

Rapporteur général en charge du budget : Martial WESLY

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Décision modification n°1 au budget 2023 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

En cette première moitié de l'année, le contexte d'inflation persistante continue d'impacter le budget de la Région, comme celui de l'ensemble des collectivités et rend l'exercice de prévision budgétaire toujours plus complexe.

Le budget supplémentaire traduit la mise en œuvre d'amendements adoptés dans le cadre du budget primitif de la Région et des orientations en terme de mobilités :

- la nécessité de mobiliser plus de moyens pour l'achat des denrées alimentaires dans les services de restauration des lycées ;
- l'adaptation des matériels de transports avec l'acquisition de rames Regio2N pour les années à venir ;
- l'ajustement à la hausse des montants alloués dans nos contrats de DSP pour la desserte des îles bretonnes.

Ce budget supplémentaire permet aussi d'abonder les moyens dédiés à la transmission des langues bretonnes et les aides au développement des médias en langue bretonne. Quelques ajustements divers sont par ailleurs proposés sur les ports, le programme des actions européennes et internationales pour l'organisation du forum celte et pour prendre en compte des ajustements comptables.

Cette décision modificative est aussi l'occasion d'ajuster les recettes : les ajustements liés à la participation des familles pour la restauration des lycéens et leur hébergement, les cessions d'immobilisation ainsi que les cofinancements ou compensations de l'Etat.

La reprise des résultats de l'exercice 2022 ainsi que les ajustements de recettes lors de cette décision modificative permettent l'inscription de dépenses supplémentaires totalement financées et une réduction du montant d'emprunt prévu au budget primitif 2023.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Un ajustement mesuré des recettes...

Les ressources disponibles présentées dans la décision modificative intègrent la reprise des résultats de l'exercice 2022, conformément aux attentes du CESER, ainsi que plusieurs ajustements de recettes inscrites dans le budget primitif. L'ensemble permet une réduction appréciée de l'autorisation d'emprunt à concurrence de 31,4 M€ (pour 359 M€ prévus au BP).

Les ajustements résultent d'informations nouvelles, et représentent presque 5 M€, en reposant sur quelques lignes du budget clairement décrites.

Le CESER constate ainsi :

- que la dotation NATURA 2000, réduite de 67 000 €, est compensée à même hauteur par une nouvelle fraction de l'accise sur les énergies au titre des transferts de compétences ;
- que les participations aux services de restauration et d'hébergement dans les lycées, inscrites pour 3,45 M€, sont la résultante d'un décalage de facturation entre les deux exercices pour 4,8 M€, et à l'inverse d'une réduction à concurrence de 1,35 M€ après la hausse du tarif pivot. Le CESER salue cette disposition, dont l'objectif vise à soutenir le pouvoir d'achat des familles, tout en favorisant la qualité des menus par un soutien à l'agriculture et aux produits bio ;

- que la cession de trois biens immobiliers situés à Rennes se traduit par un apport de 4 M€ ;
- que les autres ressources sont diminuées de 2,476 M€, somme représentant la différence entre d'une part, des encaissements attendus en 2023 mais constatés fin 2022 pour 3,7 M€ et, d'autre part, la perception de quelques rentrées supplémentaires (dividendes versés par Bretagne Participations pour 522 k€ ; soutien de l'Etat de 500 k€ dans le cadre d'une convention « Tourisme de savoir-faire » ; contribution de l'Etat en vue de financer 5 postes au Ti Lab pour 202 k€).

... qui s'accompagne de nouvelles prévisions de dépenses...

Le CESER souligne l'effort portant sur les transports collectifs, dont les 14 M€ de crédits de paiement (soit + 37 % sur les prévisions du BP) absorbent les deux tiers des CP de la décision modificative. On ne peut que se satisfaire de la volonté de renforcer le réseau TER breton avec de nouveaux équipements.

Sur le même programme, relevons le soutien apporté à la desserte des îles, qu'il s'agisse de la délégation de service public conclue avec la Compagnie Océane (600 k€), ou des subventions apportées à des communes pour aider à la réalisation de travaux ou d'études (235 k€). Le CESER s'interroge toutefois sur la fréquence des dessertes prévues dans le cadre de la DSP : répond-elle aux besoins exprimés ?

Les langues de Bretagne bénéficient d'un complément de budget significatif, au travers de nouvelles interventions visant à soutenir la production audiovisuelle en investissement et l'enseignement en fonctionnement.

Les mouvements financiers divers retiennent aussi l'attention, avec une progression de 27 % des inscriptions au BP. L'essentiel des 7,345 M€ venant augmenter les crédits de paiement de fonctionnement est représenté par un trop perçu de TVA pour 4,11 M€ devant être reversé, et une contribution à hauteur de 2,09 M€ au nouveau fonds de solidarité régionale (FSR) institué en 2022, destiné à soutenir les régions d'outre-mer.

Le CESER relève par ailleurs une inscription de 370 k€ sur le programme « développer le système portuaire ». Il s'agit là de réaliser une cartographie de l'écosystème de l'hydrogène à l'échelle du port de Brest. Nous notons que ce projet s'inscrit dans le cadre de la coopération INTERREG Manche-Mer du Nord, et, le moment venu, serons intéressés par les conclusions de cette recherche.

En outre, le CESER note que les inscriptions de 70 k€ au titre du programme actions européennes et internationales sont la conséquence du report de mars en août du Forum Celte, la Région devant toutefois honorer les dépenses engagées par divers prestataires.

Pour finir, le CESER relève deux programmes intégrés au bordereau, mais ne comportant cependant pas de propositions budgétaires :

- programme 107 « fonctionnement des lycées publics » qui se conclut sur une prévision de baisse de recettes de 1 350 k€ ne nécessitant pas d'inscription supplémentaire ;
- programme 902 « rémunération des personnels et indemnités des membres des assemblées », qui fait état de projections en matière d'effectifs et de masse salariale, tout en considérant que le budget prévu n'appelle pas de besoins complémentaires dans cette DM. Au-delà des évolutions faisant l'objet du programme, le CESER demande si les besoins en personnel consécutifs à l'évolution ou à la mise en place de nouvelles structures (Haut Conseil Breton pour le Climat, par exemple) ont pareillement fait l'objet d'un tour d'horizon complet.

En conclusion, le CESER exprime sa satisfaction, en constatant que cette première décision modificative ne comporte pas de nouvelles charges destinées à répondre à des impératifs découlant des crises de tous ordres que nous traversons. Au contraire, il y voit les signes de la permanence d'une volonté d'aller de l'avant et de préparer l'avenir, en prenant ici spécialement en considération l'évolution des besoins en matière de mobilité.

Pour les prochains mois, les nombreuses incertitudes qui nous environnent continuent d'appeler une veille constante et exigeante de la Région, et le CESER suivra attentivement les événements pouvant entraîner d'éventuelles répercussions sur le budget régional.

1 – Vie lycéenne et vie étudiante

107 – Fonctionnement des lycées publics

Sur proposition de Jean-Marc CLERY et Franck PELLERIN
au nom de la commission « Formation, emploi et éducation »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Afin de permettre aux services restauration des lycées d'augmenter la part de leurs achats de denrées alimentaires sans accroître la charge des familles, l'autorisation d'engagement de ce programme a été rehaussée de 5 M€ lors du vote du BP 2023 (portant celle-ci de 45,73 M€ à 50,73 M€).

Au terme du travail de concertation mené avec les établissements, la Région soumettra à la prochaine Commission permanente une proposition de hausse de la garantie de ressources - dite « tarif pivot » - assurée aux EPLE, portant ce tarif de 2,70 € à 3 €/repas.

Par ailleurs, les charges de fluides supportées par les établissements seront désormais intégralement prises en charge par la collectivité.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Dans ses avis précédents¹, le CESER a fait part à plusieurs reprises de ses inquiétudes s'agissant aussi bien des capacités des établissements à faire face à la flambée des prix des denrées et des fluides que du risque de recul des achats de produits locaux y compris bio qui pouvait en découler.

En conséquence, il approuve pleinement les décisions adoptées par le Conseil régional en février dernier ainsi que les évolutions annoncées pour la rentrée scolaire prochaine qui permettront de préserver les marges de manœuvres des établissements en matière d'achats sans alourdir la charge supportée par les familles.

3 – Qualité de vie et rayonnement

301 – Langues de Bretagne

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Président du Conseil régional propose d'abonder en fonctionnement les aides financières apportées aux différentes associations actrices des filières bilingues ainsi qu'aux structures qui participent de la formation des enseignant-es bilingues. Le financement des formations « Desk enseignement » et « Desk médiation-jeunesse » est également abondé afin de permettre l'ouverture de 4 places supplémentaires dans chacun de ces deux dispositifs.

En investissement, la DM1 porte sur une enveloppe supplémentaire de 250 k€ pour la production audio-visuelle en langue bretonne.

¹ Avis de juin 2022 sur le RADD 2021, d'octobre 2022 sur la DM au BP 2022, et de janvier 2023 sur le BP 2023.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Soutien à la transmission de la langue bretonne

Sur proposition de Jean-Marc CLERY
au nom de la commission « Formation, emploi et éducation »

Le CESER prend note du soutien financier apporté aux acteurs des filières bilingues et à la formation des enseignant-es. Il ne peut que souligner l'importance des besoins de formation continue des enseignant-es et les attentes vis-à-vis du dispositif actuellement en discussion avec le ministère.

S'agissant du Parcours préparatoire au professorat des écoles (PPPE) dont le premier pôle a été ouvert à Brest à la rentrée 2022, le CESER approuve le soutien apporté et serait intéressé de connaître les objectifs de développement pour ce dispositif original de formation initiale.

2.2. Soutien au développement de la présence du breton dans la vie de tous les jours

Sur proposition de Claudine PERRON
au nom de la commission « Société, environnement et qualité de vie »

Une augmentation du budget à hauteur de 250 000 € en investissement et 130 000 € en fonctionnement au profit des langues de Bretagne est toujours une très bonne nouvelle, dont le CESER se réjouit. Il aurait néanmoins apprécié d'avoir un peu plus de précisions concernant la distribution de cette enveloppe. Il comprend que l'intégralité de l'enveloppe dédiée à l'investissement concerne le développement des médias en langue bretonne, et tout particulièrement la production de films, ce qui est certainement une bonne chose et une nécessité.

Cependant, le CESER s'étonne de l'engagement paradoxal du Conseil régional de « renforcer son soutien aux ententes de pays » tout en maintenant « un niveau de financement équivalent à celui de l'année 2022 ». A ce titre, il souhaite rappeler le rôle primordial de ces ententes pour l'animation des territoires et la diffusion des langues de Bretagne par l'organisation d'animations pour tous les âges et tous les publics. C'est grâce à ces activités animées par leurs permanents et bénévoles que se crée ensuite la motivation pour intégrer les écoles, crèches et centres de loisirs-jeunesse en breton et pour suivre les émissions proposées par les médias. Le CESER alerte donc sur un risque de fragilisation de ce qui est à la base du développement de la présence du breton dans la vie de tous les jours.

5 – Développement économique, agricole et maritime

511 – Développer le système portuaire

Sur proposition de Jean-Yves LABBÉ
au nom de la commission « Aménagement des territoires et mobilités »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Il est proposé trois modifications au programme de développement du système portuaire identifié dans le cadre du budget primitif :

- la réalisation d'une cartographie de l'écosystème de l'hydrogène pour le port de Brest, pour un coût de 370 K€ ;
- le lancement d'études socio-économiques par port afin de mieux identifier les priorités d'investissements, nécessitant une allocation de 100 K€ ;
- l'évaluation d'un surcoût de démantèlement de deux anciens remorqueurs du port de Concarneau, d'un montant de 100 K€.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

En référence à l'élaboration de la stratégie portuaire régionale, ce projet de cartographie de l'écosystème de l'hydrogène sur la place portuaire de Brest constituera un élément de réponse à l'enjeu de décarbonation et de verdissement des ports régionaux.

Les études socio-économiques viendront opportunément enrichir les bases de données de la prochaine stratégie portuaire régionale et conforteront ainsi les plans d'actions par place portuaire.

7 – Mobilités

701 – Transports collectifs

Sur proposition de Michel BELLIER et Jean-Luc PELTIER
au nom de la commission « Aménagement des territoires et mobilités »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Il est proposé des autorisations de programme (AP) supplémentaires de 2,6 M€ et des crédits de paiement d'investissement (CPI) supplémentaires de 13,4 M€ pour :

- l'acquisition de 6 rames Région 2N pour un montant de 111 M€ avec un besoin de 10,15 M€ en crédits de paiement pour 2023 ;
- la location puis l'acquisition de 2 rames AGC BiBi à la Région des Hauts de France. Cette acquisition supplémentaire engendre une demande complémentaire d'AP à hauteur de 1,8 M € et 1,8 M€ de CPI ;
- des opérations de maintenance programmées pour les 2 rames BiBi pour un montant de 800 k€ ;
- des opérations de renouvellement d'organes majeurs sur les rames ZTER décalées en 2023 portant ainsi le budget « organes majeurs 2023 » à 7,6 M€. Il est ainsi demandé un montant de CPI à hauteur de 650 000 €.

Concernant la desserte des îles bretonnes, il est demandé 835 000 € des crédits de paiement d'investissement supplémentaires.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER prend acte de ces décisions d'investissements importants consacrés à l'acquisition de matériels ferroviaires, en cohérence avec la nécessité de développer des solutions de transports décarbonés en Bretagne. En ce sens le CESER, dans un contexte économique contraint du fait notamment du renchérissement des coûts de l'énergie, ne peut que saluer les efforts d'investissements du Conseil régional. Le CESER rappelle que cela répond aussi aux attentes très fortes des usagers mais aussi des populations sur notre région.

Le CESER apprécie les réponses qui lui ont été apportées sur l'obligation de louer à la Région des Hauts-de-France les deux rames acquises par la Région Bretagne pour une durée d'un an et demi, pour un montant de 1,35 M€.

Le CESER apprécie également connaître le nombre de rames ZTER concernées (19) eu égard au montant important de renouvellement d'organes majeurs.

Compte tenu de l'importance des montants de rénovation et d'investissements nécessaires dans les années à venir, tant en matériels qu'en infrastructures retenues dans le cadre de la future contractualisation, mais aussi nécessaire à l'exploitation, le CESER souhaite que la Région dispose véritablement des outils financiers permettant de soutenir cette croissance de l'offre de transports collectifs. Le CESER rappelle que celle-ci est indispensable à la décarbonation des mobilités qui est un enjeu prégnant en Bretagne. En ce sens, pour le CESER, le soutien de l'Etat à l'action de la Région sera prépondérant.

Le CESER note 600 000 € de CPI supplémentaires pour la desserte des îles morbihannaises. Dans la mesure où la desserte des îles pendant la période touristique a retrouvé une très forte fréquentation, le CESER aimerait connaître l'objet de ce surcoût.

8 – Actions européennes et internationales, fonds européens

801 – Actions européennes et internationales

Sur proposition de Bernard LAURANS
Rapporteur général en charge de l'Europe et de l'international

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Conseil régional a pris la décision d'annuler le forum celte prévu en février dernier, suite au contexte social et politique en France. Cette annulation tardive a eu des conséquences sur les dépenses puisque des prestations engagées par les fournisseurs ont dû être payées par le Conseil régional. Cette situation, ainsi que le report du forum celte nécessitent une affectation supplémentaire pour répondre à cette charge et à la poursuite de l'accueil des délégations européennes et internationales.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER prend acte de cette décision modificative affectant le programme 801 à hauteur de 70 000 €, afin de prendre en charge des dépenses liées au report du forum celte et, par ailleurs, il soutient la volonté du Conseil régional de maintenir le niveau prévu des actions européennes et internationales dans le programme 2023.

9 – Ressources et accompagnement des politiques

902 - Rémunération des personnels et indemnités des membres des assemblées

Sur proposition de Martial WESLY
Rapporteur général en charge du budget

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Il est proposé la création de treize supports de postes pour renforcer la capacité de la collectivité à intervenir en matière d'environnement, d'économie et logistique portuaire, d'énergies marines renouvelables, d'immobilier, de conduite du changement et de la transformation digitale et d'accompagnement de l'exécutif.

Par ailleurs, l'évolution de dispositifs pilotés par la collectivité et leur consolidation nécessitent de supprimer 10 supports initialement fléchés pour des contrats de projet et de créer en contrepartie 8 postes permanents dans les domaines du numérique et de l'immobilier, notamment pour le portail de services numériques, le CRM (Customer Relationship Management) ou encore en matière d'infrastructures téléphoniques des lycées.

Plusieurs transformations de postes sont également prévues. Au regard de la tendance d'exécution du programme, il n'est pas nécessaire d'inscrire de crédits complémentaires pour ces créations et transformations. Les éventuels ajustements s'opéreront soit à l'occasion d'une autre décision modificative, soit lors de la construction du budget primitif 2024.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER prend acte des différentes propositions visant à adapter les effectifs aux besoins de la collectivité et relève qu'il n'est pas demandé dans l'immédiat de nouveaux crédits au travers de la présente décision modificative, le niveau d'exécution du programme permettant d'absorber les nouvelles charges (635 k€). Il s'interroge ensuite sur la prise en compte des besoins susceptibles de découler de l'activité des structures dépendantes de la Région en matière RH (par exemple, le Haut Conseil Breton pour le Climat).

910 - Mouvements financiers divers

Sur proposition de Martial WESLY
Rapporteur général en charge du budget

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Plusieurs propositions sont présentées dans le cadre du programme Mouvements financiers divers :

- Provision pour gestion de dette et de trésorerie ;
- Compte-rendu de l'état des AP et AE présentant un reste à mandater ;
- Contribution au fonds de solidarité régional : la loi de finances pour 2022 a institué un nouveau fonds de solidarité régional (FSR). Toutes les régions métropolitaines sont désormais contributrices à ce fonds destiné aux régions d'outremer. La contribution de la Région s'effectue par un prélèvement sur les recettes de TVA ;
- Reversement obligatoire de fiscalité ;
- Mouvements comptables liés à l'application de l'instruction budgétaire et comptable M71 (mouvements réels et mouvements d'ordre).

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER relève que la gestion de dette et de trésorerie n'appelle pas de nouvelle inscription dans le cadre de la présente décision modificative.

Nous ne pouvons que regretter un trop-perçu de TVA supérieur à 4 M€ en 2022, du fait d'un arrêté tardif des montants par l'Etat, qu'il convient donc de régulariser en 2023.

Le CESER voit dans le nouveau Fonds de solidarité régional un soutien aux régions d'outre-mer, dont on ne peut que se féliciter sur le principe. Pour information, une communication plus détaillée sur les conditions de mise en œuvre de ce fonds et sur la destination des aides serait appréciée.

Les autres inscriptions budgétaires visant à respecter les instructions réglementaires n'appellent pas de remarque (autorisations de programme et autorisations d'engagement présentant un reste à mandater ; mouvements comptables découlant de l'application de l'instruction budgétaire et comptable M71).

Pour autant, constatant une dotation aux provisions pour créances douteuses renforcée à hauteur de 1 M€, nous regrettons une nouvelle fois que les annexes à la DM n'apportent aucun éclairage, ni sur l'importance des créances douteuses, ni sur les provisions constituées en conséquence. Nous déplorons de même l'absence d'information sur les engagements hors bilan portés par la Région.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

Décision modification n°1 au budget 2023

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 9

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Laëtitia BOUVIER (JA), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée)

Adopté à l'unanimité