



**LES AVIS ET  
RAPPORTS**  
DU CESIER

## **Orientations budgétaires**

Année 2021

Adopté en séance plénière du 11 décembre 2020

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

**Jacques RIMEIZE**, Président,

**Jean-Paul NOLLET**, Vice-président,

**Andrée BUCHMANN**, Rapporteure,

au titre du Pôle Finances et administration régionale.

**Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté  
le présent avis à la majorité des suffrages exprimés  
avec 4 voix contre et 7 abstentions.**

## **Introduction**

Les orientations budgétaires (OB) pour l'année 2021 et le projet de budget qu'elles préfigurent sont empreintes d'une dimension politique inédite compte tenu de la gravité des répercussions de la crise sanitaire sur le territoire régional.

Les OB 2021 préfigurent un budget 2021 qui devrait avoisiner les 3,4 Md€ et témoignent d'une volonté d'inscrire les transitions (industrielle, numérique, écologique et énergétique) au cœur du projet de la collectivité régionale.

Le renouvellement et les inflexions des politiques et dispositifs abordés dans le document constituent une étape du changement de paradigme que le CESER appelle de ses vœux depuis plusieurs années. En effet, dès 2018, le CESER préconisait au Conseil régional de faire évoluer sa vision stratégique et la définition de ses politiques économique, environnementale et sociale pour intégrer et anticiper les nouvelles exigences résultant du changement climatique.

Le Conseil régional exprime, dans les OB 2021, sa volonté de concilier une réponse immédiate à la crise sanitaire, notamment via des actions en matière de santé, à la construction d'une stratégie pluriannuelle visant à impulser et soutenir une dynamique de changement et une politique d'investissement ambitieuse. Le CESER considère qu'une vision stratégique à long terme est essentielle pour envisager une vraie refondation environnementale, sociale et économique. De plus, le CESER encourage la recherche de synergies et de cohérence entre le Business Act, les plans de relance, le futur Contrat de Plan État-Région et la nouvelle programmation des fonds européens.

## **Finances et administration régionale**

L'élaboration des OB et du budget 2021 s'opère dans un contexte financier très incertain marqué par des recettes régionales subissant les répercussions de la crise. Cette situation illustre la dépendance des ressources régionales aux aléas de la conjoncture déjà soulignée par le CESER.

Le Conseil régional prévoit, pour 2021, l'inscription d'un montant d'investissement opérationnel proche de 1,2 Md€ et l'élaboration d'un Plan Pluriannuel d'Investissement 2021-2023 d'un montant de plus de 3,1 Md€.

Le renforcement du niveau d'investissement requerra, compte tenu de la contraction des recettes, une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement. Celle-ci se traduit, dans les OB 2021, par une réduction annoncée d'environ 11% des dépenses liées à l'administration régionale. Le CESER considère que cette réduction de 11% ne peut avoir pour conséquence de supprimer des postes, notamment d'agents techniques, ou de remettre en cause les engagements pris par le Conseil Régional concernant le régime indemnitaire des agents.

En outre, l'effort en matière d'investissement nécessitera d'augmenter le recours à l'emprunt. En conséquence, les indicateurs financiers et d'endettement de la collectivité subiront une dégradation. Le CESER approuve la décision du Conseil régional d'actionner le levier de l'investissement pour soutenir et accompagner le territoire et ses acteurs.

Le CESER demande, comme dans son précédent Avis sur les OB, que les informations sur les ressources humaines figurant en annexe soient complétées par des données dynamiques permettant de caractériser les évolutions des ressources humaines dans le temps et intégrant une analyse prospective, notamment concernant la pyramide des âges.

Plus largement et indépendamment des obligations réglementaires, le CESER demande à obtenir annuellement le bilan social de la collectivité notamment dans le cadre de la mise en

place des lignes directrices de gestion. Le CESER souhaite également, pour une compréhension globale des enjeux de ressources humaines, que ces dernières lui soient présentées.

### **Soutien au tissu économique et associatif et cohésion sociale**

Le CESER accueille favorablement la mise en place et l'élargissement des mesures d'urgences pour les acteurs économiques (fonds de résistance).

Le CESER considère que les aides destinées au financement des investissements des acteurs économiques dans la transition écologique seront incitatives dès lors qu'elles généreront une réduction du temps de retour sur investissement. Le CESER précise qu'il est nécessaire d'apporter un soutien à la réalisation d'un diagnostic environnemental et bas carbone à l'ensemble de ces acteurs.

Plus globalement, le CESER demande à ce qu'il n'y ait aucune différenciation de traitement entre les entreprises et les associations. Il préconise que la même attention soit portée à l'accompagnement des associations qui sont tout autant actrices de la relance, pourvoyeuses d'emploi et porteuses de cohésion sociale. Le CESER déplore la diminution annoncée des financements alloués aux associations dont le rôle sur le territoire est primordial tout particulièrement dans la situation actuelle.

Dans la perspective de cette baisse, le CESER questionne les choix budgétaires de la collectivité concernant le maintien des financements octroyés à certains événements portés par le secteur marchand. Le CESER suggère d'engager une réflexion pour favoriser une allocation des ressources plus favorable aux acteurs associatifs dans tous les domaines.

Concernant les instituts des transitions, le CESER questionne la pertinence de créer une nouvelle strate d'interlocuteurs dans le paysage institutionnel. En effet, le CESER met en évidence une éventuelle complexification du parcours des entreprises au regard de la multiplication des acteurs.

Par ailleurs, le CESER souhaite des précisions sur le projet pilote "relocalisation". Qui en a la responsabilité, avec quels moyens et méthodes ?

Concernant le tourisme, le CESER rappelle sa demande de privilégier la montée en qualité de l'ensemble des prestations tout en accompagnant la montée en gamme des hébergements touristiques.

Le CESER demande une concertation dans l'approche stratégique et opérationnelle du concept de plateformes touristiques locales dans le cadre du déploiement de la place de marché Grand Est.

En matière d'agriculture, le CESER s'interroge sur la capacité financière des exploitants à investir dans les transitions. En effet, l'Union Européenne prend du retard pour le FEADER qui est un levier financier très important en complément de l'action de la Région qui doit être proactive dans ce domaine.

Pour le CESER, les ambitions de la Région doivent être hiérarchisées en donnant priorité à la production alimentaire. Elles doivent être orientées vers davantage d'autonomie et favoriser la production et la consommation locales dans le cadre de circuits courts et de proximité, notamment via la commande publique.

Les productions de matériaux et d'énergie doivent être également en cohérence avec la consommation régionale (exemple des biocarburants) en incitant à des modes plus durables de consommation des habitants et en favorisant une économie circulaire et vertueuse.

### **Formation initiale et continue, enseignement supérieur, recherche et innovation**

La Région a mené un investissement conséquent dans du matériel pour le déploiement du dispositif « Lycée 4.0 » et l'éducation nationale mobilise ce matériel pour un usage pédagogique. Le CESER considère indispensable de mesurer l'impact de cet investissement et insiste pour qu'une évaluation globale incluant le matériel et les usages pédagogiques soit réalisée au plus vite. Dans l'attente, la Région disposant de toutes les informations chiffrées relatives aux équipements et aux usages, le CESER demande donc que lui soit communiqué, d'ores et déjà, un bilan quantitatif (nombre et qualité des équipements, des connexions, état des lieux des usages...).

Compte tenu de la politique de réindustrialisation annoncée, le CESER préconise la mobilisation de moyens pour soutenir l'apprentissage dans une approche volontariste de la Région.

Le CESER s'interroge sur la prise en compte du sort des chômeurs et sur le développement des compétences dans les trois transitions du Plan de Relance Business Act : transition écologique et énergétique, transition numérique et transition industrielle. Quelle est la réalité d'embauche dans ces trois secteurs ? Quelle est l'adaptation de l'appareil de formation face à ces transitions ? Quelle part des 100 Md€ lui sera consacrée ?

Conformément à ses prises de position antérieures, le CESER est très favorable aux efforts budgétaires en direction des formations sanitaires et sociales et demande à ce que l'augmentation du nombre de places dans ces formations, vu l'urgence, correspondent réellement aux besoins.

Outre l'appui aux formations sanitaires et sociales, le CESER encourage toutes les actions et les projets en matière d'accès à la santé. Il demande que les financements soient non seulement à la hauteur des ambitions affichées mais aussi qu'ils s'inscrivent dans la durée.

Dans le contexte actuel, le CESER réaffirme que l'orientation ne doit pas se limiter à la mobilisation d'outils mais doit aussi permettre leur appropriation et prévoir l'accompagnement des personnes à leur utilisation.

Sur le volet enseignement supérieur, recherche et innovation, le CESER préconise que la mise en œuvre de la Stratégie Régionale 2020-2030 pour l'Enseignement Supérieur, la Recherche et l'Innovation (SRESRI) dépasse les axes de la stratégie de spécialisation intelligente (S3) pour inclure une dimension d'innovation sociale. Cette SRESRI devra être évaluée et, le cas échéant, réadaptée à la lumière des besoins émergents compte tenu des circonstances actuelles (situation de crise).

### **Territoire et environnement**

Dans le domaine de l'environnement, l'exécutif régional affiche des ambitions fortes et aspire à être la première collectivité régionale à proposer un budget vert.

Le CESER précise que la volonté d'une transition écologique placée au cœur d'un budget de relance nécessite de définir des priorités, notamment en matière d'usages des sols et de préservation de la biodiversité.

Par ailleurs, le CESER insiste sur la préservation de la biodiversité du Massif des Vosges, afin d'augmenter la résilience de ce territoire. Cette priorité doit être clairement affichée.

Concernant les ressources en eau, le CESER préconise que l'étude prospective en cours sur les besoins en eau prenne en compte les fuites sur les réseaux d'eau potable et leur résorption, ce qui permettrait des économies non négligeables.

En matière de mobilités, le CESER abonde dans le sens de l'élaboration annoncée d'un plan vélo régional qui devra associer l'ensemble des acteurs concernés par le développement du vélo.

Les OB 2021 annoncent la fin par anticipation de l'actuelle convention TER. Le CESER souhaite connaître les motivations de cette décision et s'inquiète de ce changement d'échéance dans le contexte actuel. Le CESER demande à être associé à l'élaboration de la nouvelle contractualisation.

Concernant la ligne Vallée de la Marne, un plan de développement de la desserte va être mis en place dans les prochaines années, le CESER considère que la Région Grand Est ne doit pas être le seul financeur puisque deux autres régions sont concernées.

En revanche, au sujet de l'électrification de la ligne 4, de Paris à Troyes, le CESER déplore l'annonce d'un nouveau report de l'échéance finale à 2028, malgré l'avance financière effectuée à l'État par la Région Grand Est.

Le CESER souhaite savoir si le plan de travaux d'urgence sur les lignes de desserte fine du territoire permet d'exclure toute hypothèse de fermeture de ligne ou de ralentissement dans un avenir proche.

Le CESER note que le Grand Est souhaite se poser en leader des régions françaises en matière de mobilité. Cependant, à propos des nouvelles solutions à mettre en œuvre, il demande que celles-ci incluent en priorité l'emploi de technologies décarbonées dans la perspective d'une mobilité plus durable et plus inclusive.

Compte tenu des enjeux en termes économique et d'emploi, le CESER préconise la réalisation d'une évaluation incluant un bilan sur 10 ans et d'une étude prospective sur le devenir des aéroports du Grand Est.

Sur le numérique, la crise de la COVID-19 et le confinement ont montré la nécessité d'une connexion performante pour l'ensemble des citoyens. Le territoire comporte, néanmoins, encore des zones qui ne sont pas connectées au réseau haut débit. Le CESER attire l'attention sur la qualité du déploiement, qui doit être fait dans une logique de durabilité de l'infrastructure. Le CESER demande, conformément à ses prises de position antérieures<sup>1</sup>, que la formation aux usages du numérique pour tous inclut la cyber-sécurité et prenne en compte la responsabilité écologique notamment grâce à la sobriété des usages. En effet, avec l'usage accru des nouvelles technologies, le CESER alerte sur l'augmentation induite de la consommation d'énergie et souligne une dichotomie avec l'ambition de devenir une région à énergie positive d'ici 2050.

Si les outils numériques ont permis de maintenir une continuité pédagogique via les campus connectés par exemple, le « tout numérique » peut créer une rupture sociale et créer des décrochages entre les étudiants résidant dans les zones rurales ou dans certains quartiers défavorisés.

---

<sup>1</sup> Cf. Avis du CESER du 30 janvier 2020 « L'action du Conseil régional en matière de sécurité, gage de liberté et de bien-vivre ensemble pour nos concitoyens dans notre région ».

Le CESER souhaite que le Conseil régional œuvre pour le développement des réseaux mobiles et la résorption des zones blanches.

Sur l'aménagement des territoires, le CESER insiste sur la coordination des Pactes territoriaux avec les Pactes Offensives Croissance Emplois. Le dialogue et des partenariats pourraient être noués avec les acteurs privés des différents territoires.

Le CESER soutient la volonté de mettre en place un réseau et le partage d'ingénierie territoriale.

### **Relations transfrontalières**

Du fait de son positionnement géographique, la Région Grand Est dispose d'une particularité car elle est la seule à partager des frontières avec quatre pays européens et les enjeux transfrontaliers sont, par conséquent, accrus. Le CESER demande au Conseil régional de déployer toutes les actions permettant une meilleure coopération transfrontalière.

Concernant la Grande Région<sup>2</sup> et le portage collégial de la présidence française, le CESER considère que la Région Grand Est doit assurer le leadership en dialogue avec les différentes collectivités et être l'interlocuteur privilégié des autorités des pays voisins en associant les citoyens des bassins de vie frontaliers concernés.

Par ailleurs, la Région Grand Est doit afficher, dans une feuille de route claire, deux ou trois objectifs stratégiques forts susceptibles de structurer les deux années de sa présidence de la Grande Région. Enfin, il importe de préciser le budget annuel global qui sera consacré à ces deux années de présidence française qui devront également inclure la réalisation d'une évaluation des actions entreprises.

Le CESER insiste sur l'aide et l'accompagnement que doivent apporter les structures territoriales de la Région à tous les porteurs de projets (y compris pour les micro-projets).

Le CESER insiste également sur la mobilisation d'une force opérationnelle d'urgence pour gérer les crises transfrontalières et que les dysfonctionnements (dont la fermeture non concertée des frontières) qui ont prévalu lors de la crise sanitaire du printemps 2020 ne se reproduisent plus.

Enfin, le CESER salue la convention de partenariat conclue avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse en vue de relancer les mobilités transfrontalières et internationales des jeunes du Grand Est.

### **Conclusion**

Les OB 2021 entendent placer les transitions au cœur de la stratégie régionale. Le CESER souligne que cette dynamique de changement doit inclure toutes les forces vives du territoire. Une véritable concertation doit s'opérer avec les acteurs et la Région doit veiller à créer des synergies et à fédérer les énergies.

Les répercussions de la crise sanitaire et des transitions sur l'emploi doivent être au cœur des préoccupations de l'exécutif régional. Le maintien de l'emploi dans tous les secteurs d'activité est un enjeu majeur et le CESER préconise au Conseil régional de renforcer son accompagnement aux structures employeuses. Toutefois, le CESER estime à cet égard que le versement d'aides publiques, quelle qu'en soit la nature, est incompatible avec la mises en

---

<sup>2</sup> La Grande Région est un groupement européen de coopération territoriale (GECT) regroupant les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat en Allemagne, la Région Lorraine en France, la Région wallonne, les communautés française et allemande en Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

œuvre de dispositifs individuels ou collectifs conduisant à supprimer des emplois, et plus encore dans le contexte économique et social actuel. Le CESER considère que les aides accordées aux entreprises doivent être conditionnées à des contreparties en matière de préservation de l'emploi et qu'un suivi doit être effectué concernant l'utilisation des fonds.

La diminution des marges de manœuvre financières ainsi que les difficultés rencontrées par le territoire imposent à l'action régionale d'être toujours plus efficiente, efficace, utile et pertinente. Le CESER, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, préconise au Conseil régional de systématiser les démarches d'évaluation de ses interventions publiques.

Enfin, le CESER insiste sur la nécessité de toujours inclure la notion d'utilité sociale dans l'analyse du retour sur investissement des dispositifs et aides régionales.



## Le CESER :

- Considère qu'une vision stratégique à long terme est essentielle pour envisager une vraie refondation environnementale, sociale et économique.
- Demande que les informations sur les ressources humaines figurant en annexe soient complétées par des données dynamiques permettant de caractériser les évolutions des ressources humaines dans le temps et intégrant une analyse prospective, notamment concernant la pyramide des âges.
- Considère que la réduction de 11% des dépenses liées à l'administration régionale ne peut avoir pour conséquence de supprimer des postes, notamment d'agents techniques, ou de remettre en cause les engagements pris par le Conseil Régional concernant le régime indemnitaire des agents.
- Considère que les aides destinées au financement des investissements des acteurs économiques dans la transition écologique seront incitatives dès lors qu'elles génèreront une réduction du temps de retour sur investissement.
- Préconise que la même attention soit portée à l'accompagnement des associations qui sont tout autant actrices de la relance, pourvoyeuses d'emploi et porteuses de cohésion sociale.
- Suggère d'engager une réflexion pour favoriser une allocation des ressources plus favorable aux acteurs associatifs dans tous les domaines.
- Rappelle sa demande de privilégier la montée en qualité de l'ensemble des prestations tout en accompagnant la montée en gamme des hébergements touristiques.
- Considère que les ambitions de la Région doivent être hiérarchisées en donnant priorité à la production alimentaire. Elles doivent être orientées vers davantage d'autonomie et favoriser la production et la consommation locales dans le cadre de circuits courts et de proximité, notamment via la commande publique.
- Insiste pour qu'une évaluation globale du dispositif « Lycée 4.0 » incluant le matériel et les usages pédagogiques soit réalisée au plus vite.
- Demande donc que lui soit communiqué, d'ores et déjà, un bilan quantitatif sur le dispositif « Lycée 4.0 » (nombre et qualité des équipements, des connexions, état des lieux des usages...).
- Demande à ce que l'augmentation du nombre de places dans les formations sanitaires et sociales, vu l'urgence, correspondent réellement aux besoins.
- Demande que les financements dans le domaine de la santé soient non seulement à la hauteur des ambitions affichées mais aussi qu'ils s'inscrivent dans la durée.
- Réaffirme que l'orientation ne doit pas se limiter à la mobilisation d'outils mais doit aussi permettre leur appropriation et prévoir l'accompagnement des personnes à leur utilisation.
- Préconise que la mise en œuvre de la SRESRI dépasse les axes de la stratégie de spécialisation intelligente (S3) pour inclure une dimension d'innovation sociale. Cette SRESRI devra être évaluée et, le cas échéant, réadaptée à la lumière des besoins émergents compte tenu des circonstances actuelles (situation de crise).
- Précise que la volonté d'une transition écologique placée au cœur d'un budget de relance nécessite de définir des priorités, notamment en matière d'usages des sols et de préservation de la biodiversité.

- Préconise que l'étude prospective en cours sur les besoins en eau prenne en compte les fuites sur les réseaux d'eau potable et leur résorption, ce qui permettrait des économies non négligeables.
- Souhaite connaître les motivations de la fin par anticipation de l'actuelle convention TER.
- Demande à être associé à l'élaboration de la nouvelle contractualisation TER.
- Préconise la réalisation d'une évaluation incluant un bilan sur 10 ans et d'une étude prospective sur le devenir des aéroports du Grand Est.
- Demande que la formation aux usages du numérique pour tous, inclut la cybersécurité et prenne en compte la responsabilité écologique notamment grâce à la sobriété des usages.
- Demande au Conseil régional de déployer toutes les actions permettant une meilleure coopération transfrontalière.
- Préconise au Conseil régional de renforcer son accompagnement aux structures employeuses.
- Estime que le versement d'aides publiques, quelle qu'en soit la nature, est incompatible avec la mise en œuvre de dispositifs individuels ou collectifs conduisant à supprimer des emplois, et plus encore dans le contexte économique et social actuel.
- Considère que les aides accordées aux entreprises doivent être conditionnées à des contreparties en matière de préservation de l'emploi et qu'un suivi doit être effectué concernant l'utilisation des fonds.
- Préconise au Conseil régional de systématiser les démarches d'évaluation de ses interventions publiques.

## **EXPLICATION DE VOTE**

## **Explication de vote de membres du CESER représentant la Délégation régionale de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**

La CPME aimerait apporter un éclairage sur des professionnels de la filière tourisme qui sont actuellement écartés des aides apportées à cette filière.

En effet, la gestion des aides par code APE pénalise ceux qui ne sont pas soumis à fermeture administrative et dont une partie de l'activité principale se fait avec des touristes, ou au travers d'activités secondaires liées au tourisme.

Ainsi, des commerces dits « essentiels » situés dans le centre des villes touristiques du Grand Est ont pu ouvrir, mais ont subi une chute de fréquentation tant de la part des touristes d'affaires (peu de réunions ou formations en présentiel, pas de congrès) que des touristes de loisirs, qui ont fui les villes au profit des zones rurales, montagnes et lacs. Sans oublier la désertion de ces centres villes par les professionnels qui y travaillent mais qui habitent la périphérie, et sont en télétravail.

Il existe en France 18 ZTI, zones Touristiques Internationales – aucune dans le Grand Est, malgré la présence de monuments classés au Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Or seuls les commerces de ces zones sont actuellement soutenus. Pas ceux des communes touristiques classées (environ 70 actuellement dans le Grand Est)

De nombreuses entreprises en marge de la filière tourisme vont se retrouver dans une situation catastrophique. Sachant la majorité des responsables de ces entreprises n'ont droit à aucun chômage, ce sont des familles entières qui vont être touchées.

La CPME demande donc au Conseil Régional :

- de piloter la création de ZTI au sein de la Région
- dans sa veille afin qu'en Grand Est nul ne soit laissé au bord du chemin, de répondre cas par cas aux besoins des entreprises dont le code APE ne reflète pas la réalité de leur activité pour le tourisme.

Malgré le fait que cette réflexion n'y figure pas, la CPME votera pour cet avis sur les OB 2021

Pour la CPME Grande Est

Marie DE METZ NOBLAT, Richard GRANGLADEN,  
Marie LEBEAU, Luc MOUROT, Christine VIOLIER



Retrouvez toutes les infos du  
CESER Grand Est sur internet :  
[www.ceser-grandest.fr](http://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