



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2012 DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE »

AVIS

présenté par

Christine DRUART
Rapporteuse du Budget

COMMISSION N° 6

« Finances, politiques contractuelles, coopérations interrégionales,
relations européennes et internationales »

SEANCE PLENIERE DU 9 NOVEMBRE 2011

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 Débat d'orientations budgétaires¹ 2012 du Conseil régional de Bourgogne,
- ◆ Le projet d'avis de la Commission « Finances, politiques contractuelles, coopérations interrégionales, relations européennes et internationales » du Conseil économique, social et environnemental régional².

PREAMBULE

Le Président du Conseil régional a transmis au CESER le rapport relatif au DOB pour 2012, pour qu'il en débattenne préalablement à son examen par le Conseil régional.

Ce projet de DOB représente un document d'information sur les contraintes budgétaires en matière de recettes.

Le CESER constate une fois de plus qu'il n'y a pas de débats sur les réelles orientations stratégiques pour 2012.

Est néanmoins annoncée la volonté de ne faire aucune coupe sombre dans les différentes politiques malgré les recettes restreintes.

OBSERVATIONS

Dans le document présenté par le Conseil régional en prévision du DOB, les recettes prévisionnelles (hors subvention globale) pour 2012 sont évaluées à 635,7 M€, soit une diminution de 0,5 % par rapport au montant voté en 2011.

L'autonomie fiscale réelle de la Région est également en diminution, puisque le pourcentage des recettes fiscales pour lesquelles la Région dispose d'un pouvoir de taux ou de tarif représentait environ 32 % des recettes totales en 2011, contre seulement 15 % pour 2012.

Lors du DOB 2011, le CESER constatait une augmentation des recettes (hors subvention globale) de 1,7 % par rapport au DOB 2010 due essentiellement à la majoration de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers pour environ 20 M€ (TIPP Grenelle).

Aujourd'hui, la TIPP a probablement atteint son maximum. Le seul levier fiscal restant à la Région est la Taxe sur les cartes grises.

¹ DOB dans le texte.

² CESER dans le texte.

Le CESER ne partage pas le passage de cette taxe de 35 à 42 € par cheval fiscal et suggère de ne plus l'augmenter. Effectivement cette hausse supplémentaire grève une fois de plus le budget des ménages déjà bien touchés par la crise actuelle.

Plus les moyens financiers sont limités, plus il faut veiller à la bonne utilisation des ressources.

Actuellement, de nombreuses dépenses étant déjà engagées au titre des programmes pluriannuels et des compétences obligatoires, la marge de manœuvre reste faible.

A l'analyse des sommes dépensées par la Région en 2011, un quart des crédits de paiement 2011, soit 167,4 M€ (sur un total de 795,6 M€), correspond à des compétences non obligatoires.

Le CESER souhaiterait que la Région procède à l'analyse des résultats de ses politiques, par fonction et sous-fonction (comme elle s'y était engagée naguère), afin de redéployer de nouvelles stratégies (exemple : recherche, innovation, développement international, etc.), et au final, de faire des économies en diminuant l'emprunt et en évitant le saupoudrage des aides.

Le CESER estime, au vu des informations disponibles à ce jour, le montant de la dette au 31 décembre 2011 à un montant notablement supérieur à celui au 31 décembre 2010 qui était alors de 456,6 M€ (cet encours de dette n'était que de 250,3 M€ en 2008). Sa progression exponentielle continue. Il est donc impératif aujourd'hui d'inverser la tendance.

ANNEXE
Contributions des Commissions au projet d'avis sur le DOB 2012

Commission 1

En matière de transports, la Commission déplore la suppression du TGV Yonne Méditerranée et le retrait du Conseil régional.

De plus, pour la Commission, l'accessibilité du territoire n'est pas assurée, aujourd'hui, de façon homogène. Elle souhaite que le Conseil régional privilégie une articulation harmonieuse et intelligente entre les TGV et les TER. Enfin, la Commission s'interroge sur le devenir de la Convention de partenariat pour la réalisation du projet « Renaissance » 2007-2016, du fait de l'absence d'inscriptions de crédits sur 2 années consécutives, 2011 et 2012.

La commission s'interroge également sur l'état d'avancement des négociations concernant la Convention ANPE 2006-2011 – « Chéquier-formation-emploi » toujours en cours au moment de la préparation du budget pour l'année 2012.

Commission 2

La Commission a compris les contraintes qui s'imposent à la Région. Elle repère cependant mal les stratégies politiques dans le document élaboré par le Conseil régional. Elle attend donc que le Budget primitif (BP) lui apporte un éclairage sur ce sujet. Elle souhaiterait, par ailleurs, que le DOB fasse une part plus large aux visions d'avenir.

Commission 3

▪ **Contenu du DOB**

De nombreux conseillers ont constaté la difficulté de prendre position, vu le contenu du document DOB proposé par la Région, et ils déplorent que le volet « orientations » ne soit pas plus développé, que les choix et les priorités stratégiques opérés par la Région pour l'avenir ne transparaissent pas clairement, et que certains domaines semblent oubliés, tels que le développement durable, la forêt ou la biodiversité. Les conseillers constatent que le DOB consiste plus en un récapitulatif des recettes estimées qu'en un document prospectif et d'orientations.

▪ **Compétences obligatoires et facultatives**

Un conseiller estime que la Région doit se concentrer sur ses compétences obligatoires et ne pas se disperser, par exemple en finançant les LGV.

La Commission a noté l'intérêt du document diffusé en séance sur la répartition par compétences du coût net pour la Région. Elle estime qu'un travail de comparaison à partir des chiffres, sur les cinq dernières années, permettrait une vision synthétique et précise de l'action régionale. La Commission demande donc que soit reconstitué ce tableau/graphique sur les 5 années précédentes afin d'avoir une vision de l'évolution de cet enjeu important : le CESER pourrait construire cet outil.

▪ **Fiscalité et action économique**

Un conseiller fait observer que la fiscalité régionale (CCVAE, IFRER créés par l'Etat à la place de la taxe professionnelle pour réduire l'imposition des entreprises) émane du monde de l'entreprise et il déplore que le budget de la Région dans le secteur économique ne soit pas à la dimension des enjeux, affirmant le rôle moteur des territoires vis-à-vis des entreprises et de l'emploi.

D'autres conseillers s'interrogent toutefois sur la marge de manœuvre réelle des Régions, leurs moyens, et leur impact dans ce domaine, estimant qu'une grande part des enjeux économiques et de l'action se situe à un niveau au moins national (voire souvent international dans le cadre de la mondialisation) et relève d'abord de l'Etat et de la politique nationale.

- **Suivi des politiques régionales**

La Commission rappelle également que l'analyse des budgets implique une analyse qualitative des politiques régionales qu'ils financent et dont ils sont la traduction. Cela passe par une étude préalable et un suivi régulier des grandes politiques régionales -lycées, TER, formation, action économique-... Le CESER sera ainsi en état de définir d'abord ses positions et propositions. Ensuite, il sera plus à même de suivre et d'apprécier les politiques de la Région. Pour la Commission, ce suivi implique aussi la nécessité de conduire une évaluation de ces politiques, dont le CESER peut être l'un des acteurs.

- **TER**

Les résultats de l'audit commandé par le Conseil régional préalablement à la renégociation à mi-temps de la convention TER devraient bientôt permettre que Conseil régional et SNCF s'accordent sur des indicateurs et des chiffres clairs (finances, coût, fréquentation...), en fournissant une information partagée, crédible et simple. Le développement du TER en Bourgogne s'accompagne d'une politique tarifaire très favorable à l'utilisateur grâce à une importante prise en charge par le contribuable. Jusqu'en 2009, la hausse de la fréquentation s'est accompagnée d'un développement de l'offre, et donc de la hausse des crédits budgétaires affectés aux TER. Pour la deuxième année, le CESER constate que la Région a entrepris de maîtriser la hausse de ce budget en redéployant les moyens disponibles, matériels notamment, ce qui a conduit à la remise en cause de liaisons jugées insuffisamment fréquentées.

Commission 4

La Commission estime que le contexte et les contraintes budgétaires de la Région sont bien exposés dans le DOB, mais regrette que l'on n'y trouve pas ses choix stratégiques, en dehors des compétences obligatoires. Les conseillers ne sentent pas, au travers de ce document, la volonté politique du Conseil régional dans les différents secteurs relevant de la compétence de la Commission 4 (santé, culture, sport et loisirs, habitat, politique de la ville, action sociale).

Commission 5

Un constat : depuis quelques années, le Conseil régional dénonce, à juste titre, le désengagement de l'Etat, qui conduit à la réduction des ressources de la Région Bourgogne et donc de ses marges de manœuvre. Face à ce constat, que propose le Conseil régional ?

Le DOB, tel qu'il nous est présenté, ressemble fort à un catalogue de contraintes. A partir de ce document, comment ouvrir le débat ?

Quels sont les choix de la Région en dehors de la poursuite des orientations définies en début de mandat ?

Il semble qu'il y ait des difficultés à arbitrer entre compétences obligatoires et compétences librement choisies par la Région, et à l'intérieur même de ces deux groupes de compétences.

Globalement, l'ensemble des conseillers trouve cet exercice encore insuffisant, et souhaite qu'il soit revu en profondeur pour permettre une analyse plus fine et plus efficace.

Deux questions :

- Pourquoi une hausse de 3,4 % de l'ex FARPI ? Y a-t-il une augmentation du nombre d'élèves profitant de la restauration et de l'hébergement ? Ou y a-t-il une hausse des tarifs ?
- DGF/péréquation : quels sont les critères qui expliquent la 4^{ème} place de la Région Bourgogne ?

AVIS ADOPTÉ PAR 50 VOIX POUR ET 21 ABSTENTIONS

EXPLICATIONS DE VOTE

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

« S'agissant des « projets pharaoniques » de liaison fluviale Saône-Moselle soulignés par M. Thierry Grosjean dans son intervention, je voudrais rappeler, notamment pour M. Michel Neugnot, qu'en 2001, le directeur général des services du Conseil régional, M. Thierry Bahouagne, m'avait sollicité pour présenter un projet de liaison fluviale.

J'ai alors consulté le Laboratoire d'économie des transports (LET) de l'Université Lyon II, qui a réalisé une étude visant à moderniser l'actuel Canal de l'Est passant par Conflandey de manière à le mettre au gabarit européen 1 barge - un pousseur - 1 500 tonnes.

Or, lorsque s'est tenue dans cette salle une grande réunion de l'association Seine-Moselle-Rhône à l'initiative du maire de Nancy, M. André Rossinot, en présence de M. François Patriat, président du Conseil régional de Bourgogne, j'ai représenté ce projet de bon sens et peu onéreux.

Le projet a été balayé avec dédain par le représentant de Voies navigables de France (VNF) qui lui a, en effet, présenté plusieurs projets ne prenant absolument pas en compte l'ancien canal de l'Est, et envisageant au contraire, trois tracés nouveaux donc artificiels et très onéreux.

Je demande donc que ce projet initial de mise à gabarit européen du Canal de l'Est ne soit pas abandonné, car il ne faut pas oublier que la Moselle est déjà à gabarit européen très en amont de Nancy.

Il en est de même de la Saône dans son cours amont. »



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

« Tout d'abord, comme l'ont relevé plusieurs membres de commissions, nous voudrions souligner que le document présenté par le Conseil régional ne permet pas de dessiner clairement quels vont être les choix prioritaires de l'exécutif pour le budget 2012. En effet, s'il énonce les contraintes financières posées par les données nouvelles des dotations de l'État, il n'indique pas quels vont être les choix qui seront faits. Le tableau récapitulatif de la page 32 fait état d'une baisse des recettes de 0,5 % par rapport à l'exercice précédent ; si l'on ajoute à ce chiffre le montant de l'inflation, la perte de recettes se monte à environ 2 % soit aux alentours de 16 millions d'euros. Quels vont être les choix de l'exécutif : réduire les dépenses de cette somme ou faire appel à l'emprunt ? Le choix entre ces 2 options est primordial pour l'ensemble des Bourguignons et il aurait été souhaitable que le Conseil régional y apporte des éléments de réflexion, voire des réponses. Pour autant, nous voulons souligner que le projet d'avis du CESER, qui nous est proposé, ne se prononce pas non plus sur ces 2 options, sauf à souligner que la dette de la Région continue à progresser.

Il est vrai que les contraintes posées par le désengagement de l'État laissent peu de choix : soit « réduire la voilure », soit poursuivre une politique d'endettement sur les marchés financiers qui, à long terme, ampute les budgets futurs. Notre groupe l'a déjà fait à plusieurs reprises, mais une nouvelle fois nous entendons souligner notre profonde opposition à cette politique gouvernementale qui étouffe les Régions, ne leur laisse qu'une marge de manœuvre très faible (aujourd'hui de seulement 15 %) et met en cause leur autonomie fiscale dont le CESE, dans un avis rendu le 4 novembre 2009, a souligné la nécessité. Et, si le projet va à son terme, l'inscription dans la constitution française de la « règle d'or » voulue par l'Union Européenne va encore accentuer ces contraintes, car les budgets des collectivités territoriales pourraient bien, eux aussi, se voir imposer des règles strictes en matière d'endettement, comme le sont celles des États de l'Union Européenne dans le cadre du traité de Maastricht et du Pacte de stabilité. Nous pensons d'ailleurs que ce projet doit être purement et simplement abandonné.

Faut-il rappeler que les collectivités territoriales représentent 73 % des investissements publics, qu'elles soutiennent des secteurs essentiels pour les populations tels que la formation professionnelle, les transports de voyageurs, l'enseignement supérieur et la recherche, le développement économique, l'aménagement des territoires, le sport, la culture... Réduire leurs budgets c'est réduire l'activité, réduire les réponses aux besoins de populations c'est enfoncer les territoires dans le marasme économique et social.

C'est pourquoi nous dénonçons fermement les nouvelles mesures d'austérité annoncées lundi dernier par le premier ministre François FILLON qui vont frapper, en priorité, les couches moyennes et les plus défavorisées, alors que les grandes fortunes sont épargnées. Nous réaffirmons également que ce n'est pas aux collectivités territoriales mais bien à l'État de financer les grands équipements structurants, tels que les lignes à grande vitesse pour lesquelles la Région Bourgogne est fortement sollicitée.

Face à ces contraintes, plusieurs Conseils régionaux (Rhône-Alpes, Limousin, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-Loire) viennent de décider de lancer des emprunts obligataires auprès de leurs populations. Ces initiatives démontrent d'une part, les difficultés croissantes des Régions à financer leurs investissements dans un contexte de rareté du crédit et, d'autre part, leur perte de confiance dans les organismes de prêts aux collectivités territoriales (la faillite de DEXIA en est la démonstration flagrante), qui leur ont parfois cédé des prêts « toxiques ». Pour autant, nous n'approuvons pas ce genre d'initiative : ce n'est pas aux particuliers de financer l'activité des collectivités territoriales, c'est le rôle du secteur bancaire dont la mission doit être réorientée prioritairement vers cette activité plutôt que vers la spéculation financière.

D'ailleurs, à l'initiative des associations des collectivités territoriales (Association des Régions de France et Association des Départements de France), l'annonce de la création prochaine d'une nouvelle banque dédiée aux collectivités territoriales, portée par la Banque Postale et la Caisse des Dépôts, associée à une Agence de Financement des Collectivités Territoriales, va dans ce sens.

Grâce à sa gestion financière rigoureuse, le Conseil régional de Bourgogne a été épargné à la fois par les conséquences de la faillite de DEXIA et par les prêts « toxiques », et nous l'en félicitons. Pour autant, la crise financière, qui sévit dans le monde et frappe plus particulièrement l'Union Européenne, est bien loin d'être terminée, d'autant plus que ses causes ne sont pas éradiquées et que les remèdes d'austérité qui y sont apportés sont pires que le mal. Le peuple Grec commence à en sentir les douloureux effets. Même si la Banque Centrale Européenne vient de baisser son taux directeur, il y a fort à parier qu'à plus ou moins long terme le coût du crédit va de nouveau s'envoler et l'argent se faire plus rare. Mais sur ce point particulier nous voulons souligner que, pour une collectivité comme pour un État, s'endetter pour investir n'est pas, en soi, une mauvaise politique. Cela dépend essentiellement de la nature des investissements : s'ils conduisent au développement de l'activité ils enrichissent la collectivité et génèrent des ressources fiscales (notamment sur la CVAE dans le cadre de la fiscalité actuelle des Régions).

Pour la CGT, le débat actuel sur la dette publique est « pipé » par le fait de l'obligation des États et des Collectivités à emprunter sur les marchés financiers à des taux décidés par les agences de notation, alors que les banques centrales (la BCE et la Banque de France) pourraient jouer un rôle moteur pour financer l'activité à taux réduit. De cette conception découle notre proposition d'un Fond Régional de Soutien à l'Investissement et à l'Emploi qui avait trouvé place dans l'avis de notre CESER lors du débat d'orientations budgétaires 2009 (et réaffirmé dans le débat sur le DOB 2010). Nous avons affirmé, à l'époque, que cette proposition pouvait compléter le dispositif de Plan Régional de Soutien aux Entreprises décidé par le Conseil régional.

Dans le contexte d'aujourd'hui marqué par une très nette baisse des ressources de la Région, il nous semble qu'examiner cette possibilité devient une véritable urgence. En effet, si la Région se resserre sur ses seules compétences obligatoires, ce sont ses chances de peser sur le développement régional qui sont obérées. C'est pourquoi, il nous semble judicieux d'explorer les possibilités de mobiliser pour cela le secteur bancaire et les partenaires financiers traditionnels que sont Oséo, la Caisse des Dépôts, voire la Banque Postale, la Banque Populaire. Dans ce dispositif, la charge de la Région serait seulement d'apporter sa garantie et éventuellement d'abonder les intérêts. De plus, ce dispositif assorti d'un organisme de contrôle de l'utilisation des fonds, composé des financeurs, de représentants des organisations syndicales et du patronat, permettrait, dès l'origine, d'orienter les projets vers le développement de l'emploi et l'investissement productif vers la formation et la recherche.

Nous formulons régulièrement cette proposition et nous n'avons pas le sentiment d'être entendu. Le Conseil régional nous répond que ce dispositif existe déjà. Même si les emprunts régionaux se font dans les meilleures conditions du marché, c'est le Conseil régional qui emprunte et qui s'endette d'année en année.

Dans notre proposition, ce sont les banques qui financent le Fond Régional de Soutien à l'Investissement et à l'Emploi qui est ainsi le seul à s'endetter. C'est quand même un peu différent !

Pour terminer cette intervention et pour en revenir au projet d'avis qui nous est présenté, nous considérons que son contenu est bien loin de répondre à la situation grave dans laquelle se trouvent les finances régionales. Malgré les remarques soulignées par plusieurs conseillers qui assimilent le document de l'exécutif régional à un simple relevé de contraintes, remarques que nous partageons, le projet d'avis aurait pu tenter d'explorer quelques pistes de réflexion et propositions, comme je viens de le faire. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra. »

**Intervention de Patrick LAFORET
au titre de la Chambre de commerce et de l'industrie de la Côte-d'Or**

« La question est posée de la redéfinition des compétences obligatoires versus compétences facultatives.

Je souhaite souligner, avant d'envisager « de couper les vivres » sur certaines compétences non obligatoires, d'estimer leur effet de levier auprès des autres cofinanceurs et de l'impact global sur l'économie régionale. »

Intervention de Thierry GROSJEAN au titre de l'Environnement

« Mes remarques portent autant sur le fond que sur la forme de ce DOB, l'un étant dans l'autre et réciproquement. J'ai cherché à lire entre les chiffres pour savoir où étaient les orientations. Je n'en ai pas trouvé de lisibles, en tout cas clairement énoncées. Dès lors, on peut se demander ce qu'il y a à débattre. Car nous nous adressons bien à une institution qui a une responsabilité politique qui s'adresse à des citoyens n'étant pas tous experts en décryptage budgétaire.

En effet, j'ai à nouveau la sensation qu'il y a des chiffres cachés dans ce document très « techno », en tout cas suffisamment enfouis pour n'être plus apparents.

Nos associations sont, en effet, préoccupées par un certain nombre de projets de déménagement du territoire bourguignon inscrit dans le SNIT, actuellement en phase de débats publics ou en voie de l'être ; et pour lesquels le CESER devrait rendre, un avis, pour le moins, une contribution. Pour ne citer que les principaux : la LGV POCL et le projet Saône-Moselle-Saône-Rhin (le 2 en 1).

Deux projets dont les coûts additionnés avoisinent les 30 milliards d'euros. Au départ, car à l'arrivée, on sait maintenant qu'il faut prévoir près de 30 % d'augmentation. J'ai cru comprendre que nombre d'élus avaient déjà pris position sur ces projets, même si le Conseil régional n'en a pas encore officiellement débattu. Mais de cela, on en a l'habitude.

Bien sûr, il s'agit de projets concernant d'autres régions. Mais tout de même, vu les montants pharaoniques, on est en droit de savoir « combien ça va coûter » aux contribuables bourguignons, comme dirait TF1. Ce n'est pas le DOB qui nous le dira. Emprunts, pas emprunts ? Impact sur la compétence TER du Conseil régional ? Pas besoin d'être comptable pour savoir que, par les temps qui courent, il n'aura pas les moyens d'avoir le beurre des TER et des canaux et l'argent du beurre des « grands projets ».

L'aménagement du territoire est une orientation majeure qui mérite un peu de clarté financière, plus de démocratie et moins de propagande. A notre échelle régionale déjà. Car il est singulier, en suivant la tragi-comédie grecque mondialisée du G20 autour de quelques centaines de milliards d'euros de dettes, de voir le séisme mondial que cela provoque (on sait où les retrouver, ils sont dans des paradis fiscaux), alors que les 260 milliards du SNIT pour les 20 ans à venir, pour des projets dont l'utilité publique est plus qu'improbable, sont avalés sans un murmure, sans débat démocratique préalable, comme pour le nucléaire.

L'impression de « flou » autour de ce DOB est gênante. D'autant qu'il y a d'autres questions subsidiaires qui n'y trouvent pas de réponses. Le coût réel et la durée de la gestion des canaux régionaux ? Qui va payer les « chaînons manquants » de la LGV Rhin-Rhône, branche Est ? Et l'aéroport Renaissance ?

Ce qui m'amène à poser la question : ce DOB est-il sincère ?

L'avis reprenant ces interrogations, je me prononcerai favorablement »

**Intervention de Jean-Michel BROCHERIEUX
au titre de l'union nationale des associations de professions libérales (UNAPL) secteur juridique**

« Le tableau présenté pour l'effort propre 2011 par compétence révèle l'éparpillement de l'intervention de la Région, soit 20 domaines de compétence.

Ce large, voire trop large domaine d'intervention, se retrouve dans toutes les collectivités territoriales (communes, agglomérations, conseil départementaux...).

Au mille-feuilles des structures administratives se rajoute le mille-feuilles des financements.

Le secteur du tourisme est révélateur en la matière, tout le monde intervient et il n'y a pas de véritable politique globale et de maître d'œuvre.

Cette question de la clause de compétence générale doit être posée eu égard au manque de visibilité du DOB et à l'obligation de faire des choix financiers.