



SAISINE DE L'EXECUTIF

« Avis sur le budget supplémentaire 2005 du Conseil régional de Bourgogne »
après examen du compte administratif

présenté par

Clet VIOLEAU

Membre de la Commission de Synthèse

Rapporteur Général du Budget

SEANCE PLENIERE DU 15 JUIN 2005

Conseil économique et social de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 1602 – 21035 Dijon cedex -Tél. 03 80 44 34 32 -Fax 03 80 44 33 09
e-mail : cesr@cr-bourgogne.fr www.cr-bourgogne.fr

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 compte administratif 2004 et au budget supplémentaire 2005,
- ◆ Les avis des commissions du CESR,
- ◆ L'avis de la commission de synthèse,

OBSERVE :

Que le changement de nomenclature intervenu à compter de l'exercice 2005 a rendu plus complexe l'élaboration de cet avis, dans la mesure où un double niveau de lecture a été nécessaire pour le traitement des données des deux exercices.

RAPPELLE :

► Que le compte administratif 2004 retrace les résultats de l'exécution du budget 2004 incluant le budget primitif, le budget supplémentaire ainsi que les décisions modificatives.

► Que le budget supplémentaire quant à lui a pour objet l'intégration au budget de 2005 des résultats constatés au compte administratif 2004 :

- des reports de crédits de même que l'ajustement des recettes de l'exercice en cours,
- des autorisations de programme (AP, qui correspondent à la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements),
- des autorisations d'engagement (AE, qui correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des dépenses ordinaires d'intervention),
- des crédits de paiement (CP, qui correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées au cours de l'exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP ou AE correspondantes),

de l'exercice en cours.

Il intègre également des virements rendus nécessaires par l'exécution des politiques régionales.

► Que le budget régional comporte une section d'investissement et une section de fonctionnement.

► Qu'à compter de l'exercice 2001, le poids des charges de fonctionnement a fait basculer le budget de la Région Bourgogne, vers un budget de gestion. Le transfert des services de transports régionaux de voyageurs en 2002 puis le versement des taxes d'apprentissage au 1^{er} janvier 2003 ont conforté cet accroissement de la part relative au fonctionnement dans les dépenses régionales.

CONSTATE :

► Que le compte administratif 2004 présente quatre caractéristiques majeures :

1) Une part accrue des dépenses de gestion

Sur les 630,819 millions d'euros de budget global 2004 en mouvements réels, **496,422 millions d'euros** ont effectivement été réalisés. Ce chiffre est en **progression de 8,44 %** par rapport à l'exercice 2003.

L'orientation du budget régional (hors gestion de la dette et hors résultats antérieurs) vers la gestion s'est accentuée puisque l'on atteint les **64,79 %** en 2004 contre 59,13 % pour 2003.

2) Une relative stabilité du taux de réalisation en dépenses et recettes

Le taux de réalisation en dépenses hors résultats antérieurs s'établit à **77,43 %** en 2004 ; il est de **78,71 %** pour les recettes. Si l'on s'en réfère à l'exercice 2003, cette hausse s'élevait respectivement à 77,97 % et 79,87 %. Le taux de réalisation connaît par conséquent une certaine stabilité.

En termes de dépenses de fonctionnement, les trois actions immobilières engagées en 2004 pour les bâtiments du boulevard de Brosses et l'avenue Garibaldi n'ont pas fait l'objet de paiement effectif pour leur totalité.

On note toutefois une baisse du taux d'exécution pour les lycées et la formation initiale due notamment à la baisse des mandatements en matière d'investissement qui s'explique par un rallongement des délais entre le lancement et la réalisation des opérations.

La formation professionnelle et l'apprentissage voient leur taux d'exécution considérablement augmenter (+ **26,6 points**) du fait de la forte progression des volumes de mandatements.

Pour ce qui concerne les transports régionaux de voyageurs, la hausse est moins significative (+ **6 points**).

Enfin, le taux d'exécution relatif au service de la dette est en recul consécutivement à une diminution des frais financiers, sur un marché, dont les taux sont plutôt à la baisse.

Il convient de rappeler également que 418,405 millions d'euros d'AP-AE avaient été inscrits et répartis sur les 9 actions fonctionnelles dont 16,86 % étaient destinés au Contrat de Plan Etat-Région soient 70,532 millions d'euros. **Les affectations constatées sont de l'ordre de 343,695 millions d'euros** quant aux engagements, ils s'élèvent à 291,268 millions d'euros. Le taux global d'affectation atteint pour sa part **82,14 %** contre 82,51 % en 2003. **Les actions régionales présentent un taux de réalisation de 83,52 % mais pour les crédits du contrat de plan, le taux n'est que de 75,82 %**. Les taux d'engagement sont globalement stables par rapport à 2003.

3) Une baisse significative des reports de crédits

Seuls **2 493 783,05 euros de reports en dépenses sont à reprendre au BS** ce qui en volume ne représente que **2,6 % des reports constatés sur l'exercice précédent**. Ces reports s'expliquent par la suppression du FIR lors du passage en M 71 et une provision destinée aux locaux pour lesquels les crédits ont été engagés en 2004 mais qui ne donneront lieu à paiement qu'en 2005. **Les reports de recettes sont passés à 0**. L'évolution de ce poste est extrêmement significative puisque la suppression en est quasi-totale.

4) Un résultat d'exercice positif

Le résultat de l'exercice se relève excédentaire. **En brut, il s'élève à 10 251 164,95 euros** après intégration des reports, **le résultat net disponible s'établit à 7 757 381,90 euros**.

PROPOSE :

A l'Assemblée de donner acte au Conseil régional du compte administratif 2004.

EMET L'AVIS SUIVANT :

L'équilibre budgétaire du budget supplémentaire est respecté. **Il intègre effectivement 2 493 783,50 euros de reste à réaliser et 7 757 381,90 euros de résultat de l'exercice 2004.**

L'incidence financière des transferts de compétences prévue dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004 de même que l'application de la loi sur les libertés et responsabilités locales est déjà très nettement perceptible dans les éléments financiers de 2005.

► Sur ce point, le CESR rappelle son attachement à une compensation des transferts financiers de l'Etat à l'euro près, eu égard aux charges générées. Les dotations annuelles devant être indexées sur l'évolution de ces charges.

1) Ajustement des inscriptions budgétaires de l'exercice 2005

▪ *Recettes réelles :*

► Le CESR note que **le produit fiscal est ajusté à la hausse de 536 147 euros**. Les transferts de l'Etat sont également en hausse du fait d'une compensation d'exonération fiscale plus élevée que prévue.

▪ *Recettes diverses :*

► Le CESR constate qu'elles connaissent une **augmentation de 815 523,91 euros**.

▪ *Provision pour gestion active de la dette :*

► Le CESR relève une **opération comptable dont l'incidence budgétaire est neutre** car un montant équivalent est prévu en dépenses, il s'agit d'un remboursement de lignes d'emprunts à hauteur de **8 millions d'euros**.

2) Ajustement des dépenses et autorisations de programme

Fonction 0 – Services généraux

Relations internationales

► Suite à la consommation des sommes prévues au BP, le CESR enregistre avec intérêt une **hausse de la ligne portant sur la solidarité internationale et le financement de projets de solidarité avec une mise en concurrence dans le cadre d'un appel à projets en vue de sélectionner les meilleurs projets, en concordance avec la préconisation du CESR faite dans le cadre d'un précédent avis.**

Fonction 1 – Formation professionnelle et apprentissage

► Le CESR note qu'**environ 30 %, soit 14,443 millions d'euros de ce BS est consacré à l'apprentissage et à la formation professionnelle.**

Il s'agit essentiellement d'opérer des ajustements. **Le montant des crédits de paiement est pratiquement stable (-25 000 euros).**

Le redéploiement des AP/AE affecte principalement les lignes suivantes :

- **800 000 euros** pour l'organisation du salon de la formation professionnelle (budget qui passe de la direction des lycées à celle de l'apprentissage et de la formation professionnelle),
- ► Le CESR s'interroge toutefois sur les raisons du changement d'affectation des crédits destinés au salon de la formation,
- **8 millions d'euros** d'AE sur la ligne pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, destinés à la passation d'un marché avec le CNASEA qui n'aura cependant aucune incidence sur les crédits de paiement 2005,
- **500 000 euros** pour une subvention au CNAM dus à une modification de la prise en compte des années scolaires et civiles.

Fonction 2 – Enseignement

Les ajustements concernent :

- la gratuité des ouvrages scolaires pour les classes de 1^{ère}. **685 000 euros en AE** sont demandés, dont **500 000 euros en crédits de paiement**,
- ► Le CESR se félicite de l'effort en direction de la gratuité des ouvrages scolaires.
- des travaux d'urgence et de mise en sécurité de bâtiments d'enseignement (**90 000 euros de crédits de paiement**).

Fonction 3 – Culture, sports et loisirs

Le budget sportif fait une large part au financement du Grand Prix de Magny-Cours. Il convient de rappeler à cet égard les retombées économiques liées à une telle manifestation et les formations initiales proposées au sein de ce bassin d'emploi (ESAT).

► Le CESR apprécie que le Conseil régional affecte des crédits à l'UNSS. Il l'invite d'ailleurs à développer des actions sportives au sein des établissements scolaires. Il propose aussi, car tous les élèves n'ont pas accès à l'UNSS, que de nouveaux accords soient passés entre les clubs sportifs et l'UNSS. Il rappelle enfin, que la lutte contre les discriminations doit s'inscrire plus largement dans une démarche transversale.

Fonction 4 – Santé et action sociale

Santé

Un nouveau dispositif dénommé « Allocation Bourgogne Santé médecins » sera mis en place. Il devrait permettre à des étudiants en médecine en sixième année d'effectuer un stage dans des cabinets médicaux situés en zones rurales tout en étant défrayés de leur logement et de leurs frais de déplacement.

► Le CESR approuve pleinement cette initiative et souhaite que soient davantage prises en compte les zones rurales les plus déficitaires.

Fonction 5 – Aménagement des territoires

Concernant les politiques d'agglomération, les mouvements proposés au BS sont surtout techniques.

Politique de « Cœurs »

Il n'y a pas de demandes nouvelles d'opérations Cœurs de village. Le rythme atteint un palier car moins de communes entrent dans le programme. Actuellement, on engage peu mais les paiements sont conséquents.

Nouvelles technologies de communication

Une nouvelle demande d'AP est faite pour un montant de **500 000 euros**.

► Le CESR souhaite que la politique d'appui sur la mise en place des pays soit poursuivie.

Fonction 7 – Environnement

► Le CESR relève que les lignes budgétaires de cette fonction ont été bien pourvues dès le BP 2005 et ne nécessitent pas de recours au BS. Seules quelques réaffectations de crédits sont proposées.

Environnement

120 000 euros du programme Bourgogne propre (concernant les points d'apport volontaire) n'ont pas été consommés et **sont réaffectés** au programme de gestion des ressources en eau.

► Le CESR se félicite par ailleurs que les Espaces Info Energies destinés à informer le public sur les possibilités de recours aux énergies renouvelables aient pu être réalisés ou pérennisés.

Programme régional agro-environnemental

► Le CESR note que les crédits initialement prévus n'ont pas été consommés et regrette que les agriculteurs ne se soient pas inscrits sur ces axes. En dépit de ces mesures incitatives, une part des agriculteurs demeure réticente. De nouvelles propositions de contrats devraient cependant être relancées par la Région à leur attention.

Fonction 8 – Transports

Le besoin global en AP est de **20,888 millions d'euros** ; il s'agit du premier poste de dépenses de la Région et se traduit par **23 688 000 euros** d'AP nouvelles et **2 800 000 euros** de révisions à la baisse.

Ferroviaire

► Le CESR enregistre avec satisfaction que l'essentiel des dépenses concerne le TER, ce qui est conforme aux prévisions et aux priorités annoncées. Il s'agit en réalité d'un rattrapage du programme de rénovation du matériel qu'il convenait de réaliser. Si la Bourgogne n'avait pas réalisé cette rénovation de matériel Corail, d'autres régions l'auraient fait. En outre, l'écart entre les prévisions et les réalisations paraît mesuré.

Les nouvelles demandes portent précisément **sur le programme de réversibilité** de rames Corail pour un montant de **15 278 000 euros**. Il concerne 11 voitures ainsi que 13 locomotives et permettra d'éviter des manœuvres dans les gares origins ou terminus pour gagner un temps considérable.

Le CESR estime néanmoins que l'acquisition des 22 AGC n'est effectivement pas suffisante pour assurer l'ensemble des liaisons.

En revanche, il se félicite que le litige opposant la Région à l'Etat depuis 2002 ait trouvé une issue, l'Etat s'acquittant de **2,8 millions d'euros en remboursement des péages dus**.

Concernant la Branche Est du TGV Rhin Rhône, la participation de la Région à la convention intermédiaire s'élèvera à **4,4 millions d'euros**. Cette convention permettra d'engager les acquisitions foncières et des travaux de sondage sur certains ouvrages d'art comme le Tunnel de Chavanne, dans la mesure où la phase d'études est désormais achevée. La convention définitive relative à la réalisation des travaux est actuellement en cours de négociation entre les divers partenaires. Devant l'importance des sommes engagées par la collectivité régionale, le CESR demande que la Région Bourgogne émette des réserves à la signature de cette convention. Le futur plan de transport (dessertes des gares bourguignonnes, temps de parcours et matériel prévu) doit intégrer des TGV desservant correctement les gares bourguignonnes du parcours. Il ne faudrait pas en effet, que les TGV transitant sur des infrastructures en partie payées par les contribuables régionaux ne s'arrêtent pas en Bourgogne.

600 000 euros sont également prévus pour la construction d'un nouvel atelier TER à Nevers, la SNCF ayant sollicité les collectivités du fait d'un surcoût lié à un problème de sol.

► Le CESR soutient pleinement la création de cet atelier, qui pourrait concerner une trentaine d'emplois.

Le transport combiné est prévu en baisse d'1 million d'euros pour les travaux de Pagny (réécritures d'ordre).

► Le CESR constate que l'embranchement ferroviaire est sous utilisé. Ceci repose la question de l'avenir du fret ferroviaire.

Routier

1,6 million d'euros sont consacrés à la partie bourguignonne de l'A19 (pour un total de 600 000 euros, dont 80 % de fonds publics). La Bourgogne est concernée par 800 mètres de voirie et une barrière de péage. Ces tronçons sont concédés à VINCI pour la construction et à COFIROUTE pour l'exploitation. La durée des concessions est de 65 ans. Le trafic sera supporté par l'exploitant.

La RCEA connaît aussi une baisse de 1,6 million d'euros. Le choix d'un financement public à 100 % a finalement été fait. Les réalisations sont de l'ordre de 5 à 7 km par an. Les travaux actuels concernent la fin de la mise à 2x2 voies de l'ensemble du projet Chalon-Montchanin.

Canaux

Les travaux se réalisent dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région.

840 000 euros sont destinés à la réhabilitation des canaux Freyssinet (palplanches, réfection d'écluses et chemins de halage). Un retard considérable a été pris, les programmes précédents n'ont pas été réalisés dans les délais prévus (travaux trop importants par rapport aux possibilités de délais d'intervention). Le programme 2005 ne concerne que les travaux les plus urgents. Il est engagé dès maintenant par la Région afin d'assurer un meilleur état des infrastructures avant la possible décentralisation des voies navigables. L'entretien des canaux peut être estimé à **15 millions d'euros** annuels.

► Pour le CESR, il serait souhaitable que la Région participe aux études envisagées par les Régions Lorraine et Rhône Alpes sur la faisabilité d'une liaison fluvio-maritime à gabarit de classe 5B européen de la Saône à la Moselle via le canal de l'Est.

Fonction 9 – Action économique

Ce projet de BS est caractérisé par le tarissement de deux sources de financement :

- les fonds structurels européens ; la France ayant anticipé la fin du programme en amont de 2006, cette ressource s'éteint
- le Contrat de Plan Etat-Région : les Régions sont confrontées au ralentissement de leur mise en œuvre.

Il met également en évidence que 2005 constituera une année de transition pour le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Compte tenu de ces évolutions, l'idée du Conseil régional est de réorienter son action économique afin d'avoir des leviers plus efficaces. Il s'agit d'une part de favoriser les projets fortement créateurs d'emplois, et d'autre part de privilégier les concours remboursables afin d'avoir un meilleur retour sur investissement. Les réaffectations concernent les lignes suivantes :

« actions de promotion »

1 million d'euros était initialement prévu pour l'agence de développement exogène et 500 000 euros pour les filières et pôles. **50 000 euros des crédits de l'agence de développement exogène sont transférés sur l'aide au recrutement de personnels d'encadrement et 100 000 euros sur le développement à l'international.**

« économie sociale et solidaire »

Un virement technique de 810 000 euros est opéré vers une ligne de fonctionnement.

« prêt d'honneur »

La Région souhaite renforcer le suivi. 1 000 000 euros, prélevé pour moitié sur les bâtiments industriels et pour l'autre moitié sur le PRDE y est affecté.

« prêts régionaux à la création »

500 000 euros sont prélevés sur le PRDE pour doter cette ligne.

Par ailleurs, un transfert du programme 6 sur le programme 5 préjuge déjà des dispositions du SRDE.

Quant aux aides à l'investissement, **un abondement à hauteur de 1,1 million d'euros** est prévu.

Agriculture et développement rural

2,5 millions d'euros sont réaffectés en direction :

- du plan bâtiments d'élevage (**2 millions d'euros**) qui devrait prendre effet, s'il est voté, le 17 juin prochain. Il s'adresserait à cette fois à l'ensemble des éleveurs bourguignons (hors Côte-d'Or). Dès 2005, 350 dossiers pourraient être financés à travers un guichet unique. Ce plan fera l'objet d'un cofinancement de l'Union Européenne à hauteur de 50 %, la Région Bourgogne, l'Etat et les Départements.

► Le CESR note avec satisfaction que ce plan comporte une prise en compte du paysage.

► Le CESR souligne l'intérêt de ce plan qui doit permettre aux agriculteurs, notamment les petites exploitations, d'améliorer leurs conditions de travail ainsi que l'hébergement et le bien-être des animaux. Il doit aussi permettre une plus grande délocalisation des exploitations des bourgs centre vers des exploitations extérieures plus viables.

- de la mobilisation des bois et plus particulièrement vers le soutien aux abatteuses (**500 000 euros**). Une quinzaine d'abatteuses pourraient ainsi être financées afin d'anticiper sur le volume de bois supplémentaire engendré entre autres par le douglas.

► Le CESR approuve ce rééquilibrage.

Tourisme

Un virement de CP d'un montant de 69 170,43 euros est proposé pour la gestion des véloroutes.

CONCLUSION

Le montant du budget supplémentaire qui s'élève à 38 398 052 euros en AP/AE et 7 883 084,71 euros en Crédits de Paiements est faible par rapport au budget primitif. Il représente 7,7 % du montant du budget primitif en AP/AE.

Le budget supplémentaire 2004 affichait quant à lui 148 946 928 d'euros en Autorisations de Programmes (dont 96 619 000 euros de reports d'emprunts) et 10 999 952 euros en Crédits de Paiements.

Si l'on considère le résultat net auquel l'on rajoute les recettes ainsi que l'ajustement des dépenses, le reliquat dégagé s'établit à 2,21 millions d'euros. Celui-ci permettra de réduire l'inscription d'emprunt.

► Le CESR constate que :

- les adaptations du budget supplémentaire proviennent de deux postes importants découlant directement des transferts de compétences.
- les engagements pris au budget primitif ont été respectés.

Il s'agit par conséquent d'un véritable budget supplémentaire d'ajustement et non d'un budget primitif bis.

AVIS ADOPTE A L'UNANIMITE

EXPLICATION DE VOTE



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

« Ainsi que le souligne le projet d'avis, le budget supplémentaire 2005 de la Région est en grande partie un budget d'ajustement en regard d'une part des résultats du compte administratif 2004 et d'autre part des rééquilibrages des dépenses et autorisations de programme pour tenir compte des politiques engagées. Les seules inscriptions nouvelles notables résultent des effets de la décentralisation sur l'apprentissage et la formation professionnelle ainsi que les transports.

À plusieurs reprises notre groupe a souligné les effets néfastes d'une décentralisation sans moyens sur les finances régionales et plus particulièrement sur les moyens restants à la Région pour développer une politique de développement économique et d'emplois en faveur des bourguignons (voir à ce sujet nos précédentes interventions dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires 2005). Et cette situation va s'aggraver encore dans les prochaines années (notamment avec le transfert des TOS), sans que pour autant la question du transfert des moyens par la TIPP ne soit clarifiée.

C'est pourquoi, tout en soutenant un mouvement de réelle décentralisation, la CGT en appelle à une véritable réforme de ses principes et à une refonte totale de l'ensemble de la fiscalité directe et indirecte permettant de garantir les financements des compétences transférées. Ainsi ce que nous avons dit en octobre 2002 dans le cadre de l'avis de notre assemblée sur la nouvelle étape de la décentralisation reste pleinement d'actualité.

Pour conclure, le projet d'avis n'appelant de notre part aucun autre commentaire, le groupe CGT le votera ».