



—
AVIS
—

Avis sur le budget primitif 2023

DECEMBRE 2022





AVIS
Sur le budget primitif 2023

Assemblée plénière du 12 décembre 2022

Rapporteur : Bernard LAURENT
Président de la commission « Budget – Finances »

Résultats des votes :

157 votants

155 ont voté POUR

0 a voté CONTRE

2 se sont abstenus

0 n'a pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2022-26

Sommaire

1	Le projet de l'Exécutif _____	4
1.1	Un projet globalement conforme aux orientations budgétaires _____	4
1.2	La proposition en recettes _____	5
1.2.1	Une dynamique importante de la première recette régionale, les fractions de recette de TVA	6
1.2.2	Une progression des fonds européens Feder et FSE dont la Région est autorité de gestion	6
1.2.3	Une forte réduction attendue du rendement des cartes grises _____	6
1.2.4	Les autres recettes devraient s'équilibrer globalement _____	7
1.3	La proposition en dépenses de crédits de paiement _____	7
1.3.1	L'annuité de la dette _____	7
1.3.2	Services généraux et politiques régionales en crédits de paiement _____	8
1.4	La proposition en autorisations de programme pluriannuelles _____	10
2	Les observations du CESER _____	11
2.1	Sur la présentation du projet de budget _____	11
2.2	Sur les recettes régionales _____	11
2.3	Sur les priorités en matière de dépenses _____	11
2.4	Sur les marges de manœuvre budgétaire _____	12
	Déclarations des groupes _____	13

1 Le projet de l'Exécutif

Le budget prévisionnel y compris FEADER est annoncé à hauteur de 4707 M€ alors que la valeur estimée en octobre dans les orientations budgétaires atteignait 4455 M€. Le FEADER est intégré, selon l'instruction comptable du 11 février 2015, dans le budget régional à hauteur de 410,5 M€ en recettes et dépenses d'investissement. Cette enveloppe qui correspond à ce que paie l'agence de service et de paiement (ASP) ne transite pas par le budget régional contrairement aux autres fonds européens FEDER et FSE. Hors FEADER, le budget primitif régional représente 4296 M€.

1.1 Un projet globalement conforme aux orientations budgétaires

Comparaison entre orientations budgétaires (CA réalisé estimé) et le projet de budget primitif 2023

En M€ (aux arrondis près)	OB 2023 (CA réalisé estimé)	BP 2023	Ecart
Recettes réelles			
Recettes de fonctionnement	3 367,0	3 388,5	21,5
Recettes d'investissement hors emprunt hors Feader	497,0	507,8	10,8
Emprunt	182,0 (mobilisé)	400,0 (inscrit)	218,0
Total recettes hors Feader	4 046,0	4 296,3	250,3
Feader	409,0	410,5	1,5
Total recettes	4 455,0	4 706,8	251,8
Dépenses réelles			
Fonctionnement	2 560,0	2 657,0	97,0
Investissement hors capital dette hors Feader	1 250,0	1 401,0	151,0
Capital dette	237,0	238,0	1,0
Total hors Feader	4 047,0	4 296	249,0
Feader	409,0	410,5	1,5
Total dépenses	4 456,0	4 706,8	250,5

Tableau élaboré par le CESER

L'écart constaté de l'ordre de 250 M€ soit 5 % apparaît parfaitement normal. Il faut en effet tenir compte du principe toujours retenu dans les orientations budgétaires de la Région de procéder :

- A une estimation de budget réalisé, plus proche de la perspective de mise en œuvre effective,
- Et non pas à une estimation de budget prévisionnel, jamais réalisable à un taux de 100 %, surtout en investissement, par suite des incertitudes habituelles constatées sur les mandatements de dépenses

En recettes, le principal écart est lié au montant de l'emprunt qui n'est pas de même nature :

- Emprunt mobilisé estimé à hauteur de 182 M€ dans les orientations budgétaires
- Emprunt inscrit pour écriture en équilibre à 400 M€ dans le budget primitif 2023, à l'identique du budget primitif 2022 (402,4 M€).

Les autres recettes font l'objet d'une très légère révision à la hausse entre les orientations budgétaires d'octobre et le projet de budget primitif un mois plus tard :

- En fonctionnement (+ 21 M€ soit +0,6 % relatifs au FEADER (18M€) et à une nouvelle compétence équilibrée en recettes et dépenses pour 261 sites Natura 2000 à partir du 1/01/2023)
- En investissement (+ 11 M€ soit +2,2 % pour diverses recettes de participations, trop versés, remboursements d'avances).

En dépenses, l'écart revient à estimer dans le rapport d'orientations budgétaires des taux de mandatement à un niveau assez classique de $2560/2657 = 96\%$ en section de fonctionnement et de $1250/1401 = 89,3\%$ en section d'investissement.

1.2 La proposition en recettes

Synthèse des prévisions de recettes – BP 2023

	Rappel BP	BP 2023	Variation 2022/2023	
	2022		Montant	Pourcentage
Fiscalité	2 844,600	2 970,552	125,952	4,4%
Fraction TVA (= CVAE - fonds péréquation)	1 246,000	1 347,000	101,000	8,1%
Fraction de TVA (DGF)	652,000	724,000	72,000	11,0%
Impositions forfaitaires de réseau (IFER)	82,800	82,800	0,000	0,0%
Frais de gestion et TICPE - formation	57,300	58,100	0,800	1,4%
Frais de gestion	28,300	21,000	-7,300	-25,8%
TICPE	29,000	37,100	8,100	27,9%
TICPE compensation apprentissage	21,700	21,700	0,000	0,0%
TICPE compensation transferts et 1ère part	452,600	452,600	0,000	0,0%
Fonds nat. garantie ressources (FNGIR)	42,200	44,352	2,152	5,1%
Cartes grises	290,000	240,000	-50,000	-17,2%
Dotations Etat	149,200	165,900	16,700	11,2%
Dotation générale de décentralisation (DGD)	63,600	63,600	0,000	0,0%
Dotation compensation réforme TP (DCRTP)	17,300	15,400	-1,900	-11,0%
Compensation réforme apprentissage	14,400	14,400	0,000	0,0%
Fonds de soutien à l'apprentissage	15,300	15,300	0,000	0,0%
Compensation pour perte de frais de gestion	38,600	37,100	-1,500	-3,9%
Compensation transfert FEADER et Natura 2000		20,100	20,100	100,0%
Autres recettes	252,860	252,000	-0,860	-0,3%
dont transport scolaire et interurbain	93,000	93,000	0,000	0,0%
dont fonds européens	71,000	74,900	3,900	5,5%
dont SARE	5,000	3,000	-2,000	-40,0%
Recettes de fonctionnement	3 246,660	3 388,452	141,792	4,4%
TICPE Grenelle	66,500	64,000	-2,500	-3,8%
DRES	56,500	56,500	0,000	0,0%
FCTVA	81,000	64,000	-17,000	-21,0%
Fonds européens- Accords de relance	195,000	257,000	62,000	31,8%
Fonds d'investissement apprentissage	15,300	15,300	0,000	0,0%
Autres recettes	60,000	51,000	-9,000	-15,0%
Recettes d'investissement hors FEADER	474,300	507,800	33,500	7,1%
FEADER	409,000	410,500	1,500	0,4%
Recettes d'investissement hors emprunt	883,300	918,300	35,000	4,0%
Total des recettes réelles hors emprunt	4 129,960	4 306,752	176,792	4,3%

Source : rapport budget primitif du Conseil régional 2023 page 11

Les recettes réelles hors emprunt sont proposées en progression globale de 177 M€, soit +4,3 % à la faveur pour l'essentiel de l'évolution de trois grandes masses :

- La progression de la recette de TVA +173 M€
- La progression des fonds européens FEDER et FSE, globalement équilibrée en recettes et dépenses +66 M€ en fonctionnement et en investissement
- La réduction attendue de la recette de cartes grises -50M€

1.2.1 Une dynamique importante de la première recette régionale, les fractions de recette de TVA

+173 M€ soit + 9%

Deux fractions de TVA nationale sont attribuées aux Régions pour compenser la suppression de leur recette de DGF depuis 2018 et de CVAE depuis 2021.

Ces deux recettes sont prévues pour 2023 à hauteur de 2071 M€ soit 48 % des recettes réelles prévisionnelles hors emprunt, et sont en progression globale de 173M€ soit 9 % par rapport au BP 2022, et +4,5 % par rapport aux recettes réelles estimées pour 2022, ces dernières étant attendues à un niveau largement supérieur à celui imaginé fin 2021 lors du vote du budget primitif.

Il est rappelé que ces recettes compensatoires avaient été initialisées à un niveau élevé puisque garanti sur celui des anciennes recettes lors d'une période de conjoncture économique favorable, à savoir le produit 2017 pour la compensation de DGF et les bases fiscales 2019 pour la CVAE.

De plus, elles ont connu depuis leur origine une bonne dynamique, la TVA compensatrice de DGF passant de 561 M€ en 2018 à 724 M€ en 2023 soit +29 % en cinq ans, et la TVA compensatrice de CVAE passant de 1195 M€ en 2021 à 1347 M€ en 2023 soit +12,7 % en deux ans.

Il est à noter que ces recettes de TVA se trouvent minorées en dépense de péréquation au titre d'un fonds de solidarité régional alimenté par toutes les Régions sauf la Corse et l'Outre-mer. Ce fonds a été créé après un dispositif transitoire en 2020 et 2021, et a été alimenté par Auvergne-Rhône-Alpes à hauteur d'une enveloppe de 3,2 M€ en 2023, en progression de 2 M€ par rapport à 2022(selon un calcul basé sur l'évolution cumulée de la TVA depuis 2021).

1.2.2 Une progression des fonds européens Feder et FSE dont la Région est autorité de gestion

+ 66 M€ dont + 62 M€ en investissement soit +32 %

De nombreux dossiers doivent arriver à échéance en 2023 en clôture de la programmation 2014-2020 prévue en 2024 et ainsi faire l'objet d'une mise en paiement, notamment les dossiers liés aux crédits du plan de relance européen REACT EU que la Région priorise au service de ses politiques de relance économique régionale, de rénovation énergétique ou de santé.

1.2.3 Une forte réduction attendue du rendement des cartes grises

- 50 M€ soit -17 % par rapport au BP 2022 et stabilisation par rapport aux encaissements estimés en 2022

Cette faiblesse de la recette en 2022 et qui ne devrait pas connaître de reprise résulte de deux facteurs :

- La chute subie des ventes de véhicules neufs, notamment en raison de la pénurie mondiale des semi-conducteurs

- La progression des ventes de véhicules dits « propres », assumée par la Région après sa décision d'exonérer ces véhicules de taxe sur la carte grise

1.2.4 Les autres recettes devraient s'équilibrer globalement

A la hausse, on relève :

- La compensation de ressource de la nouvelle compétence transférée partiellement pour Natura 2000 et l'ouverture d'une nouvelle programmation de FEADER (+ 20 M€) équilibrée par la dépense,
- La fraction de TICPE accordée par l'Etat au titre de la formation professionnelle (+ 8 M€ soit + 28 %)

A la baisse, les principales recettes concernées sont :

- Le fonds de compensation de TVA (-17M€ soit -21 %) sur la base des investissements éligibles sous maîtrise d'ouvrage Région en 2022,
- Certaines dotations de l'Etat (-11 M€) au titre soit d'une disparition d'une recette en des frais de gestion de CVAE pour financer la formation professionnelle, soit d'une nouvelle réduction de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle DCRTP depuis longtemps considérée comme variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'Etat.,
- Des recettes diverses d'investissement telles que participations ou trop versés (-9 M€ soit - 15 %).

1.3 La proposition en dépenses de crédits de paiement

L'évolution proposée est la suivante, en dépenses réelles :

Aux arrondis près en M€	BP 2022	BP 2023	Evolution
Dépenses fonctionnement hors frais financiers	2 492,8	2 597,5	+104,7
Frais financiers et dotations provisions	47,5	59,5	+12,0
Total dépenses de fonctionnement	2 540,3	2 657,0	+116,7
Dépenses investissement hors capital dette	1 383,1	1 401,1	+18,0
Capital dette	200,0	238,0	+38,0
Total dépenses investissement hors FEADER	1 583,1	1 639,1	+56,0
Total dépenses hors FEADER	4 123,4	4 296,1	+172,7
FEADER	409,0	410,5	+1,5
Total dépenses	4 532,4	4 706,6	+174,2

Tableau élaboré par le CESER

1.3.1 L'annuité de la dette

en M€	BP 2022	BP 2023	Evolution
Capital	200,0	238,0	+38,0
Intérêts	47,5	57,0	+9,5

Elle fait l'objet d'une forte progression :

- En investissement (capital de la dette), A raison de la moitié de l'enveloppe prévue, il s'agit de rembourser 4 emprunts in fine c'est-à-dire avec un capital à rembourser la dernière année,
- En fonctionnement. Le temps des emprunts à taux négatifs est révolu. Les taux directeurs remontent et avec eux les frais financiers pour financer une dette dont l'encours est à 75% à taux fixe.

1.3.2 Services généraux et politiques régionales en crédits de paiement

Le CESER analyse les évolutions ressortant du document comptable

Evolution des dépenses de crédits de paiement hors dette de BP 2022 à BP 2023

Fonctionnement

Aux arrondis près en M€	BP 2022	BP 2023	Evolution	%
Fonctionnement hors dette				
Frais des groupes d'élus et péréquation	3,0	5,0*	+2,0	+66,60
Services généraux	146,0	162,7	+ 16,7	+11,40
Formation professionnelle et apprentissage	349,8	303,0	-46,8	-13,37
Enseignement	450,3	527,3	+77,0	+17,11
Culture sports loisirs	63,2	71,2	+8,0	+12,70
Santé et action sociale	4,7	4,0	-0,7	-14,9
Aménagement des territoires	11,9	12,8	+0,9	+7,56
Fonds européens	73,7	69,3	-4,4	-6,00
Environnement	35,6	32,7	-2,9	-8,20
Transports	1253,0	1320,3	+67,3	+5,35
Action économique	101,3	89,0	-12,3	-12,20
Total fonctionnement hors frais financiers	2492,8	2597,5*	+104,7	+4,20

* Hors dotation aux provisions 1,5 M€

Tableau élaboré par le CESER

Investissement

Aux arrondis près en M€	BP 2022	BP 2023	Evolution	%
Investissement hors capital dette				
Services généraux	38,2	21,7	-16,5	-43,19
Formation professionnelle et apprentissage	24,8	27,0	+2,2	+8,90
Enseignement	360,2	400,7	+40,5	+11,24
Culture sports loisirs	60,0	60,7	+0,7	+1,16
Santé et action sociale	13,8	11,2	-2,6	+18,80
Aménagement des territoires	181,4	132,7	-48,7	-26,85
Gestion des fonds européens hors FEADER	115,7	172,4	+56,7	+49,00
Environnement	54,3	26,2	-28,1	-51,70
Transports	270,1	299,1	+29,0	+10,74
Action économique	264,5	249,1	-15,4	-5,82
Total hors FEADER	1383,1	1401,1	+18,0	+1,30
FEADER	409,0	410,5	+1,5	
Total investissement hors capital dette	1792,1	1811,6	+19,5	+1,09

Tableau élaboré par le CESER

- **Les crédits de fonctionnement**, en légère progression globale

+105 M€ hors frais financiers soit +4,17%

- Les principales augmentations concernent les deux premières compétences régionales, à savoir :
 - L'exploitation des TER, marquée notamment par plusieurs évolutions de services au cours d'une année 2023 de prolongation de la convention avec la SNCF, et l'exploitation des autocars interurbains et scolaires +67,3 M€ soit +5,3 % pour le chapitre transports qui pèse plus de la moitié du budget de fonctionnement hors dette
 - Le fonctionnement des lycées, notamment pour faire face à l'inflation des dépenses d'énergie (+ 77 M€ soit +17%)
- Une autre augmentation significative porte sur le fonctionnement des services généraux (+16,7 M€ soit + 11,4 %) en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique depuis juillet 2022, de l'extension de la prime de fin d'année, des dépenses d'énergie. L'Exécutif annonce pour 2023 « un cadrage particulier » du poste des dépenses de personnel afin d'en assurer la maîtrise.
- Les principales réductions de crédits de fonctionnement concernent les chapitres de :
 - La formation professionnelle et apprentissage (-46,8 M€ soit - 13,4 %). Ceci pour intégrer notamment l'achèvement en 2023 du plan un jeune un emploi conduit avec l'Etat et un transfert engagé depuis 2020 d'une partie de l'enveloppe de fonctionnement des CFA vers l'investissement attendu de leur part. A noter en matière de formations sanitaires et sociales que conformément au Ségur de la santé et au protocole signé en mars 2022 avec l'Etat, ce dernier doit compenser à la Région la totalité des nouvelles dépenses de formation d'infirmiers
 - L'action économique (-12,3 M€ soit - 12%).

- **Les crédits de paiement d'investissement**, en stabilité globale

+ 19,5M€ soit + 1%

Ce budget est stabilisé à un niveau dont l'Exécutif souligne le caractère inédit.

Ces évolutions combinent :

- Des hausses en faveur des deux premières compétences, l'enseignement (+40,5 M€ soit +11,25 %), et les transports (+29 M€ soit + 10,7 %).
- Une forte progression des crédits FEDER et FSE, en progression de 50 %, crédits dont la Région assure la gestion d'enveloppes neutralisées en recettes pour son budget au cours de l'exercice
- Des baisses pour les chapitres relatifs à l'aménagement des territoires (-48,7 M€), l'action économique (-15,4 M€), l'environnement (-28,1 M€).

1.4 La proposition en autorisations de programme pluriannuelles

L'Exécutif présente en page 58 un tableau de vue d'ensemble consolidée de l'évolution de 2022 à 2023 des enveloppes d'autorisations de programme nouvelles en fonctionnement et en investissement par chapitres fonctionnels, accompagné d'un commentaire dans l'introduction du rapport en pages 2 et 57.

Il en ressort pour l'essentiel :

- Une réduction de 773 M€ des autorisations d'engagement nouvelles, pour l'essentiel sur les transports collectifs.

Lors des reprises progressives des services de transports par autocars transférés des départements jusqu'en 2022 (cas de l'Isère), il avait fallu alors ouvrir des autorisations d'engagement sur plusieurs exercices (8 ans). Ceci n'est plus nécessaire en 2023.

- Une augmentation de 600 M€ des autorisations de programme nouvelles en investissement.

Ceci concerne principalement les chapitres

- Des transports (+190 M€ pour la modernisation des rames ferroviaires et de leurs ateliers de maintenance ou pour la sécurisation des gares)
- Des lycées (+138 M€) pour en améliorer la performance énergétique à travers la stratégie patrimoniale adoptée en décembre 2022
- L'aménagement des territoires (+139 M€) au titre du rééquilibrage territorial et de la sécurité, et l'action économique (+61 M€) au titre de la souveraineté industrielle ou de l'agriculture. Se trouve ainsi relancée une dynamique pluriannuelle d'investissement pour deux chapitres en relative pause de crédits de paiement en 2023.

Ceci sans omettre les fonds européens ouverts à hauteur de 52 M€ pour la transition énergétique et la santé.

Il est à noter également la présentation en pages 39-40, d'un budget globalisant à hauteur d'un milliard d'euros les dépenses d'autorisations de programme de l'ensemble du budget qui ont un « effet climatique favorable » ; ceci en particulier en intégrant la transition énergétique dans les lycées (87 M€) et surtout pour l'essentiel 784 M€ dans les transports collectifs (autocars moins émetteurs de CO₂, lignes électrifiées, rames ferroviaires, ...).

2 Les observations du CESER

2.1 Sur la présentation du projet de budget

Le CESER apprécie que le rapport de l'Exécutif lui ait été transmis dans un délai un peu supérieur au minimum légal, desserrant ainsi la contrainte pour instruire un avis.

Il retrouve avec intérêt la présentation claire et détaillée de l'évolution des recettes ;

Il se réjouit que pour la première fois une description de l'évolution des autorisations de programme par grandes masses soit présentée de manière synthétique, répondant à une attente exprimée par le CESER.

En revanche, il constate que le tableau de synthèse de l'évolution des crédits de paiement par fonction et sous fonction, n'est pas présenté dans le rapport du budget primitif 2023. Il aurait apprécié également que dans le corps du texte soit communiquée l'explication des augmentations ou des réductions prévues des différentes enveloppes.

2.2 Sur les recettes régionales

Il relève avec intérêt la bonne dynamique d'encaissement de la TVA en 2022, plus forte qu'escomptée, apportant une moitié des recettes réelles hors emprunt.

Toutefois il s'interroge pour 2023 sur le comportement des consommateurs en période inflationniste sur les prix. Il approuve ainsi le choix d'une hypothèse plus prudente que le projet de loi de finances 2023 pour estimer la progression de la recette de TVA, en retenant une valeur de +4,5 % par rapport à l'encaissement aujourd'hui estimé en 2022.

Concernant la prise de compétence volontaire de la Région en matière de transports réguliers de voyageurs dans quelques-unes des autorités organisatrices de mobilité locale, le CESER suggère que l'Etat autorise la collectivité régionale à prélever le versement mobilité en lieu et place des intercommunalités auxquelles elle se substitue, et à prélèvement fiscal constant pour les entreprises.

2.3 Sur les priorités en matière de dépenses

Il approuve pleinement le choix de renforcer prioritairement les deux premières compétences régionales en matière de transports et de lycées. Il s'agit notamment de répondre aux obligations pour faire face à la reprise des activités post pandémie et à la hausse très forte des coûts de l'énergie.

Il note l'effort pluriannuel d'investissement annoncé en matière d'aménagement du territoire et d'action économique, tout en appelant de ses vœux des éléments plus détaillés. Il sera particulièrement attentif au travail initié sur le foncier industriel : il est essentiel de résoudre la contradiction potentielle entre la politique de relocalisation industrielle et celle du zéro artificialisation nette.

Il s'étonne cependant que ne soient plus évoquées les 10 priorités du plan de mandat évoquées dans le rapport d'orientations budgétaires.

Il s'interroge sur l'absence de nouvel élan concernant la formation professionnelle à la suite de la fin du dispositif conduit avec l'Etat « un jeune, un emploi ».

2.4 Sur les marges de manœuvre budgétaire

Le CESER avait exprimé dans son avis sur les orientations budgétaires qu'une fois absorbés les surplus de recettes de TVA par la progression de certaines dépenses de fonctionnement particulièrement contraintes, certains budgets seraient stabilisés ou réduits.

De fait, le budget d'investissement prévisionnel est stable hors fonds européens (lesquels sont toujours financés au cours de l'exercice par des recettes ne pesant pas sur les recettes régionales). Hors dette, il est en valeur nette en réduction de 39 M€ ; réduction équilibrée par une progression du capital de la dette de 38 M€, par effet de la contrainte du remboursement en 2023 de 4 emprunts in fine.

Si le budget prévisionnel se réalise comme prévu, on pourrait assister par suite de la tension croissante recettes/dépenses à une combinaison :

- D'un ralentissement plus ou moins prononcé du transfert de l'effort constaté depuis 2016 de la section de fonctionnement vers celle d'investissement.
- D'une mobilisation plus ou moins forte de l'emprunt, dans la limite du plafond maximal autorisé à 400 M€.

Déclarations des groupes

Intervention de Gilles DUBOISSET, au nom du Collège 1

Monsieur le Président, Messieurs les Vice-présidents, Mesdames et Messieurs les excellents Membres de notre belle Assemblée, Mesdames et Messieurs

Dans le cadre et la perspective économique particulièrement troublée par une problématique énergétique qui devient de plus en plus prégnante, le budget primitif qui nous est présenté traduit une certaine prudence tout en maintenant une gestion stable.

La bonne dynamique d'encaissement de la TVA en 2022 plus forte qu'escomptée ne doit pas sous-estimer les difficultés de 2023 avec un coût de l'énergie qui aura une incidence sur les coûts et les capacités de production. Rappelons que les recettes de TVA représentent la moitié du budget de la Région.

Pour 2023, le budget global s'établit à 4707 M€ (+ 4,3 % de recettes réelles prévisionnelles) dont les équilibres poursuivent les priorités de la mandature, avec des dépenses de fonctionnement qui évoluent moins vite que les recettes de fonctionnement, ce qui permet une épargne brute supplémentaire de 25 M€ par rapport à 2022.

Une section d'investissement toujours en progression financée par des recettes en hausse et des crédits européens de relance qui permettent de dégager des moyens supplémentaires d'investissement en autorisations de programme.

Avec en priorité :

+ 190 M€ pour les transports

+ 139 M€ pour l'enseignement

+ 61M€ pour l'action économique

+ 26 M€ pour accompagner la transition énergétique et enfin + 2 M€ pour la santé pour soutenir les éléments structurants (Hôpitaux).

Enfin au titre des fonds européens, + 52 M€ pour la transition énergétique et la santé.

Concernant les recettes :

La région retient l'hypothèse d'une hausse de 4,5% des recettes globales en 2023 avec une hausse de 9 % des recettes de TVA soit +173 M€.

La progression des fonds Européens Feder et FSE avec + 66 M€ dont +62 M€ en investissement soit + 32 %.

La TICPE et autres recettes perçues en compensation des transferts de compétence ou en dotations restent à peu près stables.

A noter cependant un écrêtement opéré par l'Etat sur l'ensemble des régions de France de 30 M€ soit 2 M€ pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Également une baisse des recettes cartes grise attendue de - 50M€ liée à un fort recul du marché des véhicules neufs constaté et la forte augmentation des ventes de véhicules propres qui sont exonérés de taxes.

Concernant les dépenses :

Le montant des dépenses s'établit à 4 706 M€ soit + 3,7 % sur les dépenses globales et + 4,4% sur les dépenses de fonctionnement par rapport à 2022 avec une augmentation significative sur le fonctionnement des services généraux + 16,7 M€ soit +11,4 % en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, due à la revalorisation salariale suite à l'inflation.

Les principales augmentations des dépenses concernent les deux premières compétences de la Région, en investissement le transport 299 M€ +10,74 % et en fonctionnement l'exploitation des autocars interurbains et scolaires + 67,3M€ et l'enseignement en investissement 400 M€ + 11,24 % et en fonctionnement +77 M€ pour faire face à l'inflation des dépenses d'énergie.

Les principales réductions de crédits de fonctionnement impactent la formation professionnelle de - 46,8M€ soit - 13,4% qui intègrent l'achèvement en 2023 du « plan un jeune un emploi » et une partie de l'enveloppe de fonctionnement des CFA vers l'investissement, et l'action économique - 12,3 M€ soit - 12% s'inscrivant dans le cadre du SRDEII dans la poursuite du plan stratégique de relocalisation et le soutien à l'économie de proximité sur les territoires entre autres.

Pour le collège 1, la présentation de ce budget primitif nous est satisfaisante y compris dans sa présentation et le délai imparti pour avis, si ce budget prévisionnel se réalise comme prévu nous pourrions souhaiter un ralentissement de l'effort constaté depuis 2016 sur la section investissement au profit de la section de fonctionnement.

Suite à ces observations, sauf expression individuelle, le collège 1 vote favorablement sur l'avis qui lui a été proposé.

Intervention de Jean-Marc GUILHOT, au nom du Collège 2 - CFDT

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,

Ce budget primitif diffère peu de ses prédécesseurs. Il y a toutefois quelques nouveautés imposées par le contexte économique sur lesquelles je reviendrai : des tensions anciennes mais aussi nouvelles sur la section de fonctionnement, l'histoire sans fin d'une formation professionnelle sacrifiée et une décreue inattendue des investissements.

Mais quelques mots auparavant sur la forme et le fond de ce BP :

1. Du bon et du moins bon dans la forme et dans le fond :

Il nous faut en effet à nouveau saluer la bonne gestion globale de la part des services de la région, des ratios financiers qui restent solides et relever des intentions affichées intéressantes par exemple en matière de réinstallation d'une offre de santé dans les communes rurales ou encore le soutien à la création de maisons de santé.

Au rayon du bon citons aussi cette présentation enfin détaillée des autorisations de programme... mais le moins bien c'est l'absence de tableau précis des crédits de paiement, carence utilement rappelée par le projet d'avis qui nous est soumis. Ajoutons que dans le tableau des statistiques fiscales et financières qui détaille les 10 ratios d'analyse financière obligatoires (dont la dépense réelle de fonctionnement par habitant) la colonne « moyenne nationale » n'est pas servie, ce qui aurait été bien utile pour établir des comparaisons.

Enfin, l'habituel exercice d'autosatisfaction qui tient lieu de longue introduction à ce BP conclut modestement à « une bonne gestion désormais parfaitement établie et reconnue » : le lecteur un peu taquin serait fondé à se dire que, si tel était le cas, il n'y aurait pas besoin de le répéter sans cesse dans tous les documents budgétaires...

Sur le fond, ce budget réel s'élève à 4,296 Mds, même s'il est affiché à 4,706 car artificiellement gonflé par les fonds FEADER. Retenons aussi une hausse importante des recettes générées par les fractions de TVA à hauteur de 173 M€ et, enfin, une forte augmentation des recettes de fonds FEDER et FSE à hauteur de 66 M€.

2. Des tensions anciennes et nouvelles sur le fonctionnement :

Bien entendu, la « règle d'or » instaurée par la Région au cours de la précédente mandature suscite des interrogations, même si les recettes continuent de progresser grâce à la dynamique de TVA qui représente aujourd'hui 61 % des recettes réelles de fonctionnement. En effet, les dépenses de fonctionnement sont fortement impactées par les choix régionaux de contraindre fortement certaines d'entre elles et par l'inflation : on assiste ainsi à une hausse inédite de 105 M€.

Pour maintenir ce cap, plane donc le danger de voir certaines enveloppes budgétaires à nouveau réduites, et on pense bien sûr encore et toujours à la formation, aux subventions aux associations, ou encore à la culture.

Ces baisses s'ajouteraient aux puissants rabotages antérieurs qu'ont subi des dépenses de fonctionnement dont on sait, au CESER, qu'il s'agit de dépenses d'intervention au service de l'intérêt régional.

3. L'histoire sans fin d'une formation professionnelle sacrifiée :

Notre assemblée observait l'an dernier que le milliard d'économies cumulées en fonctionnement entre 2016 et 2021 était essentiellement réalisé sur le dos de la formation, ce qui permet au passage d'afficher à la fois un niveau d'épargne brute et un taux d'autofinancement flatteurs.

Cette orientation politique poursuit son œuvre de fragilisation d'une formation professionnelle encore et encore davantage sacrifiée avec une nouvelle diminution de 13,4 % de ses crédits de fonctionnement. Ce traitement de choc est devenu un marronnier depuis 7 ans.

Il nous faut redire à nouveau que ce type de politique trouve ses limites concrètes dès lors que nombre de ces dépenses sont en réalité des investissements d'avenir et dès lors, aussi, qu'une évaluation de la politique de formation sera un jour conduite...

Le projet d'avis de la C 10 s'interroge sur « l'absence de nouvel élan concernant la formation professionnelle » : qu'en termes pudiques ces choses-là sont dites ! Loin d'un nouvel élan, c'est bien de la poursuite d'un renoncement coupable de la Région sur une de ses compétences obligatoire et essentielle dont il s'agit, dans ce contexte qui nécessite plus que jamais un réel effort de formation des salariés à des métiers en profonde mutation.

4. Une décreue inattendue des investissements :

Le document fourni par la région communique sur le niveau inédit qu'aurait atteint ce budget en investissement – hors dette et FEADER – à 1,4 Md. En réalité, ce montant doit être corrigé des fonds FEDER et FSE inscrits pour 172,4 M€ : ce sont en effet des fonds en provenance de l'Europe qui ne peuvent par nature pas se mélanger avec les crédits d'investissement en provenance de la Région.

De ce fait, comptablement, l'effort d'investissement de la Région passe de 1,267 Md au BP 2022 à 1,228 à ce BP 2023, soit une baisse de l'investissement de 39 M€. Le projet d'avis qui nous est soumis rétablit fort à propos cette vérité dans la dernière de ses observations sur les marges de manœuvre budgétaires.

Cette analyse est d'ailleurs validée par la baisse du FCTVA de 21 % que la Région explique par le fait qu'elle ne concerne que les investissements en maîtrise d'ouvrage (principalement les lycées). Or, une baisse du FCTVA est forcément liée à une baisse de l'investissement (problématique pour des lycées en grand besoin de rénovation).

Ces baisses d'investissement de BP 2022 à BP 2023 frappent principalement trois chapitres :

- L'aménagement du territoire : - 27 %
- L'action économique : presque - 6 % (auquel s'ajoute une baisse de 12 % en fonctionnement)
- Et l'environnement dont l'investissement est divisé par deux, auquel s'ajoute une baisse de 8 % en fonctionnement. Ce recul est à rapprocher de la position originale de la Région sur les zones Natura 2000.

Nous disions l'an dernier que le BP 2022 était très peu impliqué dans les grands défis de l'environnement et de la biodiversité. Ce budget ne nous rassure pas davantage que celui de l'an dernier.

L'élément qui en définitive pourrait permettre d'avoir une vision plus fiable de ces éléments budgétaires reste — on le répète — une évaluation des politiques publiques : nous avons parfois l'impression en C 10 de participer à un dialogue de sourds dans la mesure où, lorsqu'on parle d'évaluation à l'exécutif régional, on nous répond contrôle de gestion et ratios d'analyse financière...

Prenons par exemple le nouvel axe affiché par la Région ambitionnant de « renforcer l'égal accès à la culture en accentuant l'équité territoriale ». Ne serait-ce pas un beau sujet d'évaluation pour en mesurer l'efficacité ?

La CFDT votera l'avis de la commission 10 qui fait œuvre encore une fois de pédagogie.

Je vous remercie.

Intervention de Laurence MARGERIT, au nom du Collège 2 – CGT, FSU et Solidaires

Le budget primitif 2023 ne déroge pas à l'habituel autosatisfecit de l'Exécutif régional se proclamant comme toujours supérieur aux autres collectivités ou Régions et mettant en avant la pertinence de ses choix budgétaires antérieurs, qui permettraient, pour 2023, de proposer un budget « responsable, de combat et d'ambition ».

Mais, à trop vouloir reconduire le même message, à l'attention des mêmes personnes, la communication de l'Exécutif régional est amenée à faire de plus en plus abstraction de la situation réelle :

- Est-il encore pertinent de mettre en avant le désengagement de l'Etat en s'appuyant encore sur « la baisse de 2 M€ de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » quand on doit présenter, en quelques lignes, l'essentiel des axes d'un budget qui engage 4.715 M€ ?
- Est-il encore pertinent de communiquer sur « un effort d'investissement à nouveau exceptionnel » quand il est en hausse de 1.3 % par rapport au budget primitif 2022 alors que l'inflation tourne autour de 6 à 7 % ?
- Est-il encore pertinent de communiquer que tout ceci se ferait sans recours à l'impôt alors que les recettes attendues de la TVA, impôt non progressif assis sur la consommation, sont en hausse de 173 millions d'euros, soit 9.1 % par rapport au BP 2022 ?
- Dans les faits, nous retrouvons un budget certes en augmentation de 174 millions par rapport à celui de 2022, mais qui reflète surtout une collectivité soumise à la temporalité des différents dispositifs qui arrivent à leur terme : CPER, Fonds Européens, plans de relance

Concernant les recettes, malgré les précautions d'usage de l'Exécutif incriminant un « contexte troublé » dû aux incertitudes économiques, n'hésitant pas à recourir à l'anglicisme pour user de « stagflation », les recettes sont en progression : ce qui correspond à la progression du budget. Les fonds européens sont aussi en hausse de 66 millions, ce qui s'explique par la prochaine clôture de programmation de l'exercice 2014 / 2020 en 2024. Certaines recettes sont en baisse (cartes grises), d'autres progressent : recettes de TVA mais aussi le recours à l'emprunt.

Concernant les dépenses, nous prenons note de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des 2 principales compétences de la Région : fonctionnement des lycées et transports, ainsi que celle des services généraux, dues principalement à la revalorisation des points d'indice pour la rémunération des salariés et à l'augmentation des coûts de l'énergie et la prolongation de la convention avec la SNCF.

Néanmoins, le chapitre de la formation professionnelle est une nouvelle fois en recul, en raison de la fin du dispositif « un jeune, une solution ». Ce qui interroge fortement quant aux ambitions affichées par l'Exécutif régional concernant la jeunesse. Par ailleurs, les opportunités offertes par le numérique et le développement de la formation

en distanciel ne peuvent occulter le besoin impératif de formations en présentiel permettant la co-construction collective cognitive.

Pour ce qui concerne le chapitre enseignement, nous notons l'évolution de l'investissement, mais prenons surtout acte de la future convention pluriannuelle de confiance avec l'enseignement privé sous contrat pour aider les lycées privés à investir pour l'accueil de leurs élèves, ainsi que de la part croissante de l'enseignement privé se traduisant notamment par le financement de la création de l'antenne du lycée Saint Marc à Meyzieu alors que le Nord Isère aurait besoin de la construction d'un lycée public supplémentaire.

De plus, concernant l'évolution du chapitre transports, il convient de préciser qu'elle ne compense pas les besoins élémentaires des habitants de la Région. En effet, la fréquentation des TER augmente + 12 % d'abonnés en 2022 et + 24 % des voyages occasionnels, notamment durant l'été. Dans le même temps, le volume de matériel disponible est insuffisant : le manque de rames persiste (40).

Le report de la construction de l'atelier de Saint-Etienne à 2026, l'abandon du projet de création du nouvel atelier à Chambéry s'avèrent des choix très contestables alors que la nécessité de maintenance de rames dites « à mi-vie » vont immobiliser de nombreux trains supplémentaires, d'autant plus que certaines rames vont être radiées.

Enfin, le non-accord de la SNCF et de la Région concernant l'avenant 2023 de la convention TER et le non-règlement à la SNCF de la facture Covid de 100 millions d'€ n'augurent rien de bon pour les habitants de la Région dans le cadre annoncé de l'ouverture à la concurrence. Il est utile de rappeler que cette ouverture n'est pas une obligation réglementaire en vertu de l'article 19-111 de la loi nouveau pacte ferroviaire.

En ce qui concerne la politique culturelle de la région (page 26), on ne peut que regretter une nouvelle fois l'autosatisfaction qui émane de ce texte d'orientation. Malheureusement, des décisions de réductions des aides et subventions accordées à de nombreuses structures et événements ont été prises cette année. Contestées par de nombreux acteurs de la culture, elles traduisent le désengagement de la Région dans ce domaine.

Nous ne pouvons que vérifier que des décennies de concurrence effrénée et de recherche du profit ont abouti à un modèle de développement non soutenable sur le plan social et environnemental. Nous appelons l'Exécutif régional à s'en souvenir dans ses choix alors que les habitants, les salariés et les entreprises subissent de plein fouet les hausses constantes des coûts de l'énergie.

Depuis l'ouverture à la concurrence, nous alertons sur le fait que l'énergie est un bien indispensable qui ne doit pas subir la loi du marché conduisant inéluctablement à l'augmentation des prix et au risque de black-out.

En France, la loi NOME votée en partie pour satisfaire aux exigences de la politique européenne oblige EDF à vendre 1/4 de sa production nucléaire à ses concurrents au tarif ARENH (Accès Régulé à l'Electricité Nucléaire Historique) soit 46,5 MWh en septembre 2022. Ce tarif réglementé favorise la spéculation : en 2023, le prix dépassera 1.000 € le MWh.

Il est temps de penser les politiques énergétiques, de transport, de productions industrielles sur le long terme en accord avec les enjeux environnementaux et climatiques. Il est aussi plus que temps de penser les politiques économiques dans un objectif de réduction des inégalités, de transformation du travail pour lui redonner le sens et l'organisation dont il a besoin pour envisager les mutations et les défis à venir.

Nous voterons l'avis.

Intervention de Jean CHAPPELET, au nom des Collèges 3 et 4

Les membres des collèges 3 et 4 tiennent d'abord à remercier la commission 10 pour la qualité de l'étude effectuée sur le projet de budget primitif 2023 du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes. Si la pression du calendrier cette année s'est quelque peu assouplie du fait d'une transmission plus rapide des documents budgétaires par la Région, leur étude et la rédaction de l'avis de la commission 10 ont été effectués dans des délais permettant une appropriation satisfaisante par les différents collèges. Ils apprécient particulièrement le travail d'explicitation des documents rendant plus lisibles le contexte et les enjeux dans lesquels s'inscrit cet exercice budgétaire.

Ils partagent donc l'analyse et l'avis rendu par la commission 10 tout en souhaitant émettre quelques remarques complémentaires portant sur les conséquences potentielles pour la population d'Auvergne-Rhône-Alpes des choix budgétaires effectués par la Région, tels que mis en évidence par la Commission. Ils estiment à nouveau devoir attirer l'attention sur le domaine, sinistré, des professions sanitaires et sociales. Enfin ils s'interrogent sur l'exercice limité que fait la Région de sa compétence exclusive en matière d'aménagement du territoire.

- Sur le premier point nos deux collèges notent sans surprise la priorité donnée à l'investissement et à la limitation des dépenses de fonctionnement, politique constante du Conseil Régional initiée lors de la précédente mandature. Cependant cette année cette règle dite « règle d'or » se double d'une seconde priorité, contenue dans la section de fonctionnement, en faveur des transports, des lycées, et des services généraux. S'il ne nous appartient pas de contester ces choix, au demeurant raisonnables, dans la mesure où cependant, le

taux d'évolution des dépenses de fonctionnement n'est pas susceptible d'être revu à la hausse (parti pris annoncé dès la présentation des orientations budgétaires 2023), en cas de dérapage des coûts sur ces trois postes, très possible en cette période d'inflation non maîtrisée, le retour à l'équilibre de cette section du budget ne pourra se faire qu'au détriment d'autres dépenses de cette même section : formation professionnelle, économie sociale et solidaire, actions de solidarité (telles que la lutte contre la précarité alimentaire, innovation sociale pour le retour à l'emploi des plus précaires) : phénomène d'autant plus préoccupant que les associations et leurs têtes de réseau prenant en charge ces populations fragiles doivent faire face à l'augmentation du nombre de personnes entrant dans l'exclusion et la grande pauvreté.

- Les deux collègues notent avec intérêt l'effort envisagé dans ce projet de budget pour la formation des infirmier(e)s et la mobilisation pour ce faire des différents leviers à disposition de la Région : augmentation des places de formation en IFSI en application du Ségur de la santé, formation permanente, accompagnement des étudiant(e)s. Cependant, si l'attention portée à cette profession n'est pas contestable, elle doit se doubler d'un même effort en direction des autres catégories de personnel soignant, social ou éducatif : aide-soignant(e) cheville ouvrière de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, assistants de service social incontournables pour l'accompagnement vers l'insertion des personnes exclues, professions éducatives, liste bien loin d'être exhaustive ...
- Enfin on ne peut que déplorer l'approche partielle voire étriquée par le Conseil régional d'une de ses compétences exclusives, l'aménagement du territoire : ainsi du logement, thématique connaissant un simple maintien des financements régionaux (synonyme de diminution dans un contexte inflationniste) alors même qu'il s'agit d'une cause importante d'inégalités entre les habitants de la région et les territoires. Comme le montrent fort justement les travaux de la commission 5 le logement est au cœur des enjeux d'aménagement du territoire par les liens qu'il entretient avec les transports, l'économie, l'insertion sociale.

Sauf expression individuelle les collègues 3 et 4 voteront l'avis de la commission 10.

Le budget primitif annoncé à hauteur de 4707 M€ est caractérisé par :

- Des recettes constituées pour moitié de fractions de TVA en progression attendue de 9 %
- Des crédits de paiement en hausse pour la section de fonctionnement de plus de 100 M€ soit 4 % en faveur des lycées, des transports et des personnels, et en stabilité globale pour les crédits d'investissement hors capital de la dette
- Des autorisations de programme pluriannuelles nouvelles traduisant en fonctionnement la fin des transferts de compétences sur les autocars, et une progression notable de l'investissement (+600 M€) sur les transports, l'enseignement, l'aménagement du territoire, l'action économique et les fonds européens.

Le CESER estime prudente l'estimation d'évolution de la recette de TVA.

Il approuve le choix de renforcer prioritairement les compétences régionales, tout en s'interrogeant sur l'absence de nouvel élan sur la formation professionnelle.

La stabilité proposée des crédits d'investissement hors fonds européens traduit un impératif d'assurer l'équilibre budgétaire en combinant un transfert moindre de la section de fonctionnement et une mobilisation de l'emprunt.

Mots clés

BUDGET PRIMITIF/BUDGET REGIONAL/FINANCES LOCALES/
FISCALITE LOCALE/REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

www.auvergnerhonealpes.fr

CESER Auvergne-Rhône-Alpes / Lyon
8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 LYON cedex 02
T. 04 26 73 49 73

CESER Auvergne-Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand
59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 6 63050 CLERMONT-FERRAND cedex 2
T. 07 73 29 45 29