du fret SNCF.

Les conseillers se félicitent que le Conseil régional s'implique dans l'aménagement du parking de la gare de Chalon-sur-Saône, dans le cadre d'un pôle multimodal, et rappellent que cette recommandation figurait dans l'avis rendu sur le budget primitif 2007.

¹ Maddy Guy (rapporteur), L'habitat rural en Bourgogne, Conseil économique et social de Bourgogne, 17 octobre 2007.

Avis de la Commission N° 4
« Politiques sociales, Politiques de la ville et de l'habitat, Politiques de la santé et du sport,
Politiques culturelles et loisirs »

REMARQUES GENERALES

D'une façon générale, la Commission N° 4 apprécie positivement le projet de budget régional pour les secteurs du logement, de la santé, de la culture et du sport. Les conseillers notent toutefois que l'ensemble des actions ou mesures exposées ne permettent pas de percevoir clairement les objectifs précis de la politique régionale.

Les conseillers observent par ailleurs que la Bourgogne est une « petite région », ce qui rend les marges de manœuvre budgétaires étroites et impose de faire des choix quant au développement de tel programme de préférence à tel autre.

Les conseillers souhaitent que le Conseil régional se concentre prioritairement sur les « actions et investissements structurants ». Les membres de la commission soulignent la nécessité de la coordination de l'action de la Région avec celle des autres acteurs, et tout particulièrement celle des Conseil généraux.

Les conseillers regrettent par ailleurs que l'action du Conseil régional ne soit pas assez visible et connue de l'ensemble des Bourguignons ou des bénéficiaires potentiels d'aides ou de subventions.

Ils souhaitent que la Région mette plus en valeur ses interventions qui, quelquefois, « disparaissent dans les financements croisés » alors qu'elle joue un rôle essentiel pour le développement de la Bourgogne.

HABITAT - LOGEMENT

Les membres de la commission soulignent l'effort financier consenti par le Conseil régional dans le programme « renouvellement urbain » et son action volontariste ayant permis de soutenir, avec la participation de l'ANRU, les projets de 23 quartiers bourguignons.

SANTE

La commission note avec satisfaction que le Conseil régional axe sa politique autour d'actions structurantes de « soutien au réseau bourguignon », par la création de maisons médicales, par le financement de transports sanitaires hélicoportés pour renforcer l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire. La commission apprécie favorablement les actions de santé publique avec les aides « allocation Bourgogne Santé Médecins » et « allocation Bourgogne Santé Dentiste ». Cependant la Commission déplore que ces aides ne soient pas mieux connues et souhaite que la Région communique davantage sur ses actions.

CULTURE

Les membres de la commission approuvent le projet de budget consacré à la culture, en hausse de près de 20 % par rapport à 2007, et prennent acte des nouvelles orientations régionales et de la mise en œuvre de politiques de conventionnement avec des collectivités ou d'autres acteurs (équipes artistiques, établissements culturels ou associations).

Les conseillers observent que la culture scientifique et technique ne figure pas au budget de la culture, mais se trouve dans celui de la recherche : la commission souhaite que des passerelles puissent exister entre les deux secteurs d'intervention.

SPORTS

La commission apprécie favorablement l'action régionale dans ce secteur : aide aux ligues et comités régionaux qui jouent un rôle majeur dans le développement du sport en Bourgogne, réalisation ou aménagements d'équipements sportifs, aide à l'organisation de manifestations sportives.

Avis de la Commission N° 5
« Education, Formation, Recherche et Insertion professionnelle »

REMARQUES GENERALES

La Commission n° 5 souhaite avoir une précision au sujet de la fiscalité régionale et notamment de la revalorisation des impôts directs : pourquoi celle-ci prend-elle en compte à la fois l'évolution de l'inflation et celle des taux d'imposition ? La Commission note une double augmentation : une hausse des bases et simultanément une hausse des taux.

LYCEES

La Commission observe dans ce budget primitif un souci de maintien et d'amélioration du patrimoine régional constitué par les lycées et une priorité donnée à l'investissement, avec des programmes de travaux, d'équipement, de restauration. Dans ce cadre, la Commission approuve l'élévation incessante des normes de sécurité et insiste néanmoins sur la vigilance à conserver en la matière.

La baisse des effectifs des lycées bourguignons observée peut être une opportunité pour rationaliser le bâti et améliorer qualitativement l'accueil, la restauration et l'hébergement. Les efforts en matière d'économie d'énergie sont à poursuivre et à généraliser.

La Commission voit dans le programme du budget participatif une bonne mesure pour rapprocher les décisions régionales des jeunes concernés et de leurs équipes pédagogiques. La politique de la Région en matière de vie scolaire, avec par exemple la « Bourgogne fait son kiosque » ou bien la participation des jeunes à la gestion de leur établissement, doit être encouragée car elle participe d'une éducation à la citoyenneté. Cette mesure responsabilise les jeunes.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'augmentation significative du budget alloué par la Région à la recherche et à l'innovation est remarquable et traduit la volonté de la Région de doubler ce budget sur la mandature. Depuis 2004, ce budget a été augmenté de 55 %. Les actions structurantes prévues pour 2008 rejoignent un certain nombre de propositions et de préoccupations du CESR.

Ainsi, la création d'un Institut Polytechnique, le « Polytechnicum », paraît une bonne mesure pour améliorer l'image et accroître la renommée des écoles d'ingénieurs bourguignonnes et entraînera des retombées positives pour la Région.

La Commission accueille positivement la participation accrue du Conseil régional aux projets portant sur la qualité de la vie étudiante.

La commission approuve notamment que l'accueil des étudiants étrangers soit amélioré par la création de 100 logements supplémentaires avec l'extension de la Résidence Internationale Étudiante. Le soutien social, grâce à l'abondement de l'Allocation Unique d'Aide d'Urgence du CROUS et l'abondement des fonds de Solidarité de Développement des Initiatives Etudiantes témoignent du souci de la Région de participer concrètement aux instances de décision contribuant à l'amélioration des conditions de vie des étudiants.

La mise en place d'une allocation de stage en entreprise à destination des étudiants de licence professionnelle inscrit la Région dans un engagement fort et qui peut encourager les jeunes à s'implanter par la suite en Bourgogne. La création d'un portail unique et fédérateur recensant toutes les aides existantes répond à une forte demande des étudiants et, à ce titre, mérite d'être encouragée.

Rejoignant les propositions de l'avis « la recherche publique » du CESR², la mesure portant sur les allocations de recherche, et prévoyant la revalorisation des bourses de Master, des allocations doctorales et post doc, devrait contribuer à accroître l'attractivité de la Région pour les chercheurs. Il est important néanmoins d'évaluer ces dispositifs afin d'en mesurer les retombées pour la Bourgogne et d'analyser les parcours des jeunes chercheurs ainsi aidés.

Concernant le projet de construire un « espace de l'innovation régional », la commission insiste sur la nécessité d'accompagner la mise en place d'une telle structure par un travail de réflexion avec les entreprises sur le projet qu'elle abritera. Les Petites et Moyennes Entreprises notamment devront être prises en compte dans la réflexion sur ce futur lieu.

La création d'un incubateur correspond en outre à un fort besoin en région d'organiser l'interface entre recherche et terrain économique et doit être saluée.

FORMATION PROFESSIONNELLE, APPRENTISSAGE

La Commission observe la constance des moyens attribués à la formation professionnelle pour 2008 et la volonté de restructurer l'ensemble des politiques afin de les rendre plus lisibles pour les utilisateurs. Dans le contexte actuel de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, marqué par des incertitudes et une certaine instabilité, les réorganisations prévues au Conseil régional paraissent intéressantes. Le choix de nouvel intitulé pour le service de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'emploi, qui deviendra le « service public de la formation professionnelle » marque la volonté du Conseil régional d'adresser un message fort et de s'afficher comme le chef de file d'une politique publique. La Commission approuve fortement ce positionnement et la clarification organisationnelle de l'institutionnel régional.

Concernant la mesure portant sur la rémunération et les aides à la mobilité destinée aux stagiaires de l'AFPA, la commission propose que ce dispositif soit ouvert à tous les demandeurs d'emploi en formation.

La commission approuve la volonté de la Région de travailler sur le qualitatif.

² « La recherche publique en Bourgogne », Jean-Pierre GRENOUILLET, Bernard LAURIN, Claire MOUSSET-DECLAS, CESR, avis voté le 3 mars 2003.

Avis de la Commission N° 6
« Finances, Synthèse et Prospective, Politiques contractuelles, Coopération interrégionale, Relations européennes et internationales »

REMARQUES GENERALES

Les conseillers remarquent qu'il leur est difficile d'émettre un avis motivé sur le budget, compte tenu de la faible clarté des données. Ils déplorent en particulier l'absence de tableau comparatif détaillé des budgets précédents, lequel leur aurait permis de considérer les évolutions budgétaires.

La Commission N° 6 regrette également que le budget primitif ne propose pas une vision stratégique claire. Les choix politiques de la Région sont certes exposés dans le Débat d'orientations budgétaires pour 2008, mais le croisement entre les deux documents n'est pas évident.

Comme lors des exercices précédents, les conseillers constatent, que le document proposé est un budget de fonctionnement. Cela les rend d'autant plus attentifs à la destination de chaque euro investi.

Les conseillers notent en outre une diminution des marges de manœuvre de la Région. Pour les conserver, devra-t-elle augmenter de manière inconsidérée la fiscalité locale ?

Constatant la hausse importante de l'emprunt d'équilibre, la Commission s'interroge sur la structure de l'endettement.

Enfin, les conseillers soulignent la vulnérabilité d'une partie des recettes de la Région, notamment de celles provenant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). En effet, l'analyse de l'évolution des bases régionales de carburant permet de mettre en lumière une diminution en valeur absolue de la consommation de carburant depuis 2003. Ce phénomène devrait s'accroître avec le prix du baril de pétrole à 100 \$. S'ajoute à cela un phénomène de substitution du gazole aux supercarburants sans plomb, liée à une diésélisation du parc automobile. Cette tendance pénalise la Région, car elle dispose d'une fraction de tarif plus faible sur le gazole.

RELATIONS EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

La Commission note que l'enveloppe réservée aux actions interrégionales, européennes et internationales, d'un montant de 1 796 000 euros, représente une part très faible du budget régional. Cette sous-fonction n'est donc pas une priorité pour la Région.

Les conseillers déplorent par ailleurs que l'augmentation de 14 % de cette enveloppe porte essentiellement sur le fonctionnement.

La Commission note cependant avec satisfaction la mise en place de nouvelles opérations visant à encourager la mobilité de tous les jeunes.

DOCUMENTS DE TRAVAIL PRODUITS PAR LA COMMISSION N° 6

1 - EVOLUTION DES RECETTES DE LA REGION (2005-2008)

2

A. TRANSFERTS de L'ETAT dont:	251519	258967	267808	270706	1,07
Compensation taxes locales		10841	10497	8950	
DGF	157790	161992	165558	168592	1,07
DGD	17472	17949	20750	21257	1,21
Dotation décentralisation Form.Pro.	57595	44953	46740	47589	0,82
Fonds nat. Dév. Et Modern. Apprent.	4385	4700	9400	9100	2,11
DRES	14276	14532	14861	15217	1,07
B. FISCALITE REGIONALE dont:	193646	200904	253249	287845	1,49
Fiscalité directe	116004	121913	112612	120117	1,04
Fiscalité indirecte	71819	78991	140636	167727	2,33
dont Cartes Grises	45590	49730	50516	51635	1,13
dont TIPP	15500	14406	75658	100404	6,48
dont Cont. Développ. Apprentissage		14855	14461	15687	
C. AUTRES RECETTES dont :	12208	24949	29374	32052	2,62
Participations	7248	3896	3230	4569	
FSE		6395	7202	7583	
Remboursements prêts et avances	9281	8694	8069	7929	
Divers	679	500	442	1130	
Fonds de compensation TVA	5924	5463	5930	5900	
Fonds régional des usagers heber.			4500	4900	
D. EMPRUNT EQUILIBRE	59353	63933	121392	142319	2,4
E. REAMENAGEMENT DETTE	57000	54016	79391	98100	1,72
TOTAUX	578726	602770	751217	831023	1,44

**2 – EVOLUTION DES DEPENSES DE LA REGION
(2005-2008)**

DEPENSES (en milliers d’Euros)	2005		2006		2007		2008		Indice 08/05	CP
	AP/AE	CP	AP/AE	CP	AP/AE	CP	AP/AE	CP		
Services Généraux	3033	2275	1234	1165	2481	3076	21404	8222	7,1	3,7
Form. Pro. Et Apprent.	136800	86592	144745	89253	171161	159800	170790	158262	1,2	1,8
Enseignement	95558	40299	119193	44854	130286	142600	133352	164459	1,4	4,1
Culture, Sports, Loisirs	22236	15547	21698	14322	22247	25586	26375	26225	1,2	1,7
Santé, Action sociale	1135	799	1457	533	1494	1392	1556	1529	1,4	1,9
Aménagement Territoires	44198	14938	56347	14664	52770	37500	43224	36494	0,9	2,4
Environnement	10703	5279	11887	4072	12100	12275	15222	13259	1,4	2,5
Transports	122494	110022	271470	124487	154769	186234	151703	209831	1,2	1,9
Action Economique	57495	23245	57511	19765	49414	48361	64522	55146	1,1	2,4
Annuité de la dette		34730		27346		19877		24630		0,7
Administration Régionale		26298		29588		34381		34507		1,3
Provisions		0		0		290		354		NS
Admissions en non-valeur		200		0		0		0		NS
Réaménagement de dette		57000		54016		79391		98100		1,7
TOTAUX	493653	578726	686542	602770	596723	751217	628148	831023	1,27	1,43

3 - LEXIQUE

AE - Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des dépenses ordinaires de fonctionnement (salaires, loyers...).

AP - Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement d'investissements (travaux, achats, véhicules...).

Les AP/AE peuvent être annuelles (AA) ou pluriannuelles (PP).

Les AA non affectées au cours de l'exercice sont automatiquement annulées.

BP - Budget primitif. Prévisions de recettes et de dépenses, du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'exercice. Doit être voté avant le 31 mars.

BS - Budget supplémentaire, intègre les résultats de l'exercice précédent et permet de procéder à des ajustements de recettes/dépenses du BP. Il est proposé au vote après l'approbation du CA.

CA - Compte administratif. Document de synthèse qui présente les comptes définitifs de l'exercice précédent et permet l'affectation des résultats. Doit être adopté au plus tard le 30 juin.

CP - Limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées au cours de l'exercice pour la couverture des engagements contractés en AP/AE.

DM - Document d'ajustement du BP en cours d'exercice (DM1 en mars, DM2 en octobre). Lorsqu'il apparaît de manière certaine qu'un crédit ne sera pas consommé, il est annulé pour l'exercice pour lequel il a été inscrit.

DOB - Débat d'orientations budgétaires instauré par la loi de 1992. A faire voter dix semaines avant le BP. Déclaration générale d'intentions de politique budgétaire proposées par le CRB, annonçant les grandes masses du futur budget, notamment du niveau recettes.

M71 - Cadre budgétaire et comptable applicable aux régions depuis le 1^{er} janvier 2005. Il introduit des mécanismes publics locaux. Ce cadre permet l'uniformisation de la présentation des budgets par « fonctions ». Elle introduit également les notions de « provisions » et « d'amortissements ».

Section de fonctionnement - Enregistre les opérations courantes, qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la Région (salaires, fournitures...).

Section d'investissement - Elle retrace les opérations relatives au patrimoine, notamment en matière immobilière (achats TER, travaux, véhicules...).

4 - LES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

Les dépenses

Le budget primitif
Le budget supplémentaire
Les décisions modificatives

Les recettes

Les transferts de l'Etat ou dotations (DGF, DGD, DDFPA, DNDMA, DRES)
La fiscalité régionale (TP, cartes grises, TIPP, CDA, foncier bâti et non bâti)
Les recettes propres (FCTVA, fonds européens, remboursement de prêts)
L'emprunt d'équilibre.

CHRONOLOGIE BUDGETAIRE

