



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE BUDGET PRIMITIF 2011 DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE »

AVIS

présenté par

Christine DRUART
Rapporteuse du budget

COMMISSION N° 6

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

SEANCE PLENIERE DU 21 JANVIER 2011

Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 23502 – 21035 Dijon cedex -Tél. 03 80 44 34 32 -Fax 03 80 44 33 09
e-mail : ceser@cr-bourgogne.fr www.cr-bourgogne.fr

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, relatif au Budget primitif¹ 2011 du Conseil régional de Bourgogne,
- ◆ Le projet d'avis de la Commission « Finances, synthèse et prospective, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales » du Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne².

PREAMBULE

Le Président du Conseil régional a transmis au CESER le rapport relatif au Budget primitif pour 2011, afin qu'il en débattenne préalablement à son examen par le Conseil régional.

Le CESER exprime sa satisfaction quant à l'amélioration des relations d'échanges avec le Conseil régional (commissions réunies, audits lors de réunions de commissions du CESER...).

OBSERVATIONS GENERALES

Le CESER prend acte du projet de Budget primitif 2011 présenté par le Conseil régional, à savoir un montant d'autorisations de programmes et d'engagements (AP/AE) de 584.4 M€ et de crédits de paiement (CP) de 926.5 M€ (inclus la gestion active de la dette). Il constate également une capacité de désendettement qui passe de 4 ans et 7 mois en 2009 à 4 ans et 11 mois en 2010. Ces propositions pour le BP 2011 sont en cohérence avec la présentation du Débat d'orientations budgétaires (DOB) 2011 faite en novembre 2010 ; elles expriment une volonté de maîtrise globale des dépenses par l'exécutif régional.

Dans ce cadre, le CESER note que pour faire face à la nouvelle donne fiscale et au maintien des engagements passés, le Conseil régional se trouve confronté à une augmentation de l'endettement, et la renégociation de ses engagements, même si le montant de CP continue à croître.

On note, par ailleurs, une augmentation de la contribution des Bourguignons sur la TIPP et les cartes grises (seuls pouvoirs de taux que le Conseil régional détient encore).

Néanmoins, le CESER constate que le Conseil régional se trouve dans l'obligation de gérer sa dépense dans le cadre de recettes désormais restreintes par les dernières évolutions de la fiscalité locale, d'où la baisse du montant d'AP/AE par rapport au BP 2010. Le CESER souhaite que le Conseil régional poursuive ses efforts en ce sens lors des prochains exercices budgétaires, d'autant que le CESER remarque que certaines recettes incertaines (TIPP...) permettent d'équilibrer le BP 2011 du Conseil régional de Bourgogne.

¹ BP dans le texte.

² CESER dans le texte.

Le CESER salue le taux d'exécution 2010 de 95.6 % ainsi que la baisse des intérêts de la dette grâce, non seulement à la baisse des taux, mais également à la bonne gestion active de la dette par le Conseil régional de manière à se créer de nouvelles marges financières. Cependant, pour améliorer ses marges budgétaires, le CESER suggère au Conseil régional d'explorer toutes les pistes de financement pour ses équipements lourds qui pèsent sur son budget.

Concernant les missions principales du Conseil régional, qui recouvrent près des trois quarts du budget régional, les fonctions Transports, Enseignement et Formation professionnelle/apprentissage sont maintenues à un niveau satisfaisant.

Mais le CESER note une baisse de la fonction Formation professionnelle et apprentissage depuis quelques années alors que 2011 est l'année de renégociation de grands dispositifs financés par le Conseil régional (crédits de paiement de fonctionnement).

OBSERVATIONS SPECIFIQUES

Parmi les choix budgétaires décidés par l'exécutif régional, le CESER retient, d'une part, la décision du Conseil régional d'appliquer les conséquences de la nouvelle donne fiscale à travers, entre autres, la diminution de ses dépenses d'administration générale, et, d'autre part, les efforts de la Région en direction de secteurs jugés importants par le CESER comme :

- l'innovation et le transfert de technologie,
- le soutien au secteur « forêt-bois »,
- le renforcement de l'aspect environnemental pour les opérations permettant de financer le développement de l'habitat rural,
- l'enseignement par l'augmentation du Programme pluriannuel d'investissement (PPI) en faveur des lycées et la relance des investissements,
- la formation par la mise en œuvre des dispositifs dans le cadre du Service public régional de développement de la formation (SPRDF) et par le soutien au projet d'Ecole de la deuxième chance (E2C),
- la gratuité des formations paramédicales,
- et globalement les efforts du Conseil régional pour permettre l'accès des dispositifs de formation à tous publics (proximité, mobilité, coût).

A contrario, le CESER regrette :

- le manque de budget de fonctionnement pour la Cité de la Voix (site de Vézelay) permettant le portage d'un projet d'activité significatif,
- la disparition de certains programmes d'hébergement touristique en milieu rural,
- la diminution des budgets participatifs dans les lycées,
- et l'augmentation du prix des repas dans les cantines scolaires qui risque de poser des difficultés pour les familles à revenus faibles.

En outre, le CESER s'interroge sur l'information effective des bénéficiaires en amont de la suppression de certains règlements d'intervention.

En matière de transports, le CESER abonde dans le sens de l'intérêt porté par le Conseil régional pour la LGV Auvergne (Paris - Orléans - Clermont-Ferrand - Lyon) par sa participation au financement des études préalables, et pour la mobilité avec le projet de centrale d'information multimodale et de covoiturage.

De manière plus globale, la fonction Transports constitue le plus gros poste de dépenses de la Région, et c'est sur ce poste de dépenses que les marges de manœuvre les plus significatives pourront être trouvées, d'où la légitimité des actions relatives aux conventions avec la SNCF et RFF

(renégociations, étalement des investissements en matériel roulant...). Cependant, le CESER considère que le TER remplit un rôle de service public pour les territoires desservis, et qu'en conséquence, la Région doit réaffirmer ce rôle à l'occasion d'une réflexion sur l'aménagement du territoire qui replace l'usager au centre de ses décisions (dessertes...).

CONCLUSION

Le CESER demande à être informé sur les futures assises du développement économique et sur les secteurs qui pourraient être touchés par la possible diminution des recettes de la taxe sur les cartes grises. Il souhaite également que le Règlement budgétaire et financier de la Région, notamment dans son titre VI relatif à l'information, fasse référence à l'article L.4241.1 du Code général des collectivités territoriales afin de rappeler l'obligation de saisine du CESER par la Région à chaque étape budgétaire.

Enfin, le CESER prend acte d'un budget contraint du à l'incertitude des recettes.

AVIS ADOPTE PAR 53 VOIX POUR ET 1 ABSTENTION

EXPLICATIONS DE VOTE



**Intervention de Michel MAILLET
Au titre du groupe CGT**

Le projet d'avis sur le Budget primitif 2011 n'appelle pas d'objection particulière et notre groupe le votera.

Cependant, nous estimons nécessaire de souligner quelques aspects importants :

1°) si, comme le fait le projet d'avis, nous apprécions de façon positive la présentation faite par le Président du Conseil régional à l'ensemble des Commissions de notre assemblée le 10 janvier dernier, nous tenons à relever que c'est notre vigoureuse intervention à l'occasion du débat d'orientations budgétaires qui en a créé les conditions et qui a favorisé l'examen de ce BP par toutes les Commissions dans des délais de travail acceptables ;

2°) le projet d'avis souligne à juste titre les nouvelles contraintes auxquelles les collectivités territoriales doivent faire face du fait des choix faits par le gouvernement. Notre groupe s'est largement exprimé sur cette question dans le débat d'orientations budgétaires et je n'y reviendrai donc pas longuement sauf à relever que, si pour ce Budget primitif 2011, l'exécutif régional réussit à préserver des marges de manœuvre suffisantes (y compris dans la section d'investissement qui passe de 265,7 millions d'euros en 2010 à 287,7 millions en 2011) des incertitudes fortes pèsent sur les budgets futurs, compte-tenu de la baisse prévisible des dotations de l'État ;

3°) l'augmentation relativement importante des crédits consacrés à la fonction 9 (+ 25,5 %), s'ils correspondent à une réelle nécessité pour soutenir le développement économique fortement malmené par la crise, il y a nécessité d'un suivi et d'une rigueur afin que les sommes servent effectivement au développement d'activités riches en emplois. De ce point de vue, l'annonce d'une conditionnalité des aides économiques nous apparaît extrêmement intéressante et il serait judicieux que la commission 2 de notre CESER soit largement informée des modalités ;

4°) enfin quatrième et dernière remarque : notre groupe intervient régulièrement sur l'exigence de la mise en place d'un outil financier permettant de doter la Bourgogne d'un Fond régional de soutien à l'investissement et à l'emploi, comme il en existe dans plusieurs régions. Régulièrement il nous est répondu qu'un tel dispositif existe. Or, si c'est le cas, il manque, en comparaison de ce qui se pratique dans d'autres Conseil régionaux, la contribution d'un organisme de contrôle de l'utilisation de ces fonds, organisme qui pourrait être composé des financeurs, de représentants des organisations syndicales et du patronat. En effet, ceux qui représentent les forces vives de l'économie régionale doivent être pleinement associés aux choix que doit faire la Région. Ce peut être une des pistes à explorer à l'occasion des futures assises du développement économique.

Intervention de Jean PIRET
Au titre des Organismes culturels (patrimoine)

En tant que Président de la Commission n° 4, je suis très satisfait de constater que la contribution de la Commission a été prise en compte dans l'avis proposé par la Commission n° 6 et la rapporteure du budget.



Intervention d'Hervé BONNAVAUD

Je souhaite intervenir, non pas en tant que membre du CESER, mais en tant qu'administrateur d'Alterre sur la demande de la Région d'autonomiser le centre de ressources qualité environnementale du bâtiment (CR QEB).

Le CR QEB a été initié au sein d'Alterre. Deux emplois ont été créés à cet effet. Il est nécessaire de développer ce service, mais cela ne peut se faire à l'intérieur d'Alterre qui a servi d'incubateur.

Les conditions de la sortie de ce service (2 emplois) ne sont pas encore très claires. Les implications budgétaires sont multiples et les délais ne sont pas encore connus.

La sortie d'Alterre du CR QEB présente une menace pour l'avenir d'Alterre dont le budget se trouve déséquilibré. La Région veut réduire sa participation ainsi que celle de l'ADEME et des fonds FEDER liés à l'activité QEB vont également disparaître.

De plus, l'Etat va probablement réduire sa participation tout en demandant plus de retours !

Il est probable qu'Alterre devra licencier du personnel, personnel dont l'embauche a été demandée par l'Etat, l'ADEME et la Région.

Le vote du Budget 2011 d'Alterre était à l'ordre du jour, mais en raison de ce qui précède, le projet de Budget présenté n'a pu être voté. Il y a trop d'incertitudes que la Région et l'ADEME doivent préalablement lever.

Le poste personnel représente 71 % du budget en 2011. Il y a aujourd'hui 15 emplois à Alterre alors qu'il n'y en avait que 5 lors de la transformation de l'OREB en agence régionale. Les 10 emplois créés l'ont été à la demande des financeurs en dépit des mises en garde répétées du conseil d'administration.

Pourtant, aujourd'hui, Alterre Bourgogne est reconnue de tous. La preuve en est le succès des rencontres qui ont été organisées au cours des derniers mois et qui ont rassemblé jusqu'à 230 participants.

Intervention de Thierry GROSJEAN
Au titre de l'Environnement

Sommes-nous vraiment devenus un Conseil économique, social et **environnemental** régional, c'est-à-dire capable d'intégrer les mutations environnementales dans nos avis à la Région ?

Puisque le Conseil régional doit aussi gérer les erreurs et les dettes de l'Etat, on pourrait être indulgent pour ce qui ressemble fort à un budget d'austérité mal ciblée.

Mais dans un contexte de mondialisation des crises, financière, écologique, sociale, les acteurs d'un territoire acceptent trop facilement l'axiome que leur avenir se décide ailleurs. Nous pensons pour notre part qu'un développement écologique, économique et social peut encore s'organiser démocratiquement à l'échelle de ces territoires.

Certes, la Région doit avancer dans le brouillard des orientations et capacités budgétaires de l'Etat, sans savoir non plus si ses engagements seront tenus. L'effondrement du Grenelle aurait du servir d'avertissement et amener le Conseil régional à revoir drastiquement ses investissements, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures de transport.

Dans ces domaines, déjà, ce budget n'a pas de base démocratique et ne contribuera pas à la cohésion sociale. Notre Région se distingue en effet par l'engagement de dépenses pour des projets n'ayant jamais fait l'objet du moindre débat démocratique, conformément à la Charte constitutionnelle de l'environnement ou à la Convention européenne d'Aarhus.

Il n'y a pas eu de saisines préalables du CESER concernant des projets en cours comme le SNIT : quid donc de la LGV Rhin Rhône, de la RCEA, de la gestion des canaux, ou de projets plus nébuleux comme les liaisons fluviales Saône Moselle ou Saône Rhin. Autoroutes, aéroport Renaissance, LGV, pôle nucléaire prioritaire..., tout continue comme avant, mais attention, dans « l'esprit du développement durable » recyclé. Comme nous le démontrons lors de consultations publiques que nous avons obtenues, ces projets n'apportent rien aux principes généraux du contrat de projets Etat/Région (attractivité, compétitivité, développement durable...). Ils répondent encore moins aux enjeux -définis a minima- mondiaux et européens de l'adaptation climatique et de lutte contre la perte de biodiversité, dont les conséquences économiques et sociales commencent pourtant à être admises. Seules éclaircies : le soutien de la Région à la VFCEA et la bronca populaire contre la RCEA en concession.

Notre connaissance de la biodiversité régionale reste embryonnaire et devrait, par exemple, faire l'objet d'un croisement avec les efforts régionaux attendus en matière de recherche et développement. Aucun des projets écocides que j'ai cité n'a fait l'objet d'études sérieuses sur son bilan carbone, son empreinte écologique (eau, air, sols...). Ils sont en cela des projets archaïques, dont il est aisé de démontrer qu'ils constitueraient des atteintes irréversibles à la biodiversité alors qu'il existe des alternatives, essentiellement ferroviaires, dont la VFCEA, l'optimisation des services publics existants, une réflexion sur la logique terminale routière du fret... beaucoup moins onéreuses pour la collectivité et permettant d'investir plus judicieusement après avoir fait des économies.

Ce budget ne répond donc pas suffisamment aux grands enjeux et défis environnementaux. La conception qu'a encore le Conseil régional de l'environnement est à peu de choses près la même que celle du gouvernement : « L'environnement, ça commence à bien faire ». Le développement

durable n'est qu'une vitrine, une variable d'ajustement dans quelques secteurs. Il n'est pas au cœur des orientations structurelles, à quelques exceptions près, comme les TER ou les économies d'énergie dans l'habitat et les lycées. Il risque de ne pas être à la hauteur des attentes des citoyens qui veulent des changements concrets dans leur vie quotidienne. Le bilan risque d'être celui du Grenelle : celui des occasions manquées d'opérer un virage significatif qui mette effectivement l'économie au service de citoyens que l'on a fait participer aux décisions.

On était en droit d'attendre des réponses plus innovantes, audacieuses, anticipatrices, possibles malgré le corsetage financier, après tous ces discours sur l'environnement.

Ces éléments d'analyse du budget n'étant pas abordés dans l'avis du CESER, je m'abstiendrai.