

Avis

.....

Budget Primitif 2004

8 décembre 2003

Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du Code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil Economique et Social Régional,

Vu la lettre de saisine du Président du Conseil Régional d'Alsace en date du 10 novembre 2003,

Vu le projet d'avis transmis par la Commission des Finances du CESA le 5 décembre 2003,

Vu la décision du Bureau du CESA en date du 8 décembre 2003,

Monsieur Jean-Marie FELLMANN, rapporteur, entendu,

Le Conseil Economique et Social d'Alsace émet l'avis suivant :

POUR : 67

CONTRE : 0

ABSTENTIONS : 3

Par courrier en date du 10 novembre 2003, le Président du Conseil Régional d'Alsace a saisi pour avis le Conseil Economique et Social d'Alsace¹, sur le projet de Budget Primitif² 2004 de la Région. En application des dispositions de l'article 4241-1 3^e alinéa du Code général des collectivités territoriales, le CESA est appelé à se prononcer sur les orientations générales du projet de budget.

Dans un contexte social et économique difficile et dans un cadre institutionnel en évolution, la Région tend au travers de son projet de BP à adapter ses politiques d'intervention tout en poursuivant la réalisation des objectifs énoncés au CPER.

Les crédits d'intervention³ étant déjà concentrés à près de 86 % sur les trois politiques que sont « La Formation », « Les Transports », « L'Economie », soit un total de 429 M€, le CESA demande au Conseil Régional d'améliorer l'efficacité de son action en mobilisant mieux ses capacités d'intervention au profit des trois politiques précitées et d'impulser dans les autres domaines des actions précises et ciblées.

Ces trois politiques, ainsi que certaines politiques publiques menées en Alsace, mériteraient une évaluation constante de manière à assurer en permanence une amélioration de la cohérence de leurs moyens d'action.

Ainsi, la fusion des outils d'actions économiques et touristiques de la Région et des deux conseils généraux, que sont respectivement l'ADA, l'ADIRA et le CAHR ainsi que le CRT et les ADT, constituerait un premier pas en ce sens. L'action publique gagnerait ainsi en responsabilité, en efficacité et en lisibilité pour le citoyen.

I. OBSERVATIONS GENERALES

Concernant l'équilibre général du projet de budget primitif.

Le projet de BP de la Région Alsace pour 2004, s'établit en dépenses et en recettes à 690,2 M€. Pour permettre la réalisation effective des grands programmes d'investissement, il est en progression de 23 % par rapport au budget primitif pour 2003⁴.

L'équilibre est réalisé à travers un recours plus important à l'emprunt, comme annoncé, ainsi qu'à la majoration de 1,7 % des dotations et autres participations externes⁵ et à l'augmentation de 2,5 % des recettes fiscales, dont les taux ou tarifs sont réévalués de :

- 2 % pour la taxe professionnelle ;
- 2,6 % pour la taxe foncière ;
- 2,75 % pour la carte grise.

Le CESA relève que cet équilibre est conforme aux prévisions contenues dans le rapport des Orientations Budgétaires pour 2004, sur lequel sa commission des finances s'est déjà exprimée.

¹ CESA dans le texte.

² BP dans le texte.

³ Le montant des crédits d'interventions, soit 499,7 M€, est obtenu en déduisant du montant total des crédits, les crédits affectés aux dépenses d'administrations générales, de communication, aux moyens généraux, aux ressources humaines et à la gestion de la dette.

⁴ Il est rappelé que le montant global du budget 2003 se monte à 701,775 M€.

⁵ Voir le rapport de présentation générale du projet de BP, page 16, note de bas de page n°9 : « Augmentation calculée à périmètre constant, c'est à dire hors péages RFF et indemnités aux employeurs d'apprentis et en neutralisant la transformation des compensations fiscales en dotation ».

Concernant les politiques d'intervention

La mise en œuvre des programmes d'actions contractualisés, à travers certaines politiques d'intervention, comme le patrimoine immobilier des lycées, l'agriculture et la forêt, la coopération transfrontalière et les relations internationales, les technologies de l'information et de la communication, le sport, n'appelle pas de nouvelles remarques de la part du CESA⁶.

II- OBSERVATIONS PARTICULIERES

Concernant la politique d'Education et de Formation

S'agissant de la formation initiale – lycées et apprentissage (hors opérations immobilières)

Le CESA note la diminution des crédits de fonctionnement⁷ des actions de développement qualitatif de l'apprentissage (- 4,9 %) et de rénovation de l'outil de formation (- 2,9 %).

La première action affiche deux objectifs : la qualité de l'alternance et l'aide aux publics en difficultés. Un certain nombre de jeunes apprentis ne maîtrisent pas les savoirs de base et rencontrent de ce fait un véritable problème d'insertion dans l'entreprise. A cet égard, le CESA demande au Conseil Régional d'intensifier son effort de développement des dispositifs de remise à niveau pour ces jeunes. L'équipement informatique des CFA et leur mise en réseau doivent être poursuivis.

Concernant la seconde action, le CESA souhaite sensibiliser l'institution régionale à la nécessité de faire évoluer les équipements pédagogiques des CFA, lycées techniques et professionnels. Il préconise la réalisation d'un inventaire de l'ensemble des outils pédagogiques et des équipements de ces établissements. Au vu de cet inventaire, le CESA demande que les professionnels (représentants des chefs d'entreprises et des salariés) soient associés aux choix des nouveaux matériels répondant à l'évolution des technologies. Pour les installations les plus sophistiquées, les plates-formes technologiques répondront aux besoins des élèves et des enseignants. Des conventions pourront être passées avec les entreprises disposant d'équipements de pointe.

A l'instar de sa préconisation relative à la concertation à mener pour faire évoluer les outils pédagogiques des établissements d'enseignement, le CESA propose enfin au Conseil Régional d'accroître la concertation pour évaluer le positionnement de sa politique d'aide aux jeunes et à leur famille.

S'agissant de la Formation Professionnelle Continue

En progression de 11 %, le projet de BP 2004 affiche 30,339 M€ de CF ; la capacité d'engagement de la Région pouvant atteindre 38,537 M€⁸.

Malgré les améliorations apportées à sa présentation, le CESA constate encore des difficultés de lisibilité du rapport budgétaire « Formation Professionnelle Continue et

⁶ Voir pour mémoire l'avis sur le BP 2003, adopté en Assemblée Plénière du 9 décembre 2002.

⁷ CF, par opposition aux crédits de paiement (CP).

⁸ La capacité d'engagement est exprimée en Autorisation d'Engagement en Fonctionnement (AEF), qui constitue la limite supérieure des dépenses de fonctionnement qui pourront donner lieu à un engagement au cours d'un exercice.

Insertion Professionnelle », le chiffrage d'un certain nombre de politiques manquant toujours de clarté.

Reprenant son avis sur le BP 2003, il renouvelle sa demande de ne plus globaliser les crédits destinés au financement de la mesure « Univers métiers et actions régionales » pour un montant total de 750 000 €⁹. Il souligne que le rapport ne fait pas apparaître l'objet de ces « actions régionales » programmées pour un peu moins de 600 000 € de CF.

Concernant la VAE, dont la mise en place incombe à l'Etat et à la Région, le CESA rappelle qu'elle n'aboutit pas nécessairement à l'obtention de la totalité d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification, les jurys des organismes valideurs restant souverains. Il constate que des questions restent encore en suspens, notamment celle du financement et de l'organisation des formations éventuellement nécessaires à l'obtention d'un diplôme. En outre, si le réseau local d'information fonctionne de manière satisfaisante, les délais d'attente pour accéder à un simple « entretien de faisabilité » peuvent atteindre deux mois à Strasbourg et à Mulhouse. Le CESA propose en conséquence aux autorités responsables de sa mise en œuvre de veiller à limiter les délais d'attente. Dans le cadre des actions concertées avec les branches et les entreprises, le CESA demande à la Région de généraliser la VAE dans les démarches de formation.

Pour répondre aux besoins urgents d'infirmiers et d'infirmières, le CESA demande au Conseil Régional de rechercher toutes solutions permettant le financement de tout le cursus de formation en complément de la participation du FONGECIF.

Le CESA prend acte de la volonté du Conseil Régional d'aboutir à un mode de financement pérenne des ML/PAIO, mais également des organismes de formation, par le biais de contrats d'objectifs pluriannuels comme il l'avait proposé dans son avis « Vaincre l'illettrisme en Alsace, un défi à relever »¹⁰.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours du Fonds Structurel européen Objectif 3, le CESA rend le Conseil Régional attentif au fait qu'il existe sur le plan national plus de 200 M€ de « réserve de performance » et un redéploiement d'un milliard d'€ correspondant aux crédits non consommés sur la période 2000 2003.

Le CESA demande au Conseil Régional de tout mettre en œuvre pour assurer à la région les financements européens permettant de moderniser les politiques d'Education, de Formation et de l'Emploi et de prêter une attention particulière aux dispositifs qui seraient décentralisés (Missions Locales – PAIO – AFPA ...)

Enfin le CESA demande au Conseil Régional de mener une réflexion sur les conséquences de la réforme des Fonds Structurels européens après 2006.

Le CESA salue le regroupement de l'offre régionale de formation (demandeurs d'emploi, salariés et créateurs d'entreprise) en un programme unique et le mixage de publics (actifs occupés et non occupés) qu'il induit. Cependant, au vu de l'importance des crédits programmés (15 M€), il aurait souhaité que le rapport budgétaire apporte davantage de précisions sur les objectifs à atteindre et sur la nature des actions ainsi financées.

Face à l'actuelle dégradation de la situation de l'emploi, il note avec satisfaction la nette augmentation (+18 %) des financements affectés aux actions concertées avec

⁹ Sur les 750 000 € de CF alloués au GIP « Univers métiers Alsace », 152 000 € sont contractualisés dans le cadre du CPER 2000 – 2006. L'affectation du solde, soit environ 600 000 € ne fait l'objet d'aucun descriptif précis.

¹⁰ Voir l'avis adopté en Assemblée Plénière du CESA le 14 novembre 2003.

les branches et les entreprises (accord-cadre, Contrats d'Objectifs Territoriaux, plans de formations concertés...).

Il prend note également de l'intention de la Région d'engager à partir de 2004 un « processus de programmation triennale ». Au vu de l'importance de la maîtrise de la langue française et des savoirs de base pour se former comme pour s'insérer dans l'emploi, le CESA estime que les actions « Acquisition des Savoirs de Base (ASB) » et « Français Langue Etrangère (FLE) » devraient en être les premiers bénéficiaires.

Dans le cadre du FRIFF¹¹, les femmes inscrites dans les actions ASB et FLE devraient prioritairement tirer profit de la prise en charge des frais de garde pour leurs enfants.

Enfin, l'extension des actions d'évaluation à l'ensemble des programmes de formation et d'accompagnement permettrait au Conseil Régional d'apprécier la pertinence de mesures qui ont trop tendance à être reconduites systématiquement d'une année sur l'autre.

Concernant la politique des Transports

Le CESA souligne une nouvelle fois l'ampleur des efforts financiers en direction du transport ferroviaire de voyageurs, dont la Région est autorité organisatrice depuis 1997, qui représente 94,5 % du budget total consacré aux transports mais dont les résultats restent à améliorer. Cette forte implication régionale traduit la volonté de la Région de favoriser les modes alternatifs au routier. Le CESA partage cette volonté lorsqu'il estime dans son avis relatif aux « transports dans l'aménagement du territoire » adopté le 7 mars 2003, qu'il convient de « favoriser le développement d'autres modes de transport » et de « se donner l'objectif de doubler la part des autres modes de déplacement d'ici dix ans »¹².

Eu égard au montant annoncé des investissements ferroviaires et dans le souci d'assurer une meilleure lisibilité de l'action régionale, le CESA demande que soit intégré dans le rapport budgétaire un compte d'exploitation complet. Il souhaiterait en outre pouvoir disposer d'un état récapitulatif des dépenses prévues et engagées depuis 1997¹³, complété d'un plan prévisionnel de financement permettant de connaître l'état d'avancement du programme de financement et les échéances à venir d'ici à 2007¹⁴.

Tout en insistant sur la nécessité de parvenir à un meilleur équilibre des modes de transport, le CESA demande que les chantiers routiers, prévus dans le contrat de plan Etat - Région¹⁵, soient accélérés en vue de désengorger le trafic routier actuel et ne pas entraver le développement économique.

Le CESA renouvelle également sa demande, exprimée dans l'avis précité, que soit déterminée une seule et unique autorité organisatrice responsable des transports en Alsace.

Le partenariat entre la Région et le Conseil Général du Bas-Rhin en vue de délégations réciproques de compétences dans la gestion combinée des TER et des

¹¹ *Fonds Régional d'Incitation à la Formation des Femmes*

¹² *Voir l'avis adopté en Assemblée Plénière du 7 mars 2003, page 10 – IV « Choisir l'intermodalité pour faciliter la vie des usagers et des entreprises » – paragraphe 4.2 « Favoriser le développement d'autres modes de transport ».*

¹³ *Année marquant le début de l'expérimentation de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs.*

¹⁴ *Comme cela a été réalisé à la demande du CESA dans le rapport relatif au patrimoine immobilier des lycées.*

¹⁵ *Contournement de Strasbourg, voie rapide du piémont des Vosges.*

bus départementaux constitue un premier pas en ce sens. Le CESA estime que cette expérience devrait être étendue à d'autres liaisons, y compris dans le Haut-Rhin.

Afin d'inciter les collectivités locales à développer prioritairement des zones d'urbanisation dans des territoires ayant vocation à être desservis par les TER ou des transports collectifs pertinents, le CESA insiste sur la nécessité de lier transports et aménagement du territoire notamment à travers un schéma d'aménagement intégrant la politique des transports et opposable aux documents d'urbanisme. L'expérimentation en Alsace d'un nouveau concept de directive territoriale d'aménagement issue d'un partenariat entre l'Etat et la Région permettrait la réalisation d'un tel outil.¹⁶

Le CESA s'interroge sur la capacité des infrastructures ferroviaires existantes à accueillir les TGV¹⁷ et un trafic fret supplémentaire¹⁸ tout en garantissant la poursuite des cadencements des TER sur la ligne « Strasbourg – Mulhouse ». Il estime insuffisant l'engagement de l'ensemble des autorités publiques pour accélérer les investissements de la 3^e voie ferroviaire en plaine d'Alsace.

Dans le prolongement des observations précédentes et concernant les redevances d'utilisation des infrastructures ferroviaires, l'expérience passée a révélé la nécessité d'être attentif à l'évaluation de la part compensée par l'Etat. Le CESA relève l'augmentation significative des barèmes pour 2004 et leur effet négatif pour le développement d'offres nouvelles, le manque de lisibilité du système de contribution Etat-Région et l'incertitude quant au montant qui sera effectivement alloué en compensation par l'Etat. Il demande au Conseil Régional de prendre les initiatives appropriées auprès de l'Etat et de RFF en concertation avec les autres Régions afin d'éviter que ses fonds propres ne soient davantage sollicités dans l'avenir.

S'agissant du transport aérien

Le CESA estime nécessaire d'anticiper l'impact sur le transport aérien, déjà fragilisé, de l'arrivée en Alsace des lignes ferroviaires à grande vitesse. Il propose notamment au Conseil Régional d'examiner la question de la complémentarité entre les plates-formes aéroportuaires du Rhin Supérieur.

Concernant la politique d'Aménagement du Territoire

Le CESA souligne avec intérêt l'engagement de la Région pour favoriser la réalisation par les communes alsaciennes de zones d'urbanisation économes en espace.

Il relève également l'engagement par la Région d'une démarche de soutien aux territoires fragilisés. Il rend cependant le Conseil Régional attentif au fait que l'acceptation et la pérennisation de tels engagements soient conditionnées au respect d'un critère de solidarité intercommunale, comme l'adhésion de la collectivité bénéficiaire à une structure intercommunale.

¹⁶ Cf. *Le Moniteur du 17 octobre 2003*, « La semaine Régions », page 33 - brève relative à l'expérimentation d'un nouveau concept de directive territoriale d'aménagement (DTA) en Alsace.

¹⁷ Pour mémoire, 15 allers/retours quotidiens entre Strasbourg et Paris, dont 6 allers/retours quotidiens entre Mulhouse et Paris via Strasbourg.

¹⁸ Le développement du fret relève cependant de la compétence de l'Etat et ne pourra se faire que dans le cadre de décisions nationales voire internationales.

Concernant la politique des villes moyennes, le CESA s'étonne que certains contrats de première génération ne soient pas encore achevés, alors même que des contrats de deuxième génération sont déjà engagés avec d'autres villes. Il souhaiterait bénéficier de plus amples informations sur l'état d'avancement et de reconduction de cette politique.

Le CESA attire enfin l'attention du Conseil Régional sur l'intérêt de réaliser une évaluation des actions menées par l'Association du Réseau de Villes Rhin-Sud en vue d'améliorer leur lisibilité.

Concernant la politique des Interventions Economiques

Le CESA note l'augmentation de 8 % des dépenses proposées pour l'exercice 2004 au titre des interventions économiques par rapport à 2003. Cette évolution révèle la volonté du Conseil Régional de renforcer son effort en la matière dans un contexte de crise économique.

Il note également avec satisfaction la volonté politique affirmée par le Président du Conseil Régional de doter l'Alsace d'une véritable stratégie industrielle dont les orientations seront notamment d'appuyer la structuration des filières industrielles et d'exercer une fonction de prospective.

L'intérêt de cet objectif ambitieux avait été souligné par le CESA dans son avis sur « la place de l'industrie en Alsace »¹⁹. Il insistait notamment sur le recentrage des aides économiques autour de pôles d'excellence et de filières industrielles. Le CESA estime en effet fondamental l'engagement d'une politique de filières pour accompagner les mutations industrielles de l'Alsace. Il constate cependant que si cette politique est évoquée dans le budget primitif, les pôles d'excellence de l'industrie régionale ne sont pas cités et les mesures envisagées pour l'animation et l'accompagnement des projets ne sont pas évoquées.

Le CESA a pris connaissance avec intérêt des lignes directrices de la nouvelle stratégie économique de la Région, lesquelles énoncent les secteurs économiques devant bénéficier d'un effort accru de mise en synergie et en réseau de leurs acteurs²⁰. Le CESA précise cependant, qu'il se montrera attentif à la définition des modalités d'application des huit axes constitutifs de cette stratégie renouvelée, à mettre en œuvre en concertation avec les différents intervenants concernés.

Dans ce contexte de réévaluation des moyens d'intervention de la politique économique, le CESA demande que l'ensemble des dispositifs d'aides à la création et à la reprise d'entreprise fasse l'objet d'un examen précis (Alsace Création, FCPR, etc).

Concernant la politique de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et du Transfert de Technologie

Le CESA relève l'augmentation de 35 % des crédits alloués à la politique en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et du transfert de technologies, qui s'établissent à 13,5 M€. Cette augmentation répond en partie à l'effort accru

¹⁹ Voir l'avis adopté en Assemblée Plénière du 15 avril 2003.

²⁰ Voir le courrier du Président du Conseil Régional et sa note annexée intitulée « La politique économique de la Région Alsace face aux mutations – une stratégie renouvelée », adressés le 24 novembre 2003 aux membres du CESA.

demandé par l'assemblée régionale des socioprofessionnels dans l'objectif de favoriser les transferts de technologies vers les entreprises alsaciennes ²¹.

Le CESA note cependant que cet effort mériterait d'être plus systématiquement orienté vers les entreprises appartenant aux filières industrielles performantes, existantes ou émergentes.

En dépit de l'adoption récente de son avis sur les énergies renouvelables, à une période où la rédaction du projet de budget était engagée, le CESA aurait apprécié que ses préconisations concernant les énergies renouvelables soient prises en compte²².

Il y veillera particulièrement au cours des prochaines décisions budgétaires et d'intervention de la Région.

Concernant la politique du Tourisme

Le CESA rappelle son attachement à la finalisation du Schéma Régional du Tourisme et des Loisirs. Dans le cadre de son avis sur le budget primitif 2003, il avait cependant demandé au Conseil Régional de le tenir informé des résultats de l'enquête réalisée auprès des professionnels du tourisme des différents Pays et de l'état d'avancement de la démarche.

Ayant pris acte de la déclinaison de la démarche d'intervention par Pays, il insiste cependant sur le fait que la somme des stratégies des différents Pays ne saurait constituer une stratégie régionale.

Il rappelle également tout l'intérêt d'un document de portée régionale pour apprécier l'opportunité, le financement et le dimensionnement de projets comme le Bioscope et le golf de la Sommerau.

Concernant la politique de l'Environnement

L'effort de la Région en faveur des énergies renouvelables situe l'Alsace en tête des régions métropolitaines. Le projet de BP pour l'exercice 2004 accentue encore les moyens d'intervention, en particulier sur le volet animation grâce à la mobilisation du programme FEDER Innovations de l'Union Européenne. Les déclinaisons de cette politique au travers des programmes d'équipement, notamment des lycées et de formation²³ sont à souligner.

Le CESA aurait cependant souhaité que ce projet de budget identifie des moyens financiers permettant de débiter la réalisation d'un inventaire du patrimoine régional de micro-centrales hydroélectriques, des ressources en eau et des impacts sur l'environnement. Le CESA rappelle la position exprimée dans son avis relatif aux énergies renouvelables, selon laquelle l'énergie hydraulique devrait constituer aux côtés du bois énergie et de l'énergie solaire, la troisième priorité de la politique régionale en faveur des énergies renouvelables.

²¹ Voir l'avis précité du 15 avril 2003, relatif à « la place de l'industrie en Alsace »

²² Ces préconisations concernent notamment :

- le soutien à apporter à la formation initiale et continue des architectes en développant les partenariats avec les laboratoires de recherche du Grand Est et du Bassin Rhénan ;
- la création d'un centre régional de ressources sur les énergies renouvelables et leurs applications accessible aux étudiants, urbanistes et architectes pour s'informer et affiner leurs projets.

²³ Voir la création d'un pôle de formation aux techniques des énergies renouvelables au sein du lycée du bâtiment de CERNAY.

Concernant la politique de la Culture

Le CESA souligne le renforcement de la démarche de contractualisation des moyens d'action de la Région avec les structures de création et de diffusion de la Culture en Alsace.

Il relève cependant que la mise en œuvre de certains programmes d'intervention devrait s'appuyer sur des critères d'application plus précis. Il s'étonne par exemple que les festivals de musique de Strasbourg et de Colmar ne fassent pas encore l'objet d'une contractualisation. Le CESA demande donc au Conseil Régional de veiller à ce que les critères de contractualisation des moyens d'intervention de la Région soient plus clairement énoncés.

CONCLUSION

Le développement durable de l'Alsace implique, en période de difficultés sociales et économiques, une mobilisation accrue des politiques régionales et de leurs différents programmes. Le Conseil Régional l'a bien compris en mobilisant ses capacités d'action pour retrouver un haut niveau d'emploi et en cherchant à anticiper les mutations profondes qui affectent l'économie régionale.

Au-delà de l'effort entrepris, souligné par le CESA, la Région se doit de :

- centrer davantage ses interventions autour de ses compétences obligatoires ;
- veiller à l'efficacité de ses politiques d'intervention au travers d'une pratique accrue de l'évaluation ;
- accroître la cohérence de son action par une meilleure articulation de ses politiques avec celles des autres acteurs publics ;
- renforcer la concertation et la coordination avec les partenaires sociaux.

Les politiques régionales en faveur du développement économique et de la formation sont plus particulièrement concernées par ces recommandations qui tendent à doter la Région d'une véritable stratégie d'intervention adaptée aux nouveaux enjeux économiques et sociaux.

Le CESA sera attentif à la présence de ces préconisations dans le Schéma Régional de l'Education et de la Formation²⁴, qui sera adopté en 2004.

²⁴ SREF