



Rapporteur : Vincent Delatte

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le Plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2024-2030 de la Région Bourgogne-Franche-Comté constitue un outil de pilotage et de programmation des investissements. Il prévoit de financer 122 opérations d'investissement identifiées comme étant incontournables et prioritaires d'ici la fin du mandat 2021-2028. Le PPI représente un montant prévisionnel de 2,3 milliards d'euros de nouvelles autorisations de programme qui s'ajoutent à celles déjà votées à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Le PPI est structuré autour des trois grands axes du plan de mandat 2021-2028, soit la répartition suivante :

- 1,3 milliard d'euros pour l'axe 1 consacré à l'économie, l'emploi et la formation.
- 800 millions d'euros pour l'axe 2 dédié à la transition écologique, énergétique, numérique, et à l'adaptation au changement climatique.
- 154 millions d'euros pour l'axe 3 relatif à la fraternité et au vivre ensemble.

Le PPI fera l'objet d'une actualisation annuelle lors du débat d'orientations budgétaires..

Avis du CESER

Le 21 novembre 2023, le CESER a adopté une contribution relative au PPI 2024-2030 qui avait vocation à anticiper le présent avis relatif au rapport 1-2 soumis à la délibération du Conseil régional, les 14 et 15 décembre 2023.

Les éléments suivants précisent et actualisent cette contribution.

Des enjeux clairement énoncés

Les enjeux énoncés par l'exécutif régional en matière d'investissement et de financement sont clairement posés. Ils rejoignent en tous points l'analyse du CESER formulée dans sa contribution du 21 novembre 2023.

Premièrement, la capacité de financement de la Région est très modérée. D'une part, le levier fiscal est quasiment inexistant. D'autre part, il n'y a presque aucune marge de manœuvre en matière d'autofinancement sauf à réduire drastiquement les dépenses de fonctionnement dédiées aux politiques régionales. Pour mémoire, environ 90 % des dépenses de fonctionnement sont dédiées aux projets (collectivités, entreprises, associations...) et aux compétences de la Région (lycées, TER...).

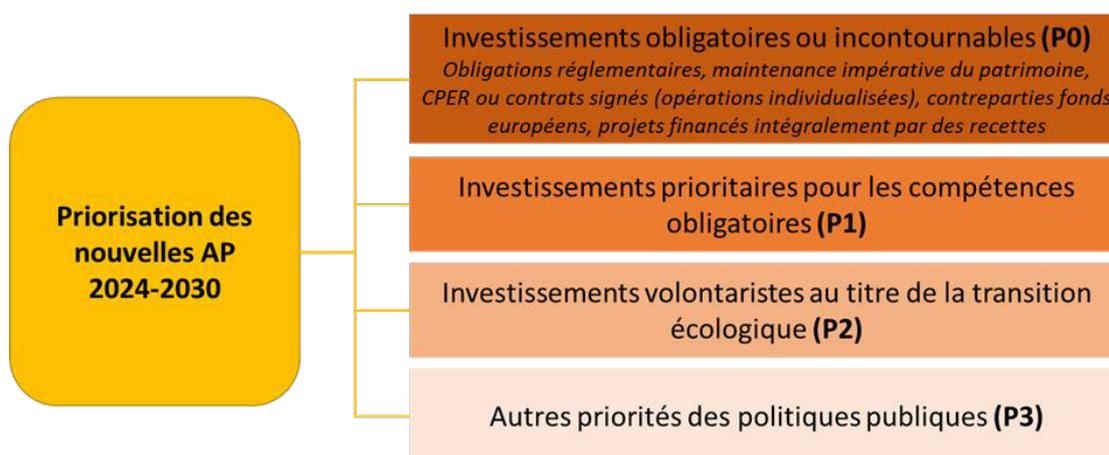
Deuxièmement, les besoins d'investissement sont massifs au regard des orientations du plan de mandat 2021-2028 et des obligations légales liées à la transition énergétique. Ils concernent plus particulièrement les lycées, les transports, l'économie, l'environnement et la transition énergétique.

Compte tenu de ces éléments, la Région fait le choix d'assurer la soutenabilité financière de sa stratégie d'investissement en se basant sur "*un juste équilibre entre la réponse aux besoins d'investissement et les capacités financières*". Pour ce faire, elle envisage de mobiliser deux nouveaux leviers, à savoir une hausse du tarif de la taxe régionale sur les cartes grises et une hausse des recettes en matière de mobilités. Cette démarche vise à maintenir un certain niveau d'autofinancement des investissements indispensable à la maîtrise de l'endettement. Pour mémoire, en 2022, les investissements ont été financés à 32% par l'autofinancement, 22% par les recettes d'investissement, et 46% par le recours à de nouveaux emprunts.

Préconisations transversales

Préconisation a : Prioriser et hiérarchiser les opérations d'investissement, sur la base d'une vision d'avenir pour la Bourgogne-Franche-Comté, et en fonction d'objectifs clairement définis

Les critères de priorisation de l'exécutif régional visent à financer les investissements suivants (priorités P0 à P3). Ils rejoignent totalement les préconisations du CESER exprimées dans sa contribution du 21 novembre 2023.



Préconisation b : Conforter les moyens d'ingénierie indispensables à la mise en œuvre du PPI

Dans sa contribution, le CESER préconise de reconnaître les dépenses d'ingénierie comme des investissements immatériels indispensables au bon déploiement du PPI. Le rapport 1-2 relatif au PPI ne fait pas état de ce type de dépenses étant donné qu'elles relèvent généralement de la section de fonctionnement.

Le CESER souligne positivement que certains investissements du PPI visent à financer de l'ingénierie en direction des entreprises et des collectivités locales. Il s'agit plus particulièrement des investissements suivants :

- Aide au conseil stratégique pour les PME (fiche n° 19) : cet investissement vise à accompagner financièrement les PME de petite taille sur des missions de conseil extérieur, afin de les accompagner dans leur stratégie de développement ou de retournement.
- Valorisation touristique des voies navigables et développement des itinéraires touristiques vélos, pédestres et équestres (fiche n° 34) : cet investissement permet notamment de financer des études environnementales préalables aux projets d'aménagements d'infrastructures, ainsi que d'accompagner les aménagements des véloroutes.
- Protection de la biodiversité, ressource en eau, protection des milieux aquatiques, agence régionale de la biodiversité (fiche n° 58) : les investissements permettent entre autres de financer des études de connaissance sur la biodiversité et l'acquisition des données de l'observatoire régional de la biodiversité.
- Subventions aux études et travaux d'installations d'énergies renouvelables du CPER (fiche n° 59). L'objectif est de financer les études et les investissements liés à la création de réseaux de chaleur, à la production d'énergies renouvelables thermiques et de biogaz, ainsi que les études liées aux EnR électriques et aux EnR citoyennes.
- Achats de données pour des études prospectives (fiche n° 100) : l'investissement permet d'alimenter les études prospectives qui s'inscrivent dans le cadre du SRADDET et qui constituent un appui en ingénierie pour les territoires, notamment en matière d'urbanisme.

En outre, le PPI vise à doter la Région de moyens d'ingénierie stratégique supplémentaires, à travers la fiche n° 73 "Analyses et données territoriales". L'objectif est d'enrichir la base de connaissance de la Région par le croisement et l'analyse de données toujours plus variées et diversifiées. In fine, cette action vise à renforcer les capacités d'observation et de planification de la Région afin de répondre aux enjeux de transition écologique et énergétique.

Préconisation c : Soutenir les investissements liés aux « compétences partagées » qui procurent des effets de levier pour le développement et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté

Dans sa contribution, le CESER préconise de soutenir les investissements ressortant de compétences partagées dans la mesure où ils procurent des effets de levier significatifs pour le développement et l'attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté.

À ce titre, le PPI prévoit de financer des investissements dans le domaine de la santé, de la culture et du patrimoine, du sport, de la vie associative et de la politique de la ville.

Préconisation d : Évaluer préalablement les impacts et les effets du PPI

Dans sa contribution, le CESER préconise de réaliser une évaluation préalable des investissements selon :

- Une approche stratégique "macro", au niveau des principales enveloppes d'investissements thématiques (lycées, transports, énergie...).
- Et / ou une approche "micro", au niveau des opérations d'investissement les plus importantes ou les plus significatives en termes de développement régional (ex : infrastructures).

À ce titre, le PPI s'inscrit dans une démarche globale de suivi/évaluation, notamment à travers les 122 fiches-actions qui prévoient chacune de définir :

- Des indicateurs d'impacts financiers des investissements, afin d'évaluer a priori si l'investissement pourra générer des recettes ou s'il induira de nouvelles dépenses de fonctionnement.
- Des critères environnementaux, afin d'évaluer a priori si l'investissement engendrera des impacts défavorables/neutres/favorables/très favorables dans trois domaines (1/ La lutte et l'adaptation au changement climatique. 2/ La protection de la biodiversité, des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau. 3/ L'économie circulaire, la réduction des déchets, la lutte contre les pollutions).

Préconisation e : Développer une démarche de gestion des risques

Dans sa contribution, le CESER préconise d'engager une réflexion pour développer une démarche globale de gestion des risques, compte tenu de la survenue de plus en plus fréquente de risques (économiques, financiers, climatiques, sanitaires...) ayant un impact notoire sur les politiques publiques régionales.

Le CESER a noté qu'une démarche structurée et globale de gestion des risques est en cours de réflexion à la Région, sous forme de cartographie des risques.

Concernant plus particulièrement le PPI, la prospective financière prévoit d'atteindre 7,8 années de capacité de désendettement en 2030, le plafond légal étant fixé à 9 années. La marge de précaution de 1,2 année doit permettre de tenir compte des incertitudes. Il s'agit d'un point clé du PPI en termes d'anticipation des aléas et des risques.

Préconisation f : Rechercher de nouveaux financements et conforter l'autofinancement

Dans sa contribution, le CESER détaille cette préconisation selon quatre modalités :

- Mobiliser l'épargne citoyenne pour soutenir les investissements.
- Rechercher des sources spécifiques de financement, plus particulièrement au niveau de l'Union européenne.
- Poursuivre le dialogue avec l'État et Régions de France relatif aux modalités de péréquation entre les Régions.
- Conforter l'autofinancement en poursuivant la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en ouvrant ou en poursuivant trois chantiers (1/ Réexaminer l'ensemble des dépenses de fonctionnement. 2/ Poursuivre la réflexion sur les mobilités. 3/ Porter un point de vigilance quant aux perspectives de recrutement de personnel).

Le CESER réitère ces préconisations, comme cela est précisé dans l'avis relatif aux orientations budgétaires 2024. Il considère que la recherche de nouvelles ressources doit constituer l'un des chantiers prioritaires pour la Région en 2024.

Préconisation g : Envisager des modes de gestion alternatifs des politiques publiques régionales, puisque le mode de gestion impacte le coût des opérations d'investissement et donc le coût du PPI dans son intégralité

Dans sa contribution, cette préconisation est détaillée selon deux modalités opérationnelles : les marchés de partenariats et les SCIC.

Concernant les marchés de partenariats, le CESER a noté qu'une expertise a déjà été conduite en interne, à la Région, afin de mesurer les avantages et les inconvénients. Cette expertise a conduit à des résultats peu concluants. Les marchés de partenariats génèrent des risques financiers. Ils entraînent en effet une hausse des dépenses de fonctionnement, d'une part, et une baisse des recettes du fonds de compensation de la TVA, d'autre part. In fine, ils peuvent ainsi amener à mobiliser davantage de dette.

Au vu de ces éléments, le CESER réitère cependant ses préconisations formulées dans sa contribution du 21 novembre 2023. Il estime que le recours aux marchés de partenariat peut s'avérer utile dans un contexte de restrictions budgétaires, mais qu'il doit néanmoins être envisagé avec prudence, en analysant les situations au cas par cas, et en capitalisant sur des retours d'expériences et sur des évaluations. Cela implique en outre de mettre en place des procédures spécifiques de pilotage et de suivi, à la fois au niveau technique et politique. In fine, le recours aux marchés de partenariat doit présenter des avantages explicites et préalablement objectivés notamment en termes de performance vis-à-vis des formules plus classiques de la commande publique, sans quoi un marché de partenariat ne doit pas être envisagé.

Préconisation h : Conforter le suivi du PPI et donner de la visibilité aux porteurs de projets

Le CESER a noté que le PPI constitue un document de programmation prévisionnel qui fera l'objet d'un suivi annuel, notamment dans le cadre des orientations budgétaires. Cette temporalité pourra permettre à la Région et au CESER de retravailler ce dossier de façon régulière, notamment à travers les avis rendus sur le budget régional..

Observations et préconisations thématiques

Fonds d'investissement et ingénierie financière

Le CESER souligne l'intérêt des investissements dans les fonds d'ingénierie financière qui représentent un actif de près de 300 M€ et génèrent environ 80 M€ de flux financiers vers les entreprises (en garanties, prêts, capitaux...), avec un retour sur investissement favorable pour la Région.

Lycées

Le CESER réitère ses préconisations formulées dans sa contribution, à savoir :

- Donner de la visibilité aux enjeux de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées, sur le moyen et long terme.
- Développer une approche centrée sur l'usage des locaux qui dépasse la seule logique technique visant à atteindre les obligations réglementaires.
- Mobiliser la communauté éducative, les acteurs locaux et la société civile, dont le CESER, afin d'engager une réflexion partagée sur les projets de rationalisation/mutualisation des surfaces des lycées de Bourgogne-Franche-Comté. Comme mentionné dans son avis relatif au BP 2023 de la Région, le CESER demande que son avis soit entendu pour toute réflexion sur la révision de la carte des lycées.

Apprentissage

Le CESER précise ses préconisations formulées dans sa contribution comme suit :

- Poursuivre les investissements dans les CFA et CFPPA, en priorisant les établissements "historiques". En effet, considérant que la Région n'a plus la compétence directe en matière d'apprentissage, et au vu des contraintes financières qui vont peser sur la collectivité dans les années à venir, le CESER craint que sa première préconisation, "Accompagner de manière significative ces centres de formation afin d'assurer une formation de qualité qui répond aux besoins de tous, sur l'ensemble des territoires", ne soit pas réalisable.

- Veiller à un aménagement du territoire équitable corrélé au développement économique et aux besoins de formation, en lien avec les opérateurs de compétences (OPCO).

Enseignement supérieur et recherche

Le CESER a bien noté que les opérations immobilières soutenues par la Région s'inscrivent dans le cadre de contractualisations spécifiques, telles que le CPER 2021-2027 ou encore le volet métropolitain des contrats "territoires en action", et qu'elles sont donc totalement intégrées dans le PPI.

Il s'interroge sur le deuxième poste d'investissements dans le domaine de la Stratégie économique - Emploi - Économie sociale et solidaire, à savoir le soutien aux grands projets biothérapies et bio-production, pour 15 M€. Même si cette décision est en cohérence avec le SRDEII, le CESER aurait attendu un cadre plus général, sous la forme d'une feuille de route, afin de replacer cette ambition dans la structuration de l'Enseignement Supérieur, Recherche et Innovation (ESRI) en Bourgogne-Franche-Comté et la politique de site soutenue par la Région.

Culture, sport, vie associative, santé, politique de la ville

Le CESER note avec intérêt le maintien des lignes d'investissement concernant la politique de la ville et la poursuite de la politique de la vie associative.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

Déclaration

Guy Zima, au nom de la CGT

Le sujet commence à être familier de notre assemblée, avec sous des formes diverses, une présence à notre ordre du jour, depuis 3 séances plénières. Cela a permis d'affiner nos analyses et d'intégrer les remarques et remontées des commissions. Il est toutefois regrettable que ce travail intéressant de recommandations, soit arrivé postérieurement aux décisions de l'Exécutif. Les échanges lors de la séance du 1^{er} décembre ont permis de comprendre certains choix et d'avoir des réponses. Toutefois nous ne partageons pas l'obstination de la commission sur les marchés de partenariats, même avec les circonvolutions sémantiques retenues, alors que l'Exécutif a expliqué par l'exemple qu'ils ne semblaient pas opportuns et nous maintenons les réserves exprimées sur la contribution de novembre du CESER en ces termes sur "conforter l'autofinancement" n'est qu'un doux euphémisme appelant à de drastiques réductions de dépenses de fonctionnement, avec des effets sociaux non neutres sur les salariés, mais aussi pour les publics et citoyens.

Sur la fois de ces remarques la CGT votera l'avis.