



**LES AVIS ET
RAPPORTS**
DU CESER

Orientations budgétaires 2020

Adopté en séance plénière du 7 novembre 2019


Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

Jean-Paul NOLLET, Président,

Sylvain-Loup JACQUOT, Rapporteur,

au titre du pôle Finances et administration régionale.



**Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est
a voté le présent avis à l'unanimité.**

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les Orientations Budgétaires (OB) pour l'année 2020 s'inscrivent dans une volonté de projection pluriannuelle et exposent une vision de l'exécutif en matière d'investissements pour les 5 années à venir avec, par exemple, le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Le CESER relève avec satisfaction le travail de programmation réalisé mais considère que, contrairement à ce qui est avancé par l'exécutif régional, il n'y a pas réellement de difficultés pour opérer des comparaisons d'une année sur l'autre. De même, il émet des réserves quant aux neutralisations proposées pour le calcul des ratios. Pour le CESER, les évolutions attendues que constituent la réforme de l'apprentissage, la mise en œuvre du PACTE et du PIC et les inscriptions liées aux fonds européens peuvent être isolées afin de permettre des comparaisons d'une année sur l'autre sans altérer la réalité des prévisions pour 2020.

Il est nécessaire de rendre plus explicites les choix proposés en matière de ventilation des crédits et leurs évolutions. C'est ce qui a conduit le CESER, dans plusieurs anciens Avis et, plus récemment, la Chambre Régionale des Comptes Grand Est (CRC), dans son rapport d'observations de juin 2019, à recommander l'ajout d'une synthèse chiffrée concluant la présentation des actions envisagées au titre de chaque axe prioritaire et présentant la ventilation des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que leur évolution par rapport aux exercices précédents.

Le CESER regrette, en effet, dans ces OB, le manque de clarté quant à l'évolution de certaines dépenses (comme, par exemple, les dépenses liées à l'attractivité dans le PPI). Un effort de clarification est également préconisé par le CESER concernant la convergence entre les politiques, le suivi, la gouvernance de plusieurs actions (ex. gouvernance du Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII)) et la déclinaison des schémas votés (ex. Schéma Régional de Développement du Sport (SRDS)) ou en cours d'élaboration (ex. Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI)).

De plus, le CESER déplore le manque de lisibilité, dans les OB, de la priorité « assurer la cohésion sociale et territoriale du Grand Est », le manque d'ambition affichée dans le domaine de la culture ou de l'environnement et s'étonne que l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) ne soit pas du tout citée.

Le CESER est en plein accord avec l'ambition affirmée d'inscrire le développement durable dans toutes les politiques du Conseil régional car cela participe du changement global de stratégie préconisé dans son Avis sur l'Analyse Financière de 2019. Le CESER souhaite que le rapport sur la situation en matière de développement durable (RADD) soit l'un des outils annuels majeurs de suivi et d'évaluation des politiques régionales. À cette fin, il a formulé plusieurs préconisations dans son récent Avis sur le RADD et incite le Conseil régional à le prendre en considération.

Le CESER rappelle l'importance, pour s'inscrire dans l'amélioration continue de l'action publique, d'aller plus loin et plus vite dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques régionales. Il est nécessaire de développer de réelles évaluations avant, pendant et après la mise en œuvre des politiques publiques régionales et préconise de mettre en place des démarches évaluatives participatives portant sur toutes les dimensions des dispositifs ou actions menées. Le CESER préconise plus particulièrement des évaluations concernant les Pactes Offensive Croissance Emploi (POCE), le dispositif « Lycée 4.0 » et le Pacte Grandes Écoles.

RECETTES ET DÉPENSES

En matière de recettes, le rapport sur les OB 2020 souligne, comme le CESER le faisait dans son Avis sur l'Analyse Financière de 2019, la dépendance du dynamisme des recettes fiscales aux aléas de la conjoncture.

Plus globalement, l'exécutif régional prévoit une baisse des recettes de fonctionnement, notamment du fait de la réforme de l'apprentissage. En effet, selon les données présentées dans le document, le solde entre les recettes et les dépenses relatives à l'apprentissage induirait un impact négatif de l'ordre de 55 M€ pour le Grand Est.

Le CESER rappelle qu'il soutient la démarche d'exonération des véhicules dits « propres » de taxe sur les certificats d'immatriculation et réitère également la mise en garde évoquée dans son Avis sur le Budget primitif (BP) 2019 concernant une éventuelle hausse du tarif par cheval vapeur. En effet, le CESER indiquait que la démarche de convergence vers un tarif unique de 42€ étant achevée, cette taxe redevenait un levier fiscal que le Conseil régional pourrait actionner. Le CESER attirait, toutefois, l'attention du Conseil régional sur la pertinence et les conséquences qu'aurait un tel choix alors que la justice fiscale fait particulièrement débat dans le pays depuis fin 2018.

Le Conseil régional va délibérer, en parallèle des OB, sur le tarif de la majoration de la Taxe Intérieure de Consommation des Produits Énergétiques (TICPE) ; l'exécutif régional propose le maintien de la majoration au maximum de ce que permet la loi comme cela est le cas depuis plusieurs exercices. Le CESER précise que ce choix lui apparaît comme le plus pertinent au regard des contraintes qui pèsent sur les recettes, mais il déplore que la TICPE puisse essentiellement servir à suppléer une carence de l'État, notamment en matière de financement des infrastructures ferroviaires.

Les OB 2020 et le PPI élaboré illustrent les marges de manœuvre dont dispose la collectivité régionale en matière d'investissements que le CESER avait également identifié dans son Avis sur l'Analyse Financière de 2019. Le CESER, conformément à ses prises de position antérieures, rappelle que les dépenses d'investissement constituent la base de l'action stratégique de la collectivité régionale et soutient une politique d'investissement volontariste. Le CESER précise, néanmoins, qu'il ne pourrait que déplorer que ces marges de manœuvre soient essentiellement consacrées à des dépenses qui relèvent normalement de la compétence de l'État. Dans cette logique, le CESER recommande au Conseil régional de privilégier les investissements qui contribuent, dans le cadre de ses compétences, à l'attractivité du territoire, au monde économique et aux infrastructures clés (ex. gare d'interconnexion fer-fer de Lorraine). Au sujet de l'attractivité du territoire, le CESER rappelle la place des acteurs de la culture, du tourisme ou du sport et demande que la plateforme de commercialisation soit clairement structurée et que les objectifs stratégiques et budgétaires dédiés à ces thématiques soient nettement identifiés.

L'action régionale a pour ambition, selon ces OB, de réussir et d'accompagner les transitions écologique, énergétique, économique et numérique. L'adaptation aux transitions constitue, en effet, un enjeu majeur pour la pérennité et la compétitivité des entreprises de tous les secteurs d'activité et pour l'emploi. Le CESER recommande donc la plus grande vigilance et la mise en place d'un soutien particulier auprès des entreprises fragilisées ou dans l'incapacité de soutenir les investissements rendus nécessaires pour faire face à ces transitions. Cela impose au Conseil régional de développer une stratégie d'anticipation et une dynamique de veille sur les territoires.

En matière d'agriculture, le CESER préconise au Conseil régional de veiller à n'exclure aucune structure agricole, y compris celles sous des formes particulières (GIE, CUMA...), du dispositif « ferme du futur ».

Dans un souci de permettre à tous les territoires d'accéder aux compétences régionales, le CESER soutient la contractualisation avec l'ensemble des collectivités. Il faudra néanmoins veiller à soutenir les territoires les moins dotés en ingénierie territoriale pour leur permettre de construire au mieux un projet de territoire et de suivre sa mise en œuvre.

Sur les projets d'aménagement durable et équilibré des territoires, le CESER soutient la bonification de l'aide pour les projets intercommunaux qui permettent d'économiser le foncier et de ne pas imperméabiliser les sols, ce qui est en accord avec l'objectif de réduction de consommation de foncier du SRADDET.

Dans le cadre de la réforme de l'apprentissage et comme le prévoit la loi du 5 septembre 2018, les Régions pourront contribuer au financement des Centres de Formation des Apprentis (CFA), dès lors que des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elles identifient le justifient. Le CESER soutient ce rôle de péréquation territoriale des Régions et notamment de la Région Grand Est, ce qui nécessitera que des budgets conséquents soient mobilisés pour y concourir.

En matière d'orientation et au regard de son rôle dans le Service Public Régional de l'Orientation (SPRO), les budgets consacrés à l'information sur les métiers et les formations dans les établissements scolaires doivent être à la hauteur des enjeux.

Le CESER considère que l'ambition affichée en matière de verdissement des mobilités pourrait être plus marquée si l'option d'achat de rames hydrogène était envisagée dans le cadre d'une partie de la commande de 30 Régiolis transfrontaliers à horizon 2024.

Le CESER rappelle sa demande insistante de mise en place, dans un objectif d'investissement vers les mobilités durables, d'une redevance régionale transit poids lourds payable par les transporteurs effectuant des liaisons internationales et transitant sur le territoire.

En effet, si la régénération des lignes ferroviaires est indispensable, le CESER s'inquiète de l'importance des investissements actuels et à venir nécessaire pour y parvenir. Il souligne, par ailleurs, que la chute du fret engendre une augmentation des coûts des péages pour le transport de voyageurs.

En matière environnementale, le CESER demande que les études structurantes sur la gestion des sécheresses, l'adaptation au changement climatique et des problématiques particulières évoquées dans le rapport soient menées en complémentarité des études existantes sur le sujet (par exemple le projet d'étude sur le bassin houiller et les études réalisées par la DREAL sur le même sujet).

Le CESER préconise au Conseil régional d'inscrire l'éducation populaire dans ses ambitions comme le recommande le récent rapport du CESE intitulé « L'éducation populaire, une exigence du 21ème siècle » et, ce, dans des buts d'émancipation, d'épanouissement, et de développement d'une citoyenneté active.

Dans le domaine du sport, la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 est une opportunité pour investir, tant dans les équipements que dans l'accès à la pratique sportive pour tous. Le CESER interpelle le Conseil régional afin qu'une réflexion soit engagée dès à présent sur l'après 2024 et sur la dynamique qu'il faudra impulser pour que les installations soient pérennes et puissent contribuer à irriguer la politique sportive régionale.

En ce qui concerne les programmations des fonds européens et compte tenu de la complexité de leur mobilisation par les acteurs, le CESER réitère sa demande de mettre en œuvre une politique d'optimisation des procédures et d'accompagnement renforcé des porteurs de projets pour faciliter le montage et le suivi des dossiers. Pour le CESER, il est essentiel de faire converger la préparation des nouvelles programmations des fonds européens et la construction du futur CPER. Le CESER renouvelle sa demande d'être associé à l'élaboration de tous les volets du CPER.

L'adjonction de l'annexe sur les ressources humaines s'inscrit dans l'obligation réglementaire rappelée par la CRC Grand Est dans son rapport d'observations de 2019. Elle répond également à la demande exprimée à plusieurs reprises par le CESER concernant l'obtention d'informations plus précises sur les effectifs et leurs caractéristiques. Néanmoins, le CESER regrette de ne pas disposer d'une vision dynamique, rétrospective et prospective, des ressources humaines, particulièrement au regard des enjeux mis en évidence par la pyramide des âges de la collectivité.

Le CESER :

- relève avec satisfaction le travail de programmation réalisé mais considère que, contrairement à ce qui est avancé par l'exécutif régional, il n'y a pas réellement de difficultés pour opérer des comparaisons d'une année sur l'autre ;
- émet des réserves quant aux neutralisations proposées pour le calcul des ratios ;
- regrette, dans ces OB, le manque de clarté quant à l'évolution de certaines dépenses (comme, par exemple, les dépenses liées à l'attractivité dans le PPI) ;
- préconise un effort de clarification concernant la convergence entre les politiques, le suivi, la gouvernance de plusieurs actions (ex. gouvernance du SRDEII) et la déclinaison des schémas votés (ex. SRDS) ou en cours d'élaboration (ex. SRESRI) ;
- déplore le manque de lisibilité, dans les OB, de la priorité « assurer la cohésion sociale et territoriale du Grand Est », le manque d'ambition affichée dans le domaine de la culture ou de l'environnement ;
- s'étonne que l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) ne soit pas du tout citée ;
- souhaite que le rapport sur la situation en matière de développement durable soit l'un des outils annuels majeurs de suivi et d'évaluation des politiques régionales ;
- rappelle l'importance, pour s'inscrire dans l'amélioration continue de l'action publique, d'aller plus loin et plus vite dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques régionales ;
- préconise plus particulièrement des évaluations concernant les Pactes Offensive Croissance Emploi (POCE), le dispositif « Lycée 4.0 » et le Pacte Grandes Écoles ;
- rappelle qu'il soutient la démarche d'exonération des véhicules dits « propres » de taxe sur les certificats d'immatriculation et réitère également la mise en garde évoquée dans son Avis sur le Budget primitif 2019 concernant une éventuelle hausse du tarif par cheval vapeur ;
- déplore que la TICPE puisse essentiellement servir à suppléer une carence de l'État, notamment en matière de financement des infrastructures ferroviaires ;
- précise qu'il ne pourrait que déplorer que les marges de manœuvre en investissement soient essentiellement consacrées à des dépenses qui relèvent normalement de la compétence de l'État ;

- recommande au Conseil régional de privilégier les investissements qui contribuent, dans le cadre de ses compétences, à l'attractivité du territoire, au monde économique et aux infrastructures clés (ex. gare d'interconnexion fer-fer de Lorraine) ;
- rappelle la place des acteurs de la culture, du tourisme ou du sport et demande que la plateforme de commercialisation soit clairement structurée et que les objectifs stratégiques et budgétaires dédiés à ces thématiques soient nettement identifiés ;
- recommande la plus grande vigilance et la mise en place d'un soutien particulier auprès des entreprises fragilisées ou dans l'incapacité de soutenir les investissements rendus nécessaires pour faire face aux transitions ;
- préconise au Conseil régional de veiller à n'exclure aucune structure agricole, y compris celles sous des formes particulières (GIE, CUMA...), du dispositif « ferme du futur » ;
- soutient la contractualisation avec l'ensemble des collectivités dans un souci de permettre à tous les territoires d'accéder aux compétences régionales ;
- soutient la bonification de l'aide pour les projets intercommunaux qui permettent d'économiser le foncier et de ne pas imperméabiliser les sols ;
- soutient, en matière de financement des CFA, le rôle de péréquation territoriale des Régions et notamment de la Région Grand Est, ce qui nécessitera que des budgets conséquents soient mobilisés pour y concourir ;
- considère que l'ambition affichée en matière de verdissement des mobilités pourrait être plus marquée si l'option d'achat de rames hydrogène était envisagée dans le cadre d'une partie de la commande de 30 Régiolis transfrontaliers à horizon 2024 ;
- rappelle sa demande insistante de mise en place, dans un objectif d'investissement vers les mobilités durables, d'une redevance régionale transit poids lourds payable par les transporteurs effectuant des liaisons internationales et transitant sur le territoire ;
- s'inquiète de l'importance des investissements actuels et à venir nécessaires pour la régénération des lignes ferroviaires ;
- demande que les études structurantes sur la gestion des sécheresses, l'adaptation au changement climatique et des problématiques particulières évoquées dans le rapport soient menées en complémentarité des études existantes sur le sujet ;
- préconise au Conseil régional d'inscrire l'éducation populaire dans ses ambitions ;
- interpelle le Conseil régional afin qu'une réflexion soit engagée dès à présent sur l'après JOP 2024 et sur la dynamique qu'il faudra impulser pour que les installations soient pérennes et puissent contribuer à irriguer la politique sportive régionale ;
- réitère sa demande de mettre en œuvre une politique d'optimisation des procédures et d'accompagnement renforcé des porteurs de projets pour faciliter le montage et le suivi des dossiers ;
- renouvelle sa demande d'être associé à l'élaboration de tous les volets du CPER ;
- regrette de ne pas disposer d'une vision dynamique, rétrospective et prospective, des ressources humaines, particulièrement au regard des enjeux mis en évidence par la pyramide des âges de la collectivité.

EXPLICATIONS DE VOTE

Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

La construction d'un plan pluriannuel d'investissement, présenté dans les Orientations Budgétaires 2020 matérialise la volonté de la réappropriation d'un temps qui dépasse celui des mandats.

Ce changement de hauteur doit être souligné tant il s'inscrit dans les enjeux et les défis de notre époque, dans la nécessité pour les politiques publiques d'accompagner la nécessaire transition écologique et solidaire.

Il rejoint d'ailleurs l'un des 4 axes du Pacte du pouvoir de vivre qui est « Préparer notre avenir en cessant de faire du court terme l'alpha et l'oméga de nos politiques publiques »

Cela étant, la question du rythme ne peut faire oublier la question de l'horizon, donc du projet.

La CFDT partage les recommandations du CESER quant à la question du renforcement de l'attractivité de la région. L'ambition du développement ne peut se satisfaire du risque d'aggravation des inégalités territoriales, mais aussi sociales. Le développement ne peut se construire autour des pics de richesses, en négligeant les dommages collatéraux en termes d'exclusion des populations les plus fragilisées Si la région inscrit ses orientations budgétaires dans la nécessaire transition économique, numérique, énergétique, nous regrettons que le mot solidaire ait été ignoré.... La CFDT est attachée au fait que développement et solidarité sont des objectifs conjugués au service des habitants et des territoires. La solidarité sans moyens est impuissante. Le développement sans redistribution conduit à la dislocation de la société L'un et l'autre, solidarité et développement doivent se penser conjointement, de manière équilibrée et juste. Il est indispensable que le conseil régional construise son budget dans cette dynamique.

La dernière observation de la CFDT concerne l'évaluation.

À l'heure des choix dont nous entendons qu'ils sont stratégiques et structurants pour la région Grand Est notamment au travers du plan pluriannuel d'investissement, il convient de s'interroger sur leur pertinence, leurs effets et leurs impacts.

La CFDT soutient les préconisations du CESER sur la nécessaire démarche d'évaluation de l'ensemble des politiques régionales. En effet, concevoir et piloter les politiques publiques ne peut s'envisager sans évaluer leur impact sur la qualité de vie, la justice sociale, la réduction des inégalités, l'usage sobre des ressources et leur capacité à favoriser des emplois de qualité.

La CFDT votera l'avis.

Marie-Claude BRIET-CLEMONT, Najat COTTUN,
Bartolina CUCUZZELLA, Adrien ETTWILLER, Alex GORGE,
Philippe GUETH, Anne KAAS, Arnaud LAMBOLEZ,
Alain LEBOEUF, Dominique LEDEME, Bruno MALTHET,
Corinne MARCHAL, Sandrine MARX, Paul NKENG,
Francine PETER, Brigitte RITZENTHALER, Laurent
STIEFFATRE

Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération Générale du Travail (CGT)

La CGT votera l'avis sur les OB 2020 et note que la Région a des marges de manœuvre mais il ne faut pas s'enthousiasmer :

- Le budget est en baisse,
- La Région perd - une première depuis 1983 - une compétence,
- La Région continue à se substituer à l'Etat voire de jouer le rôle de banquier. On peut ainsi craindre pour le futur CPER duquel seraient exclues les infrastructures, celles-ci seraient contractualisées avec l'AFIT, elle-même sous dotée par l'Etat. Comment ainsi régénérer les lignes UIC 7 à 9 ?
- Les principales recettes de la Région sont essentiellement liées à la santé économique, TVA et CVAE. Les instituts de conjoncture, INSEE ou OFCE et le FMI revoient la croissance et l'investissement à la baisse (- 0,3 % et - 0,6 %), et les choix des populations vont plus vers l'épargne que la consommation.
- Enfin, la CGT est d'accord avec l'avis sur la TICPE, et rappelle qu'il faut faire la gare d'interconnexion fer/fer à Vandières.

Odile AGRAFEIL, Arnaud ANTOINE, Chantal BERTHELEMY,
Bénédicte DA PONT, Pascal DEBAY, Olivier FOUCAUT,
Jean-Pierre LANGLET, Jérôme MARCEL, Pascal MARLIER,
Emmanuelle MOISSONNIER, Delphine ROUXEL,
Françoise SEIROLLE, Patrick TASSIN



Retrouvez toutes les infos du
CESER Grand Est sur internet :
www.ceser-grandest.fr

Suivez-nous

sur les réseaux sociaux pour ne
rien manquer de nos actualités :

 @cesergrandest

 @ceserge

Site de Châlons-en-Champagne

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne Cedex
Tél : 03 26 70 31 79

Site de Metz

1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01
Tél : 03 87 33 60 26

Site de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex
Tél : 03 88 15 68 00