

Juin 2018



# COMPTE ADMINISTRATIF 2017



**CESER**

Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des avis (saisines) et contributions (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

## Rapporteur

M. Bernard LAURENT

Commission n° 10 « Budget-  
Finances »



### RESULTATS DES VOTES



140  
votants



**138**

ont voté  
**POUR**



**2**

ont voté  
**CONTRE**



**0**

s'est  
**ABSTENU.E**



**3**

n'ont pas  
pris part au  
vote

Cet avis a été adopté par le  
Conseil, Economique, Social et Environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes  
lors de son Assemblée Plénière du 12 juin 2018.

## Sommaire

Préambule	1
Introduction	2
1. Les principaux éléments du budget réalisé en 2017	3
1.1. Les recettes réalisées	3
1.1.1. Les recettes de fonctionnement progressent de 534 M€ soit + 21% mais sont stables à périmètre constant	3
1.1.2. Des recettes d'investissement hors emprunt en légère réduction (-5M€ soit - 2%)	4
1.1.3. Un emprunt qui n'a pas été mobilisé en 2017	5
1.2. Les dépenses réalisées	5
1.2.1. La poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement	5
1.2.2. Pour ce qui concerne les crédits de paiement d'investissement	6
2. Le positionnement du CESER	7
2.1. Le CESER prend acte de la poursuite de l'effort de l'Exécutif pour reconstituer l'épargne brute, à recettes constantes pour un périmètre comparable, et relancer l'investissement	7
2.1.1. A périmètre constant, l'évolution des recettes traduit l'absence de toute nouvelle marge de manœuvre	7
2.1.2. Une poursuite de la réduction des dépenses inscrites en section de fonctionnement	7
2.1.3. La restauration de la capacité d'autofinancement	8
2.1.4. La progression des crédits de paiement d'investissement	8
2.2. Une réalisation budgétaire restaurant des marges de manœuvre pour la Région ?	9
2.2.1. Pas de mobilisation d'emprunt en 2017 et désendettement ....	9
2.2.2. ... un taux de mandatement en investissement comparable à celui de la période 2010-2015 en Rhône-Alpes et inférieur à celui de l'ex Région Auvergne	9
2.2.3. Un stock d'autorisations de programme en hausse	10

Conclusion	11
Déclarations des groupes	12
Annexes	18
Contributeurs	21
Contacts	22

## Préambule



L'examen annuel du compte administratif de la collectivité est pour le CESER, au-delà de l'obligation légale prévue par les textes, l'occasion de se prononcer sur les réalisations effectives de la Région, et de les rapprocher des projets contenus dans les documents prévisionnels qui avaient également été précédemment étudiés par le CESER (Orientations budgétaires, budget primitif, décisions modificatives...).

Ce constat, étape ultime pour l'année comptable considérée, permet de connaître l'état d'avancement du programme qu'avait annoncé l'Exécutif régional en début d'exercice budgétaire, voire de mandature : réduction des dépenses de fonctionnement, reconstitution d'un stock d'épargne brute et relance de l'investissement...

C'est pour le CESER une étape importante, les différentes composantes de l'assemblée étant en effet très attachées aux réalités vécues sur le terrain. S'il est tout d'abord du devoir du CESER de rendre lisibles les résultats de l'activité de la Région tels que retracés par les chiffres - dont la présentation parfois aride doit donner lieu à un patient recueil -, vient ensuite le temps de l'analyse et de la mise en perspective des résultats, précieux indicateurs de la santé financière et des marges de manœuvre de la collectivité.

La commission « Budget – Finances » s'est ainsi penchée sur le compte administratif 2017 pour en dégager différents enseignements : poursuite de la démarche destinée à relancer l'investissement, reconstitution de marges de manœuvre, mais aussi hausse du stock d'autorisations de programme, appelant à une vigilance quant aux équilibres futurs.

Nous espérons que le regard ainsi porté par l'assemblée consultative concourra à l'élaboration de documents budgétaires toujours plus à même d'accompagner efficacement les projets de la collectivité.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a smaller 'Q' and 'D'.

Antoine QUADRINI,

Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

## Introduction

Par courrier en date du 31 mai 2018, le Président du Conseil régional a sollicité l'avis du CESER sur le projet de compte administratif 2017 de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, cette saisine est conforme aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, qui prévoit :

- en son article L4241-1: « Préalablement à leur examen par le Conseil régional, le Conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs (...) aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales »
- en son article L4241-2 : « Le président du Conseil régional notifie au président du Conseil économique, social et environnemental régional les demandes d'avis et d'études prévues à l'article L4241-1 »

Les comptes administratifs des collectivités territoriales devant être présentés à l'approbation des organes délibérants de ces dernières au plus tard au 30 juin de l'année suivant l'exercice considéré, l'examen de ce document est inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée plénière du Conseil régional des 14 et 15 juin 2018. Il y a donc lieu pour le CESER d'émettre un avis sur le projet de rapport élaboré par l'Exécutif régional en amont de cette séance, soit lors de sa propre assemblée plénière prévue le 12 juin prochain.

Dans le présent avis, le CESER s'est donc interrogé sur les résultats d'exécution du budget 2017, et a tenté de les rendre lisibles. Il a ensuite cherché à porter une appréciation sur ceux-ci.

Pour cela, il a successivement analysé le volume et la structure :

- des recettes de fonctionnement et d'investissement
- des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Et en a dégagé les principales conséquences quant aux marges de manœuvre de la collectivité.

## 1. Les principaux éléments du budget réalisé en 2017

Cf. tableau 1 en annexe

### L'importance du périmètre considéré

- De 2016 à 2017, le budget réalisé augmente de manière apparente de 794 M€. Mais il faut en fait déduire une enveloppe FEADER (465,4 M€ réalisés sur les 703 M€ prévus en décision modificative budgétaire 2017) ; ces crédits européens équilibrés en recettes et dépenses gérés par la Région devant être inscrits en mouvements réels dans les comptes régionaux.
- Hors enveloppe réalisée de FEADER pour raisons comptables seulement, le budget réalisé passe de 3 017 M€ en 2016 à 3 346 M€ en 2017, en progression de + 329 M€ soit 11 % hors excédent de fonctionnement reporté.
- Ce budget intègre le nouveau transfert de compétences en matière de transports scolaires et interurbains, globalement compensé en recettes. A périmètre constant, le budget réalisé atteint 2 829 M€ en 2017 par rapport à 2016 soit - 188 M€ par rapport à 2016 (-6 %).

A noter que l'excédent reporté ou solde de clôture, seule variable maitrisable par les élus dans le compte administratif a été ramené comme en 2015 à environ 1 % du budget réalisé, après un exercice 2016 exceptionnel au cours duquel il représentait 2,5 % du budget réalisé.

### 1.1. Les recettes réalisées

#### 1.1.1. Les recettes de fonctionnement progressent de 534 M€ soit + 21% mais sont stables à périmètre constant

L'exercice 2017 a été marqué par plusieurs événements modifiant le périmètre de la structure des recettes :

- le transfert des nouvelles compétences de gestion des transports scolaires et interurbains en provenance des Départements (525M€ prévus au budget et 500 M€ réalisés)



- le transfert d'une « quasi-compétence » économique avec un dispositif de financement par un fonds transitoire 2017 doté de 62 M€ pour Auvergne-Rhône-Alpes.

A périmètre constant les recettes réalisées hors emprunt en 2017 sont de 3 039 -500 - 62 = 2 477 M€, en légère réduction de 27 M€ soit - 1% par rapport au Compte administratif 2016

Les recettes de fonctionnement sont marquées par un doublement de la CVAE, qui passe de 507 M€ en 2016 à 1 060 M€, soit une progression de 553 M€.

Il s'agit pour l'essentiel (environ 500M€) d'une progression liée au transfert à la Région de 25 points de CVAE des départements destinés à compenser le transfert de compétences en matière de transports scolaires et transports interurbains. La Région qui percevait jusqu'en 2016 le quart de la CVAE en perçoit désormais la moitié .

Il est à noter qu'une partie de la progression de la CVAE est liée par ailleurs à la dynamique économique de la valeur ajoutée des entreprises (+4,5%).

Les autres recettes de fonctionnement sont globalement stables et s'équilibrent entre, pour l'essentiel.

- A la hausse, le fonds de soutien transitoire créé par l'Etat à hauteur de 62 M€ pour le seul exercice 2017 en contrepartie de la nouvelle responsabilité régionale en matière d'aide aux entreprises fixée par la loi NOTRe,
- A la baisse :
  - la DGF en diminution de 51 M€ soit - 8% de 2016 à 2017 pour contribuer au redressement des finances publiques, avant son remplacement en 2018 par une fraction de TVA attribuée aux Régions.
  - La DCRTP devenue variable d'ajustement (- 8 M€)
  - Une légère érosion de l'assiette des cartes grises (-8M€, soit - 3%)
  - Un retour à un niveau plus bas de l'aide au recrutement d'apprentis après le pic de 2016

### **1.1.2. Des recettes d'investissement hors emprunt en légère réduction (-5M€ soit - 2%)**

La baisse de la TICPE Grenelle est globalement équilibrée par la progression du FCTVA à la suite de la reprise de l'investissement sous maîtrise d'ouvrage Région.

### 1.1.3. Un emprunt qui n'a pas été mobilisé en 2017

Ceci constitue une première dans l'histoire de la Région, traduisant une moindre pression sur les recettes par les dépenses d'investissement, en légère réduction hors gestion du FEADER

## 1.2. Les dépenses réalisées

### 1.2.1. La poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement

Au vu des documents comptables de 2016 et 2017 , le CESER a élaboré un tableau d'évolution des dépenses de fonctionnement par fonction.

**Cf. tableau 2 en annexe**

Pour établir une comparaison utile, il convient de considérer à part :

- Les dépenses de gestion des fonds européens (9,3M€ en fonction 6)
- Les dépenses liées à la nouvelle compétence transférée en matière de transports scolaires et interurbains (500M€)

Les autres crédits de fonctionnement mandatés font l'objet d'une diminution globale de 111M€, passant de 1 977M€ en 2016 à 1 866 M€ en 2017

Cette réduction porte sur 4 postes principaux

- La formation professionnelle – 62 M€ ; les dépenses pour l'apprentissage et les formations sanitaires et sociales étant stabilisées. Un recentrage est opéré sur les CARED et formations liées aux besoins des entreprises.
- La fonction aménagement du territoire : la politique contractuelle ayant été réorientée sur les contrats ambition Région, en investissement
- Le redéploiement des interventions économiques du fonctionnement vers l'investissement
- La mise en place d'une carte PASS JEUNE unifiée en Auvergne et en Rhône-Alpes, se substituant au dispositif Jeunes Nouveau Monde d'Auvergne

### 1.2.2. Pour ce qui concerne les crédits de paiement d'investissement

Le même type de tableau a été élaboré pour les dépenses d'investissement hors emprunt :

#### Cf. tableau 3 en annexe

Si on retranche le mouvement comptable des crédits FEADER (465M€ réalisés en 2017), ce sont 808 M€ de dépenses de crédits de paiement d'investissement qui ont été mandatées. On observe une réduction de 27 M€ de 2016 à 2017. Il importe cependant de prendre en considération le fait qu'en 2016, une enveloppe de crédits de 82 M€ avait été inscrite pour refinancer par emprunt classique, un crédit bail sur des rames ferroviaires, de façon à solder le litige avec Dexia. La réduction de 86,4M€ des crédits de paiement en faveur des transports est parfaitement cohérente, avec le retour à un budget n'intégrant plus ce pic de dépense 2016. Lors de l'exercice 2016, ce sont en fait 753 M€ de dépenses d'investissement qui ont été réalisées si on relativisait cette opération financière exceptionnelle. Dans ce cas de figure, l'évolution « nette » des crédits de paiement d'investissement pourrait être présentée alors en hausse de 55 M€.

Elle combine des hausses et des baisses :

- En hausse
  - le budget des actions économiques + 95 M€. Ceci concerne en premier lieu les aides aux entreprises , en application de la nouvelle compétence régionale de développement économique, mais aussi un nouvel effort en faveur du tourisme en montagne, dans le thermalisme ou l'hôtellerie, et en faveur des exploitations agricoles
  - dans une moindre mesure, un nouvel effort d'investissement (environ 10 M€ globalement) en faveur des CFA, des maisons et centres de santé,
- A la baisse, hormis les transports :
  - Des ajustements sur des opérations prévues au contrat Etat-Région en faveur de l'enseignement supérieur ou de la politique de la Ville (fonction aménagement du territoire)
  - Au sein de cette fonction « aménagement du territoire », une révision à la baisse du soutien de la Région au déploiement de la fibre optique par certains réseaux d'initiative publique. Ces dernières connaissent parfois un peu de retard ou un blocage (ex. Savoie).
  - Un transfert de ligne budgétaire : la subvention globale dans les services généraux par l'ex Région Auvergne et transférée dans la fonction 6 relative à la gestion des fonds européens.

## 2. Le positionnement du CESER

### 2.1. Le CESER prend acte de la poursuite de l'effort de l'Exécutif pour reconstituer l'épargne brute, à recettes constantes pour un périmètre comparable, et relancer l'investissement

#### 2.1.1.A périmètre constant, l'évolution des recettes traduit l'absence de toute nouvelle marge de manœuvre

Le CESER approuve le choix de la Région de stabiliser la seule recette pour laquelle la Région a un pouvoir de décision : la carte grise.

En dernière année d'application de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, la réduction de 51 M€ de DGF entre 2016 et 2017 est identique à celle observée entre 2015 et 2016. Cette loi adoptée en 2014 avait décidé la participation des collectivités locales au redressement des finances publiques nationales.

Le CESER regrette que la DCRTP, conçue comme une dotation compensatoire, ait été transformée par l'Etat en variable d'ajustement de l'enveloppe qu'il accorde aux collectivités et fasse l'objet d'une réduction de 8M€ dans les recettes de la Région.

Il déplore que la recette de 62 M€ inscrite en 2017 au titre de fonds de soutien au développement économique a été une recette exceptionnelle pour cet exercice, alors que la nouvelle responsabilité de la Région en matière économique perdurera sans recette compensatoire garantie. La dynamique promise par les nouveaux transferts de TVA aux Régions au 01/01/2018 risque de laisser ces Régions avec une charge nouvelle mal compensée.

#### 2.1.2. Une poursuite de la réduction des dépenses inscrites en section de fonctionnement

L'Exécutif affiche une réduction de ces crédits de 130 M€ en 2016 et 111 M€ en 2017 et par conséquent atteindra 80 % de l'objectif de 300 M€ de réduction annoncé début 2016 pour la mandature.

Le CESER renouvelle combien il importe de distinguer la notion comptable de section de fonctionnement, normée par la comptabilité publique nationale, et l'effet levier des dépenses recensées dans cette section qui représente les deux tiers du budget. Nombre de ces dépenses devront être considérées comme des investissements d'avenir.

Constatant que sur 111 M€ d'économies réalisées dans la section de fonctionnement, ce sont 62 M€ qui concernent la formation professionnelle, après une réduction de 45M€ en 2016. Le CESER s'interroge sur la capacité de l'enveloppe consacrée à cette politique pour accompagner les emplois du futur même si la conjoncture est moins difficile.

Il prend acte de la disparition des structures intermédiaires gérant les contrats territoriaux. Il attire toutefois l'attention sur l'impératif de préserver une ingénierie capable de développer l'effet levier de ces contrats sur le développement économique et social sans disperser l'effort régional sur des projets relevant d'un intérêt strictement local, au risque de méconnaître le principe de subsidiarité.

Le CESER réitère par ailleurs combien il apprécie la qualité de la gestion de la dette et le désendettement qui permet 6M€ d'économies de frais financiers.

### 2.1.3. La restauration de la capacité d'autofinancement

Le CESER note avec intérêt que le taux d'épargne est relevé de 5 points de 2015 à 2017, passant de 17% à 22%., ce qui a permis entre autres justifications à l'agence de notation Standard's and Poor's d'accorder à la Région une qualité intrinsèque de crédit lui permettant d'emprunter moins cher sur les marchés financiers.

### 2.1.4. La progression des crédits de paiement d'investissement

Le CESER relève que les dépenses inscrites en crédits de paiement à la section d'investissement ont été relevées de 92 M€ par rapport à l'exercice 2015, passant de 716 M€ à 808 M€. Il rappelle qu'en 2016 l'affichage de cette dépense à hauteur de 868 M€ intégrait le refinancement d'un crédit-bail par emprunt classique (+82 M€). Le CESER s'interroge donc sur la formulation dans le compte administratif d'un investissement supplémentaire de 212 M€ en deux ans.

Le CESER note avec intérêt la priorité accordée aux actions économiques (+95 M€), notamment au développement des TPE/PME (+60 M€ de dépenses équilibrées par le fonds transitoire accordé par l'Etat).

Il se demande si et comment le volume des dépenses jadis consacré à ces entreprises par les Départements (environ 100 M€) pourra être maintenu après la disparition du fonds transitoire (cf. point 2.1.1.). De plus, la montée en puissance de l'agence régionale de développement économique devrait appeler d'une part l'émergence de nouveaux besoins, d'autre part un effort de rationalisation pour les satisfaire dans le cadre des contraintes budgétaires.

Concernant le tourisme, le CESER apprécie l'effort nouveau d'investissement, notamment en faveur de l'hôtellerie indépendante et du thermalisme.

Le CESER partage également le souci de développer la structuration des filières agricoles.

## **2.2. Une réalisation budgétaire restaurant des marges de manœuvre pour la Région ?**

### **2.2.1. Pas de mobilisation d'emprunt en 2017 et désendettement ....**

Le CESER constate avec satisfaction que l'emprunt, inscrit à hauteur de 400 M€ pour équilibre au budget primitif, n'a pas été mobilisé, pour la première fois. Ceci traduit un relâchement de la tension pour assurer l'équilibre recettes/dépenses du fait de l'amélioration de l'épargne brute. Cela permet de stabiliser le stock de dette.

Il apprécie qu'ainsi puisse être dégagée une nouvelle marge de manœuvre pour les investissements futurs.

La dette consolidée avec le crédit-bail s'établit à hauteur de 2673M€ fin 2017, en réduction de 82M€ soit -3% par rapport à 2015. Et le ratio de désendettement consolidé passe de 6,6 ans en 2015 à 4 ans en 2017.

### **2.2.2.... un taux de mandatement en investissement comparable à celui de la période 2010-2015 en Rhône-Alpes et inférieur à celui de l'ex Région Auvergne**

L'absence de mobilisation d'emprunt traduit le fait que le taux de mandatement en crédits de paiement d'investissement est un peu faible : 82,3 % hors capital de la dette et 85 %

avec capital de la dette, soit un niveau comparable à celui observé pour l'ex Région Rhône-Alpes lors de la période 2010-2015.

Dans son avis sur les comptes administratifs pour 2015, le CESER relevait que ce niveau était inférieur de plusieurs points à celui constaté pour l'ex Région Auvergne.

### 2.2.3. Un stock d'autorisations de programme en hausse

Le CESER avait relevé en investissement un stock d'AP affectées non mandatées au 31 décembre 2016 de 3 394 M€. Ce stock s'est accru de 471 M€ en 2017, passant à 3 865 M€, en raison notamment du faible taux de mandatement constaté.

A ce stock en investissement s'ajoute celui en fonctionnement, porté de 953 M€ fin 2016 à 1 098 M€ fin 2017.

L'enveloppe globale pluriannuelle de près de 5 milliards d'euros, sauf décisions d'annulation remettant en question certaines annonces politiques, devra nécessairement être financée par des crédits de paiement à équilibrer par des recettes. Compte tenu de l'absence de toute marge de manœuvre en matière de recettes, il conviendra d'être attentif à cette donnée.



## Conclusion

A l'occasion de l'exercice annuel d'examen du compte administratif de la collectivité, le CESER constate la poursuite de la démarche de l'exécutif annoncée en début de mandature, qui permet de relancer l'investissement.

Le CESER souhaite vivement qu'à l'intérieur des dépenses inscrites en section de fonctionnement (section normée par la comptabilité publique) soient distinguées clairement les dépenses d'intervention pour des investissements d'avenir.

Le CESER note avec satisfaction des marges de manœuvre qui se reconstituent pour financer des investissements. Toutefois, le stock d'autorisations de programme, à hauteur de 5 milliards d'euros, appelle la prudence sur les équilibres à venir.

.



---

## Déclarations des groupes

---

---

### INTERVENTION D'HERVE DUBOSQ, AU NOM DU COLLEGE 1

---

Monsieur Le Président du CESER, Monsieur Le Vice-président du Conseil régional, Monsieur le Président de commission, cher(e) collègues,

Nous voilà partis pour 4mn30 de bonheur.... le temps de mon intervention.

Pour ce 2ème Compte Administratif, il eût été surprenant que nous soyons surpris...

Ce CA 2017 s'inscrit logiquement dans la continuité, la mise en œuvre de la démarche annoncée.

Démarche qui peut se résumer par cette phrase simple : améliorer l'épargne et redéployer massivement le fonctionnement vers l'investissement.

La seule difficulté, nuance possible de dissertation, réside parfois dans la définition discutable de ce que représentent, dans la sacro-sainte et immuable comptabilité publique, les notions de fonctionnement et d'investissement.... Pour y réfléchir, vous avez 2 heures si vous êtes de la société civile, 20 ans si vous êtes de Bercy.

Ceci dit, pour vous permettre de libérer le fonctionnement de votre cerveau, et mieux vous investir dans l'écoute de mes propos, sachez que sauf dissidence, le collège 1 votera le projet d'avis.

Que retenir de l'avis présenté, et osons l'avouer, des réflexions du collège 1 sur le CA 2017 même si ce n'est pas tout à fait l'objet ?

Tout d'abord, l'hyper légitimité des entreprises dans ce CA 2017 puisque l'apport de la CVAE représente plus d'un Milliard, soit quasiment le tiers des recettes du budget de fonctionnement du Conseil régional. Bien plus encore si l'on y rajoutait de façon un peu subversive, certes, certaines recettes de TVA ou crédits d'Etat financés par les entreprises.

Il me plaît de souligner que le Milliard de CVAE représente, dorénavant, plus du double de la Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'Etat !

Comme tout bon capitaliste entrepreneurial, à visage humain tout de même, je me dis qu'avec un petit effort, on pourrait racheter l'Etat en somme.... ou tout du moins son action dans les régions.

Quelques inquiétudes pour commencer, nous finirons par le positif.

Le fonds de soutien au développement économique : Un fonds au financement assuré qui devait perdurer, c'était certain, dont on découvre qu'il est remplacé par une dynamique promise en lien avec les nouveaux transferts de TVA ; en clair, une recette incertaine pour des charges certaines.... Le côté dormez tranquille du Docteur Coué, c'est toujours un peu inquiétant dans le domaine économique. Affaire à suivre.

L'avis le souligne, les économies majeures de fonctionnement réalisées dans le domaine de la formation professionnelle, plus de 100 millions sur 2 ans, sont sujettes à vigilance. Certes, la conjoncture moins difficile qui voit une baisse du taux de chômage, donc une baisse d'indemnités versées par le Conseil Régional, induit favorablement les économies évoquées. Pourtant, le collègue 1 rappelle que la formation d'aujourd'hui, dépense de fonctionnement, permettra d'accompagner l'emploi et les dépenses d'investissement de demain des entreprises, entre autres. Nouvelle affaire à suivre.

Mêmes interrogations, au sujet d'économies de fonctionnement réalisées au détriment de groupements d'employeurs par exemple. Il ne faudrait pas que quelques batailles de clochers l'emportent sur le combat des bons effets leviers à soutenir, ou privilégier sur le plan économique régional. Parfois, une relecture du principe de subsidiarité, n'est pas dénuée de tout intérêt.

Pour le positif maintenant, du point de vue du collègue 1, issu du projet d'avis de notre honorable assemblée.

- Gestion de la dette, Ok bien sûr.
- Capacité d'autofinancement, baisse de l'endettement, Nickel. Attention tout de même, comme dirait Valérie Lassalle, des transports Lassalle, à ne pas donner toutes les clés du camion, aux agences de notation.
- Bravo pour la hausse très conséquente du budget économique, près de 100 millions dorénavant, dans le domaine du développement des entreprises, TPE-PME y compris, sans oublier le doublement des budgets au bénéfice des politiques montagne/tourisme et filière agricole.
- Emprunt 0, pas banal, il faut le reconnaître sincèrement, et ce, malgré plus de 800 millions d'euros d'investissement, même si plus de 1100 millions étaient prévus au Budget prévisionnel... Attention donc à ne pas prendre le risque de "déceptions" avec les "non-réalisés" ; inquiétudes atténuées au cours des auditions, puisque nous avons bien noté la volonté d'un Tempo s'accéléralant au cours du mandat en ce qui concerne les investissements, pour atteindre, voir dépasser les 900 millions pour 2020.... Une troisième affaire à suivre en somme.

En conclusion, pour prolonger l'esprit, ce me semble, du projet d'avis du CESER, au train où vont les choses sur des rails clairs et balisés de signaux bien aiguillés, malgré quelques voyants à surveiller, le Collège 1 ne peut que s'associer à l'avis présenté.

---

#### INTERVENTION DE KARINE GUICHARD, AU NOM DE LA CFDT-CGT-CFTC-FSU-SOLIDAIRES- UNSA

---

En remarque préalable, nous pouvons, à nouveau, faire état des difficultés de mise à disposition des documents budgétaires par la Région, rendant difficile leur lecture et analyse.

La commission 10 du CESER n'a en effet pu se réunir à la date prévue pourtant, au regard du calendrier de la Région : vendredi premier juin, et a dû travailler en format restreint, sur un document pléthorique dans un calendrier plus que contraint :

Les documents numérisés ont été réceptionnés le vendredi premier juin, devant être lus et analysés en vue d'un travail collectif lundi 4 juin au matin.

L'introduction du rapport de l'avis qui sera présenté à la séance du 14 juin pose d'emblée le postulat de l'Exécutif en affichant que :

« . Les résultats obtenus valident à nouveau la stratégie budgétaire annoncée lors des premières orientations budgétaires de la mandature avec un redéploiement massif du fonctionnement vers l'investissement. Ainsi, le budget de fonctionnement est diminué, à périmètre constant, de 111 M€ en 2017. L'objectif de 75 M€ indiqué au budget primitif 2017 est donc largement dépassé. »

Cette satisfaction concernant la baisse des dépenses de fonctionnement au profit de l'investissement occulte difficilement la diminution des services rendus aux citoyens.

En effet, le raboutage généralisé engagé sur l'exercice 2016 se poursuit particulièrement dans le secteur de la culture (-1 M€) et plus spectaculairement encore dans celui de la santé et de l'action sociale avec -8,7 M€ soit - 74,3 % !

Par ailleurs, pour que la baisse des dépenses de fonctionnement soit un véritable outil au service de l'investissement, comme le revendique l'exécutif régional, il faudrait :

- Que la région soit une collectivité d'investissement avant d'être une collectivité de gestion (ce qui n'est pas le cas du fait des compétences qui sont légalement les siennes)
- Et que la frontière entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement soit clairement établie, ce qui n'est pas le cas comme le montre la politique budgétaire régionale en matière de formation professionnelle.

Le rapport indique ensuite que « La Région a démontré sa capacité à mettre en œuvre son plan de redéploiement de 300 millions d'euros » certes, mais à quel prix pour les citoyens, mais aussi le personnel de la Région ?

Nous ne pouvons que rappeler l'Audit CHSCT conduit de novembre 2017 à avril 2018 : tout au long de ses 68 pages, le rapport évoque stress, épuisement, burn-out, et surcharge de travail des agents de la collectivité.

Concernant les recettes, au-delà de la hausse apparente, mais qui s'explique essentiellement par le transfert de la compétence du transport scolaire, nous ne pouvons que nous inquiéter de la baisse des dotations de l'Etat, baisse continue depuis quelques années, et des nouvelles règles prévues de transfert d'une fraction de la TVA sur laquelle nous n'avons aucune visibilité.

Plusieurs postes budgétaires clés attirent particulièrement l'attention.

Celui de la formation professionnelle qui est, encore une fois, en deçà, du budget prévisionnel (moins 62 millions, ce qui fait 100 millions sur deux ans.) Nous ne devons pas être dupes d'une stratégie visant à diminuer systématiquement ces postes budgétaires, en posant dans les appels d'offre des conditions tellement restrictives, qu'elles ne permettent pas à des candidats de se positionner sur des missions qui sont dévolues à la Région par la loi.

Alors que l'enjeu de la formation professionnelle dans les mutations économiques, technologiques est primordial nous ne pouvons que nous interroger sur les choix budgétaires de la Région, d'autant plus que ce sont majoritairement les demandeurs d'emploi qui subissent cette baisse.

En outre, les jeunes en recherche de financement de formations qualifiantes se voient dorénavant répondre qu'il n'y a plus d'enveloppe disponible et on comprend mieux pourquoi lorsqu'on fait masse des interventions régionales (fonctionnement et investissement confondus) sur le chapitre de la formation professionnelle : Auvergne-Rhône-Alpes est passée de 595,40 M€ à 493,90 M€ en 2 ans. Ce sont donc 101,5 M€ qui n'alimentent plus l'effort régional de formation. Ce sont des investissements d'avenir qui ne sont plus réalisés ce qui pénalisera l'emploi demain...

Par ailleurs, nous ne pouvons passer sous silence la décision inédite prise par le Tribunal administratif de LYON qui a annulé le budget 2016 de la Région, reconnaissant un déni de démocratie et un manque d'informations. D'autres recours sont à l'étude concernant les budgets, notamment 2017, ainsi que celui de la politique de formation.

L'avis du CESER se félicite de la baisse de l'endettement, et notamment la remontée de l'auto-financement, toutefois et avec raison, le met en reflet avec la baisse inédite des mandatements, avec un taux d'exécution de 70 %.

Effectivement, si les investissements, annoncés avec grand fracas, ne sont pas effectués, leur financement n'est pas nécessaire.

A ce titre, l'affichage politique et la communication de l'exécutif régional autour de la relance de l'investissement pose par conséquent question.

Économiser pour pouvoir investir, plus tard, alors que les besoins immédiats sont importants, et que, notamment dans les lycées, les retards d'investissement et d'entretien entraîneront des dépenses futures plus importantes peut poser question...

La conclusion de l'avis pointe aussi la nécessaire distinction des dépenses d'intervention pour les investissements d'avenir dans les dépenses en section de fonctionnement, sollicitant fortement la Région sur cet effort.

Nous rejoignons ces points de vigilance et voterons favorablement cet avis.

Pour finir, nous tenons à rappeler, et cela devient récurrent en Auvergne-Rhône-Alpes, qu'il devient nécessaire et urgent, en conformité avec l'esprit et la prescription de la loi, de procéder à l'évaluation des politiques régionales.

---

#### INTERVENTION D'YVON CONDAMIN, AU NOM DU COLLEGE 3-4

---

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Le collège 3-4 s'associe pleinement aux explications et commentaires contenus dans l'avis du CESER. L'amélioration de l'épargne brute, la décroissance de la dette nous apparaissent effectivement être des facteurs de nature à favoriser le rôle de l'exécutif dans son rôle d'investisseur.

Nous avons cependant un certain nombre de préoccupations :

Nous nous interrogeons sur le "dogme " affiché de privilégier les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement. Nous savons que les règles de la comptabilité publique imposent des classements parfois non pertinents : un changement de mode de financement peut un peu artificiellement transformer une dépense de fonctionnement en un investissement (exemple du crédit bail pour les TER); les dépenses dans la formation ne devraient-elles pas être considérées comme des investissements? les subventions accordées pour des équipements sont-elles nécessairement plus vertueuses que les subventions pour assurer le fonctionnement ? Ces considérations seraient particulièrement à prendre en compte pour les financements du secteur associatif.

Ainsi nous constatons que les postes de subventions connaissent, dans certaines sections, des baisses drastiques qui peuvent gravement pénaliser le fonctionnement de certaines associations. Si

l'on excepte la croissance des subventions attribuées dans le cadre de la section formation professionnelle, en compensation de baisse sensible sur d'autres postes de la section, toutes les sections connaissent des baisses significatives ;

Parmi les grandes sections distributrices de subventions, à titre illustratif l'action économique voit une baisse de 15 % des subventions attribuées, baisse parallèle à une forte progression des dépenses de la section investissement.

Pour d'autres sections telles que la santé, l'action sociale, l'aménagement du territoire, les baisses ont été significatives en pourcentage à défaut de l'être en valeur absolue dans la mesure où peu de subventions y sont distribuées.

Nous ajouterons enfin, comme cela été signalé dans l'avis, que la qualité de la gestion de la dette devrait permettre de maintenir la disponibilité, à hauteur de 426 millions d'euros, de lignes de crédit non utilisées, pour des interventions très significatives en tant que de besoin.

Le collège 3 4 votera favorablement l'avis du CESER.



## Annexes

Tableau 1 : Evolution du budget de 2016 à 2017

En ME	Réalisé CA 2015 Agrégé deux Régions	Réalisé CA 2016	Evolution CA 2016/2015	Prévu BP 2017	Prévu BP + DM 2017 **	Réalisé 2017	Evolution CA 2017/CA 2016	
<b>Recettes</b>								
Fonctionnement	2 539 *	2 504	-1,4 %	3 060,0	3 148,0	3 039,0	+534,0	+21%
Investissement hors emprunt	238 *	266	+11,7 %	225,0 (équilibre 400)	928,0 **	261,0	-5,0	-2%
Emprunts mobilisés	210	286	+36 %		(équilibre 311)	0	-286,0	
<b>Total recettes</b>	<b>2 986</b>	<b>3 057</b>	<b>+71</b>	<b>3 685,0</b>	<b>4 387,0</b>	<b>3 300,0</b>	<b>+243,0</b>	
<b>Dépenses</b>								
Fonctionnement (fonctionnement périmètre constant)	2 121	1 990 (1971)	-6 %	2 541,6	2 540,4	2 376,0 (1860)	+385,0 (-111)	+19% (-6%)
Investissement hors dette (investissement hors FEADER)	716	868 (835)	+21,2 %	1 143,0	1 846,0 **	1 274,0** (808)	+406,0** (-27)	+47% (-3%)
Remboursement capital dette	150	159	+9		161,5	161,0	-2	
<b>Total dépenses</b>	<b>2 987</b>	<b>3 017</b>	<b>+30</b>	<b>3 684,6</b>	<b>4 386,4**</b>	<b>3 811,0**</b>	<b>+794,0**</b>	
(total dépenses hors FEADER)							(3 346,0)	(239)
Solde de clôture reporté	37,8	76,9	+39,1			31,0		

\* avec inscription de la part mobilisable TICPE (à Générale de ME en recettes d'investissement comme demandé par le CEEER et non plus en recettes de fonctionnement  
 \*\* en intégrant la progression du FEADER de 703 ME prévue en DM à hauteur de 703ME et réalisé à 463ME – inscription même si ces fonds ne font que traverser par le budget régional

Elaboration CEEER

Tableau 2 : Evolution des dépenses réalisées en crédits de fonctionnement de 2015 à 2017

Chapitre En M€ (aux arrondis près)	2015			2018	Evolution 2018/2015		2017	Evolution 2017/2018	
	Auvergne	Rhône-Alpes	Total						
840 Impositions directes (péréquation CVAE)	.	13,00	13,00	7,0	-8,00	7,1	+0,1	=	
843 Opérations financières	18,40	62,00	81,40	89,3	-12,10	84,2	-5,1	-7%	
844 Fonctionnement groupes d'élus	0,35	1,80	2,15	1,8	-0,55	1,7	+0,1	=	
830 Services généraux	30,50	131,80	162,10	149,1	-13,00	148,5	-2,8	-1,7%	
831 Formation professionnelle et apprentissage	111,20	485,80	578,80	532,1	-44,70	470,2	-81,9	-11,8%	
832 Enseignement	85,30	385,80	450,80	449	-1,80	444,3	-4,7	-10,4%	
833 Culture sport et loisirs	10,00	49,50	59,50	55,8	-3,80	54,8	-1,0	-2%	
834 Santé et action sociale	8,70	4,80	13,20	11,7	-1,50	3,0	-8,7	-74,3%	
835 Aménagement des territoires	12,70	27,80	40,30	29,8	-10,70	17,9	-11,7	-40,5%	
838 Gestion des fonds européens	0,09	0,80	0,70	12,8	+11,00	8,3	-3,3	-23,8%	
837 Environnement	4,40	17,80	22,30	20,9	-1,40	21,7	+0,8	+3,8%	
838 Transports	107,30	478,80	583,80	554,7	-29,10	1 050,9	+488,0	+83,8%	
839 Action économique	20,40	83,50	113,80	88,7	-17,20	84,2	-12,5	-12,8%	
Total CF	410,50	1 710,00	2 121,00	1 880,0	-131,00	2 378,0	+388,0	+18,4%	
Total CF hors fonds européens	410,40	1 708,4	2 120,30	1 877,4	-142,80	2 388,7	+388,3	+18,7%	
Total CF hors fonds européens et hors nouveaux transferts transports scolaires et interurbains				1 877,4		1 888,4	-111,0	-5,8%	

EMMISSION CEEER



Tableau 3 : Evolution des dépenses réalisées en crédits de paiement d'investissement hors dette de 2015 à 2017

Chapitre En M€ (seu arrondi précis)	2015			2018	Evolution 2018/2015	2017	Evolution 2017/2018
	Auvergne	Rhône- Alpes	Total				
800 Services général	15,10	13,80	28,90	27,80	-1,10	8,00	-18,80
801 Formation professionnelle et apprentissage	8,30	12,30	18,60	15,20	-3,40	23,70	+5,10
802 Enseignement	50,80	211,80	262,40	261,60	-0,80	254,00	-7,80
803 Culture sport et loisirs	3,20	18,30	22,50	17,00	-5,50	18,00	+1,00
804 Santé et action sociales	0,01	1,80	1,80	1,80	-	3,80	+2,00
805 Aménagement des territoires	35,80	88,30	108,90	108,50	+4,80	85,50	-23,00
808 Gestion des fonds européens	-	5,10	5,10	52,20	+47,10	485,80	+433,00
807 Environnement	2,50	18,10	18,60	11,00	-7,60	13,50	+2,50
808 Transports	25,80	108,80	135,20	288,10	+132,80	181,70	-88,40
808 Action économique	31,50	87,00	118,50	104,40	-14,10	188,30	+84,80
Total CP	170,80	544,80	718,00	687,60	+151,8	1273,50	+405,80
Total CP hors FEADER			718,00	635,00	+118,00	808,00	-27,00

Estimation CEEER

## Contributeurs

### Bernard LAURENT

Président de la Commission 10 « Budget – Finances »,  
Collège 2,

Désigné par « Accord entre l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs (CFTC) Rhône-Alpes »

Laurent CARUANA, 1<sup>er</sup> Vice-Président - Référent de la commission

Jean-Marc GUILHOT, Vice-Président délégué, Président de la conférence des présidents

Liste des membres de la commission + Président(e)s de commission, section et groupe de travail par ordre alphabétique, avec collègue et désignation

#### Collège 1 \*

BENCHARAA Myriam (CCIR)  
DUBOISSET Gilles (CCIR)  
DUBOSCQ Hervé (CPME)  
DUPLAIN Jocelyne (CCIR)  
FIALIP Yannick (CRA)  
FURMINIEUX René-Pierre (Chimie)  
LACROIX Alain (U2P)  
LASSALLE Valérie (FNTR)  
LE JAOUEN Eric (MEDEF)  
PANSERI Anne-Sophie (MEDEF)  
RENIE Stanislas (CCIR)  
REYNIER Frédéric (BT)  
ROBILLARD Pierre (CJD)  
SIQUIER Marie-Amandine (CCIR)  
TARLIER Bruno (CPME)

#### Collège 2 \*

BARRAT Jean (CFDT)  
BLACHON Eric (FO)  
BOLF Edith (CFDT)  
COHEN-ALORO Fabien (UNSA)  
FATIGA Antoine (CGT)  
GILBERT Madeleine (CFE-CGC)  
GILQUIN Jean-Pierre (FO)  
GUICHARD Karine (CGT)  
HOURS Eric (CGT)  
LAMOTTE Bruno (CFDT)  
MARGERIT Laurence (CGT)  
MURCIA Jean-Raymond (CGT)  
NINNI Agnès (CFDT)  
PICHOT Arnaud (FO)  
ROUSSY Delphine (CFDT)  
VRAY Annick (CFDT)

#### Collège 3-4 \*

AILLERET Bernard (URIOPSS)  
BOUABDALLAH Khaled (Universités)  
BROUSSAS Paulette (CIDFF)  
CLAVERANNE Jean-Pierre (CREAI)  
CONDAMIN Yvon (MRIE)  
D'HALLUIN Joseph (CRAJEP)  
EROME Georges (FRAPNA)  
GELAS Nadine (Pers. Qualifiée)  
LAC Jean-Pierre (Lyon Place  
Financière)  
MEKEDDEM Nassim (FAGE)  
MEZUREUX Nathalie (Universités)  
PAIX Stéphanie (Pers. Qualifiée)  
PELLA Dominique (Universités)  
PESCHIER Rémi (CRT)  
PLASSE Marie-Christine (CROS)  
POSSE Robert (UFS Que Choisir)  
VERDIER Jean-Louis (PQ  
Environnement)

\* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées

**Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives

**Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable

**Collège 4** : Personnalités qualifiées

## Contacts

**RAFFIN Michel**

Chargé d'études

Tél 04 26 73 41 45

[michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr](mailto:michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr)

## Informations

Vous souhaitez suivre l'actualité du

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, inscrivez-vous à la  
[lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr](mailto:lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr)

ou

retrouvez les informations sur

le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :

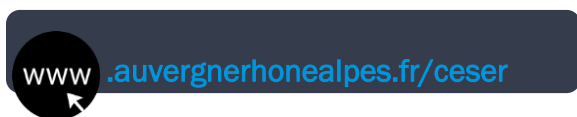
[www.auvergnerhonealpes.fr/ceser](http://www.auvergnerhonealpes.fr/ceser)



Le CESER fait l'objet d'une consultation légale sur le projet de compte administratif 2017. Hors effet du transfert de la compétence transports scolaires et interurbains et hors FEADER, le budget réalisé est stable. Poursuivant la démarche engagée depuis 2016, la Région réduit ses dépenses de fonctionnement de 111 M€ ce qui améliore son épargne brute et lui permet de relancer l'investissement sans recours à l'emprunt et sans nouvelle pression fiscale.

Le CESER prend acte de cette démarche et s'interroge sur les marges de manœuvre de la Région au regard du stock de dépenses pluriannuelles.

COMPTE ADMINISTRATIF • BUDGET PRIMITIF • FINANCES PUBLIQUES • REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES



**CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon**

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02  
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

**CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand**

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2  
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20

