

# Budget primitif pour 2018

28 Novembre 2017



# Budget primitif pour 2018

**Rapporteur**

M. Jean-Louis PIVARD

Président de la commission n° 11 « Budget, finances »

**Avis n° 2017-22**

28 Novembre 2017

### Le CESER en quelques mots...

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.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,  
inscrivez-vous à la lettre.ceser@auvergnerhonealpes.eu

ou

retrouvez les informations sur  
le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :  
[www.auvergnerhonealpes.eu/ceser](http://www.auvergnerhonealpes.eu/ceser)

Cet avis a été adopté par 129 voix Pour, 1 abstention et 7 n'ont pas pris au vote  
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes  
lors de son Assemblée plénière du 28 novembre 2017

# Sommaire

---

	Pages
<b>1. La proposition du budget primitif pour 2018</b>	<b>7</b>
1.1. Les recettes proposées dans le budget primitif 2018	8
1.1.1. La Région autorité de gestion des fonds européens est soumise à l'obligation comptable de les inscrire en recettes et en dépenses dans ses documents budgétaires	9
1.1.2. L'évolution du budget est marquée par celle de l'enveloppe compensatoire du transfert des compétences des Départements à la Région en matière de transports scolaires et interurbains par autocars à l'œuvre depuis 2017, en application de la loi NOTRE.	9
1.1.3. Le projet de budget primitif recettes est impacté par plusieurs décisions de l'Etat à travers les lois de finances 2017 et 2018.	10
1.1.4. Les autres recettes sont globalement stables, à l'exception notable de la CVAE.	10
1.2. Le projet de budget primitif en dépenses de crédits de paiement	11
1.2.1. Deux dépenses ne peuvent qu'être constatées par la Région	12
1.2.2. L'annuité de la dette	12
1.2.3. Les services généraux	12
1.2.4. Les politiques régionales inscrites en section de fonctionnement.	12
1.2.5. Les dépenses d'investissement en faveur des politiques régionales	13
1.3. Le projet de budget primitif en dépenses d'autorisations de programme pluriannuelles	13
<b>2. Les observations du CESER</b>	<b>15</b>
2.1. Un document dont la lisibilité conserve d'importantes marges de progrès	15
2.2. La structure du budget proposé est conforme aux orientations budgétaires	15
2.3. Pour le CESER, les recettes soulèvent de vives inquiétudes à court terme...	16
2.4. Le CESER renouvelle son appel au plus grand discernement dans le choix des dépenses	16
2.5. Malgré le désengagement de l'Etat sur le niveau de recette transférée au titre de la TVA, le CESER encourage vivement la Région à maintenir l'effort prévu en faveur du développement économique.	17
<b>Annexes</b>	<b>19</b>
<b>Déclarations des groupes</b>	



# 1. La proposition du budget primitif pour 2018

Comme chaque année, après la présentation des orientations budgétaires en estimation de budget réalisé vient celle du budget primitif avec un montant nécessairement supérieur puisqu'un budget ne peut pas être réalisé à 100%.

Ainsi pour l'exercice 2018, si le budget réalisé estimé en septembre 2017 était de 3425 M€, celui prévu au budget primitif est évalué à 3741 M€. Ceci traduit une réalisation prévisionnelle à hauteur de 91,5%. L'écart de 316 M€ s'explique surtout à raison de 291 M€ par un volume d'emprunt inscrit pour équilibre porté à 397 M€ pour 2018, à comparer à un emprunt mobilisé estimé de 106 M€ dans le rapport d'orientations budgétaires. Le reste de l'écart est lié à un nouvel ajustement de l'enveloppe de fonds européens, toujours aussi difficile à prévoir en recette et dépense par l'autorité de gestion qu'est la Région.

Tableau 1 : Comparaison entre les propositions de l'Exécutif dans les orientations budgétaires (septembre 2017) et le projet de budget primitif (novembre 2017)

En M€ (aux arrondis près)	OB 2018 (CA estimé)	BP 2018	Ecart
<b>Recettes</b>			
Recettes de fonctionnement	3 080,0	3 076,0	-4,0
Recettes d'investissement hors emprunt	239,0	268,0	+29,0
Emprunt	106,0 (mobilisé estimé)	397,0 (inscrit pour équilibre)	+291,0
<b>Total</b>	<b>3 425,0</b>	<b>3 741,5</b>	<b>+ 316,0</b>
<b>Dépenses</b>			
Dépenses de fonctionnement (dont intérêt dette)	2 400,0	2 545,0	+ 145,0
Investissement hors capital dette	850,0	1 028,0	+ 178,0
Capital dette	175,0	168,0	-7,0
Sous-total investissement	1 025,0	1 196,0	+171,0
<b>Total budget</b>	<b>3 425,0</b>	<b>3 741,0</b>	<b>+316,0</b>

## 1.1. Les recettes proposées dans le budget primitif 2018

Tableau 2 : Projet d'évolution du budget primitif recettes (aux arrondis près) En M€ (élaboration CESER)

En M€ aux arrondis près	2015	2016	2017	Evol. 2017/2016	2018	Evol. 2018/2017
<b>FONCTIONNEMENT</b>						
CVAE	488,0	504,0	1 039,0	535,0	1 060,0	+ 21,0
IFER	85,0	83,0	84,0	1,0	83,0	-1,0
Frais gestion et TICPE prof.	88,0	90,0	93,0	3,0	94,0	+1,0
TICPE Prime appr et aide recrutement (2 recettes) (**)	36,0	50,0	39,0	-11,0	39,0	-
Ressources régionales appr.	182,0	186,0	190,0	4,0	191,0	+1,0
TICPE 1 <sup>ère</sup> part (modulable avant 2018) (1)	81,0	83,0	83,0		87,0	+4,0
<b>ST Fiscal dynamique sans pouvoir décision hors TVA</b>	<b>959,0</b>	<b>996,0</b>	<b>1 528,0</b>	<b>532,0</b>	<b>1 553,0</b>	<b>+25,0</b>
<b>Fraction TVA</b>					<b>572,0</b>	<b>+572,0</b>
TICPE Compensat. Transferts	355,0	358,0	358,0		361,0	+3,0
FNGIR	43,0	42,0	42,0		42,0	-
<b>ST fiscalité figée</b>	<b>397,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>		<b>403,0</b>	<b>+3,0</b>
Cartes grises	274,0	273,0	276,0		270,0	-6,0
DGF dont péréquation (***)	665,0	613,0	560,0	-53,0	-	-560,0
DGD	63,0	62,0	63,0	1,0	66,0	+3,
DRCTP	43,0	42,0	42,0		32,0	-10,0
alloc. Compensatrices	8,0	8,0	9,0	1,0	7,0	-2,0
Fonds transitoire compétence éco			62,0	62,0	-	-62,0
<b>ST dotations Etat</b>	<b>778,0</b>	<b>725,0</b>	<b>734,0</b>	<b>9,0</b>	<b>105,0</b>	<b>-629,0</b>
Participations et trop perçus	31,0	38,0	42,0+14,0	18,0	40,3+ 53,7*	-1,7+39,7*
FRRPI	17,0	20,0	21,0	1,0	21,5	+0,5
Fonds européens	45,0	35,0	43,0	8,0	58,0	+15,0
<b>ST autres recettes de fonctionnement</b>	<b>93,0</b>	<b>93,0</b>	<b>120,0</b>	<b>27,0</b>	<b>173,5</b>	<b>+53,5</b>
<b>TOTAL RECETTES FONCTIONNEMENT</b>	<b>2 501,0</b>	<b>2 487,0</b>	<b>3060,0</b>	<b>573,0</b>	<b>3 076,5</b>	<b>+16,5</b>
<b>INVESTISSEMENT</b>						
TICPE Grenelle	82,0	83,0	83,0		84,0	+1,0
DRES	56,0	56,0	56,5	0,5	57,0	+0,5
FCTVA	39,0	36,0	40,0	4,0	44,0	+4,0
Fonds européens	52,0	47,0	27,0	-20,0	53,0	+26,0
Particip. Et trop perçus	28,0	18,0	18,5	0,5	30,0	+11,5
<b>TOTAL RECETTES INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT</b>	<b>257,0</b>	<b>240,0</b>	<b>225,0</b>	<b>-15,0</b>	<b>268,0</b>	<b>+43,0</b>
<b>EMPRUNT D'EQUILIBRE</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>		<b>397,0</b>	<b>-3,0</b>
<b>TOTAL BUDGET PRIMITIF</b>	<b>3 157,0</b>	<b>3 127,0</b>	<b>3 685,0</b>	<b>558,0</b>	<b>3 741,5</b>	<b>+56,5</b>

Observations :

(\*\*) TICPE prime : décalage 2 recettes

(\*\*\*) DGF : part péréquation Auvergne 10 M€ préservée en 2016 (-51 +10)

(\*) Compensations versées par les Départements, familles et collectivités pour transfert compétence transport scolaire et non urbain

(1) Cette part de TICPE, modulable jusqu'en 2017, ne l'est plus désormais

Le budget primitif pour 2018 est en très légère hausse de + 56,5 M€ soit +1,5%, passant de 3685M€ en 2017 à 3741,5 M€ en 2018 (aux arrondis près).

### 1.1.1. La Région autorité de gestion des fonds européens est soumise à l'obligation comptable de les inscrire en recettes et en dépenses dans ses documents budgétaires

Ces fonds européens constituent une enveloppe importante en 2018 (111 M€ en recettes), en forte progression par rapport au BP 2017 (+41 M€ soit + 58,5%).

Si on fait abstraction de cette enveloppe de fonds européens que la Région ne maîtrise ni en recette ni en dépense, **le budget primitif « net » traduit une stabilité quasi-totale** en recettes de fonctionnement (+1,5 M€ soit + 0,05%) et importante en recettes d'investissement (+14 M€ soit +2,3%).

Tableau 3 : Evolution du poids de la gestion des fonds européens de 2017 à 2018 (élaboration CESER)

	Recettes fonctionnement			Recettes investissement et emprunt			Total recettes		
	Fonds européens	Hors fonds européens	Total	Fonds européens	Hors fonds européens	Total	Fonds européens	Hors fonds européens	Total
2017 (dont emprunt équilibré)	43,0	3 017,0	3 060,0	27,0	598,0 (400)	625,0 (400)	70,0	3 615,0	3 685,0 (400)
2018 (dont emprunt équilibré)	58,0	3 018,5	3 076,5	53,0	612,0 (397)	665, (397)	111,0	3 630,5 (397)	3 741,5 (397)
Evol. (dont emprunt équilibré)	+ 15,0	+ 1,5	+ 16,5	+ 26,0	+ 14,0	+ 40,0	+ 41,0	+ 15,5	+ 56,5

### 1.1.2. L'évolution du budget est marquée par celle de l'enveloppe compensatoire du transfert des compétences des Départements à la Région en matière de transports scolaires et interurbains par autocars à l'œuvre depuis 2017, en application de la loi NOTRE.

Au budget primitif 2017, ce transfert avait introduit une dépense nouvelle de + 525 M€ équilibrée en recettes par :

- le prélèvement de 25 points de CVAE sur la part départementale apportant 507 M€ de recette supplémentaire
- une enveloppe complémentaire (14 M€ estimée en BP 2017) apportée par les Départements lorsque la CVAE transférée est insuffisante. Elle est inscrite dans la section de fonctionnement en « participations et trop perçus » pour neutraliser les transferts de charges après avis des commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.

Pour 2018, premier exercice en année pleine sur cette dépense nouvelle, l'enveloppe compensatoire en recette est accrue pour couvrir une progression « mécanique » des charges de l'ordre de 40 M€ au titre de ce transfert de compétence. Ainsi le projet de budget primitif prévoit-il de porter de 14 M€ en 2017 à 53,7 M€ en 2018 cette recette combinant :

- Une attribution de compensation versée par certains Départements
- Des participations des familles et des collectivités.

Ce sont 42,6 M€ de recettes compensatoires qui sont inscrits au titre des transports scolaires et 11,1 M€ au titre des transports interurbains. (cf projet de budget comptable 2018 p.97).

Il est à noter par ailleurs concernant ce dossier un litige qui vient de survenir entre la Région et la Métropole de Lyon, et qui se trouve porté au débat sur la loi de finances 2018. La Métropole de Lyon, à statut particulier, verse comme tous les Départements 25 % de sa CVAE malgré le fait qu'elle gère peu de transports scolaires. La Région le lui rétrocède sauf la dynamique d'évolution annuelle, de l'ordre de 3 % ; ce que la Métropole conteste. L'enjeu pourrait représenter pour la Région un manque à gagner de 2 M€ en 2017, 4 M€ en 2018 et 45 M€ sur 10 ans.

### **1.1.3. Le projet de budget primitif recettes est impacté par plusieurs décisions de l'Etat à travers les lois de finances 2017 et 2018.**

La loi de finances pour 2017 (art.33) a intégré la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) dans l'enveloppe normée des dotations de l'Etat.

Ceci en a fait une variable d'ajustement qui se trouve de fait pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes réduite de 10 M€ en 2018 par rapport à 2017.

La loi de finances pour 2017 a par ailleurs attribué aux Régions une fraction de TVA à compter de l'exercice 2018. Il était alors prévu que cette fraction de TVA remplace d'une part la DGF, et d'autre part un fonds de compensation créé alors à titre transitoire et doté de 450 M€ au niveau national, dont 62 M€ pour Auvergne-Rhône-Alpes. Ce fonds était destiné à financer en partie la « quasi-compétence » économique transférée de fait à la Région au titre de la loi NOTRe. Il faut rappeler que jusqu'alors ce sont 90 à 100 M€ qui étaient assumés sur ce périmètre par les Départements.

Or l'article 16 du projet de la loi finances 2018 crée une fraction de TVA qui **se substitue à la seule DGF** ; le Gouvernement mettant en avant la dynamique économique de la TVA. Pour Auvergne-Rhône-Alpes au budget primitif 2018 se trouve ainsi inscrite une recette prévisionnelle de 572 M€ de TVA, contre 560 M€ de DGF inscrite au budget primitif 2017. Et la TVA permet ainsi un gain de 12 M€ par rapport à la DGF soit + 2 % par effet de conjoncture économique. Mais la recette de 62 M€ du fonds transitoire pour exercer la quasi compétence économique inscrite en 2017, si elle sera certes bien encaissée lors de cet exercice, demeurera exceptionnelle. Elle disparaîtra en 2018, et de manière récurrente lors des exercices suivants ; ceci occasionnant un manque à gagner important en 2018 (62-12 =50 M €) comme pour les exercices suivants.

### **1.1.4. Les autres recettes sont globalement stables, à l'exception notable de la CVAE.**

Le produit régional de CVAE avait doublé en 2017 par reprise de 25 % de la CVAE départementale pour compenser le transfert des compétences sur les liaisons autocars. Cette recette estimée à 1060 M€ en 2018 pèse désormais près du tiers des recettes régionales hors emprunt (3 344 M€ en 2018).

Cette recette fiscale calculée sur la valeur ajoutée de l'année N-2 devrait poursuivre en 2018 une relative progression (+21 M€ soit + 2%) par effet des régularisations de produit intervenues de 2015 à 2016.

## 1.2. Le projet de budget primitif en dépenses de crédits de paiement

Tableau 4 : Projet d'évolution des dépenses de crédits de paiement BP 2015 consolidé à BP 2018 en millions d'euros (Elaboration CESER)

Aux arrondis près	2015 consolidé	2016	2017	Evolution 2017-2016	2018	Evolution 2018-2017
<b>Fonds européens</b>						
Section de fonctionnement	15,0	16,0	11,0	-5,0	25,0	+ 14,0
Section d'investissement	29,0	35,0	35,0		35,0	
<b>TOTAL</b>	<b>44,0</b>	<b>51,0</b>	<b>46,0</b>	<b>-5,0</b>	<b>60,0</b>	<b>+ 14,0</b>
<b>Péréquation CVAE</b>	<b>14,0</b>	<b>7,0</b>	<b>7,9</b>	<b>0,9</b>	<b>8,0</b>	
<b>Annuité de la dette</b>						
Frais financiers	87,0	72,0	62,1	-9,9	59,0	-3,1
Capital de la dette	150,0	154,0	162,0	8,0	168,0	+ 6,0
<b>TOTAL</b>	<b>237,0</b>	<b>226,0</b>	<b>224,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>227,0</b>	<b>+ 2,9</b>
<b>Services généraux</b>						
Section de fonctionnement	171,0	154,0	137,0	-17,0	135,0	-2,0
Section d'investissement	32,0	29,0	11,0	-17,0	11,0	-
<b>TOTAL</b>	<b>203,0</b>	<b>183,0</b>	<b>148,0</b>	<b>-34,0</b>	<b>146,0</b>	<b>-2,0</b>
<b>POLITIKES REGIONALES hors fonds européens</b>						
Formation professionnelle, apprentis	579,0	579,0	564,0	-15,0	544,0+2,0* = 546	-20,0 + 2,0*
Enseignement	463,0	454,0	454,0	=	454,0	-
Aménagement du territoire	35,0	26,0	16,0	-10,0	12,0	-4,0
Environnement	31,0	25,0	26,0	1,0	26,0	-
Transport hors autocar transféré	578,0	572,0	552,0	-20,0	546,0	- 6,0
Transport scol./interurbain	-	-	525,0	525,0	564,0	+39,0
Culture sport vie associative	60,0	55,0	62,0	7,0	62,0 + 1,5* = 63,5	+1,5*
Santé, social, handicap	14,0	10,0	3,0	-7,0	3,0	-
Economie	105,0	107,0	107,0	0	92,0	-15,0
Quasi compétence économie	-	-	15,0	+15,0	11,0	-4,0
<b>ST FONCTIONNEMENT</b>	<b>1 865,0</b>	<b>1 828,0</b>	<b>2 324,0</b>	<b>496,0</b>	<b>2 317,5</b>	<b>-6,5</b>
Transport	192,0	224,0	224,0	=	226,0	+ 2,0
Economie	130,0	136,0	181,0	<b>45,0</b>	190,0	+ 9,0
Enseignement	281,0	285,0	314,0	<b>29,0</b>	327,0	+ 13,0
Environnement	22,0	18,0	23,0	<b>5,0</b>	29,0	+ 6,0
Autres	169,0	170,0	194,0	<b>24,0</b>	210,0	+ 16,0
<b>ST INVESTISSEMENT</b>	<b>794,0</b>	<b>833,0</b>	<b>936,0</b>	<b>103,0</b>	<b>982,0</b>	<b>+ 46,0</b>
<b>TOTAL BUDGET</b>	<b>3 157</b>	<b>3 127</b>	<b>3 686,0</b>	<b>559,0</b>	<b>3 740,5</b>	<b>+ 54,5</b>

\* Dépense transférée effet loi NOTRe

### **1.2.1. Deux dépenses ne peuvent qu'être constatées par la Région**

- Les crédits européens sont inscrits à hauteur de 60 M€, en progression de 14 M€ par rapport à 2017
- Le coût de la péréquation de CVAE versée par la Région est stable à hauteur de 8 M€

### **1.2.2. L'annuité de la dette**

L'annuité de la dette, inscrite à hauteur de 227 M€, poursuit le double mouvement observé en 2017 vers le haut pour la charge en capital (+6 M€) et vers le bas pour les frais financiers (- 3 M€).

### **1.2.3. Les services généraux**

Après deux exercices au cours desquels il a été procédé à une forte réduction budgétaire (-55 M€ soit - 27% de 2015 à 2017), ce budget devrait être globalement stabilisé avec une réduction de 2 M€ des coûts de fonctionnement administratif. Il est à noter le projet d'accélérer la dynamique de transformation numérique pour améliorer l'accessibilité aux usagers et la dématérialisation des pièces comptables.

### **1.2.4. Les politiques régionales inscrites en section de fonctionnement.**

Les dépenses de fonctionnement en faveur des politiques régionales sont prévues globalement à hauteur de 2317 M€ en 2018.

Les charges relatives au transfert de compétence en matière de transports routiers collectifs, devraient connaître une progression de 39 M€ compensée par une recette équivalente reçue des départements.

Si on fait abstraction de cette dépense neutralisée en recette et dépense, ainsi que des frais financiers (-3M€) évoqués précédemment, les dépenses pour politiques régionales inscrites en section de fonctionnement sont prévues en réduction de  $- 6.5-39= 45.5$  M€.

Les principaux postes concernés sont la formation professionnelle (- 20 M€), l'action économique (- 19 M€ y compris une réduction d'effort de 4 M€ pour la mise en œuvre de la « quasi compétence » loi NOTRE), les politiques territoriales (-4M€) et les transports hors transferts de gestion des autocars (- 6M€).

- En matière d'action économique (-19M€), il est procédé à d'importants transferts d'enveloppes du fonctionnement vers l'investissement, notamment en matière de tourisme (-3,6 M€) ou d'innovation technologique et recherche pour des raisons surtout comptables (- 8,4M€). Il est par ailleurs affiché la volonté de mieux cibler les actions sur la valeur ajoutée, l'innovation, l'impact sur l'emploi. Les actions économiques transversales viennent par ailleurs en réduction de -5M€.
- En matière de formation professionnelle (-20 M€), il est annoncé la « concentration des moyens d'action sur les leviers les plus efficaces » en privilégiant « l'employabilité » ; la rémunération des stagiaires étant prise en charge directement par les services de la Région.
- En matière d'aménagement du territoire (-4 M€), les politiques territoriales contractuelles poursuivent la démarche des réductions des crédits de fonctionnement au profit de concours à des projets d'investissements des EPCI et des communes à travers des contrats triennaux.
- Des économies sont par ailleurs annoncées en dépenses de fonctionnement pour les transports hors transports transférés des départements. Il s'agirait d'une réduction de 6 M€ sur 546 M€ soit -1%. Ceci devrait concerner la contribution d'exploitation des TER versée à la SNCF.

### 1.2.5. Les dépenses d'investissement en faveur des politiques régionales

Elles devraient atteindre 382 M€ en 2018, en hausse de 46 M€.

Comme en 2017, ceci revient à réutiliser les économies en section de fonctionnement pour soutenir l'investissement. Les principaux postes en progression devraient concerner :

- L'enseignement + 13 M€ soit + 5.4 % ; passant de 314 M€ au BP 2017 à 327 M€ au BP 2018. L'Exécutif annonce la déclinaison du programme pluriannuel d'investissement des lycées adopté en septembre 2017, et la mise en sécurité des établissements.
- L'action économique + 9 M€ soit + 5 %, passant de 181 M€ en 2017 à 190 M€ en 2018. Devraient être les plus concernés les secteurs du tourisme (+22M€), de la recherche et de l'innovation technologique (+10,5 M€ mise en œuvre des dispositifs du SRESRI), l'aide aux exploitations agricoles +2,5 M€ (ex bâtiments d'élevage), l'industrie, l'artisanat et l'économie de proximité (+3 M€) ; les investissements en faveur des actions économiques transversales connaissant une très forte réduction de 29M€ pour des raisons techniques liées à l'obtention en 2017 du fonds national transitoire de compensation de la compétence économique.
- L'aménagement du territoire + 10 M€, au titre du développement numérique ou des contrats territoriaux (contrats ambition Région, de ruralité ou de bourgs-centres)
- L'offre de soins, les centres de santé en milieu rural, ou le handicap et la dépendance. L'enveloppe d'investissement en faveur de la santé et de l'action sociale devrait doubler, passant de 6 à 12 M€ en 2018.
- L'environnement et l'énergie + 4 M€. Énergies décarbonées, économie circulaire pour gérer les déchets, soutien aux technologies propres sont des priorités affichées.
- L'apprentissage + 2,7 M€

### 1.3. Le projet de budget primitif en dépenses d'autorisations de programme pluriannuelles

Evolution des autorisations de programmes nouvelles du BP 2017 au BP 2018 (Elaboration CESER)

En M€ aux arrondis près	AP		AE	
	BP 2017	BP 2018	BP 2017	BP 2018
Service généraux et dépenses imprévues	14,6	26	40,6	45
Formation prof et apprentissage	20,8	25	476,4	506,3
Enseignement	305,9	653,9	239,4	243,1
Culture, Sport, Loisirs	38,3	58,9	57,6	57,9
Santé, Action sociale	4,1	18,5	3,4	3,3
Aménagement du territoire	192,3	315,8	21,9	12,7
Gestion Fonds européens	425,4	-	200,4	-
Environnement	23,2	38	26,5	24,2
Transports	347	471,6	557,8	463,8
Action économique	237,9	261,5	128,3	102
<b>Total</b>	<b>1609,5</b>	<b>1869,2</b>	<b>1752,3</b>	<b>1458,3</b>

Le CESER prend acte :

- D'une stabilisation globale du volume d'AP / AE nouvelles ouvertes en 2017 et 2018 à environ 3,3 milliards d'euros
- D'une disparition de l'inscription d'AP / AE nouvelles en matière de gestion des fonds européens (625 M€ en 2017)
- Du relais pris par une forte progression des enveloppes d'AP d'investissement en faveur de l'enseignement (+114%), de l'aménagement du territoire (+64,5%), des transports (+36%).

## 2. Les observations du CESER

### 2.1. Un document dont la lisibilité conserve d'importantes marges de progrès

Le CESER renouvelle combien le budget devrait constituer le document de référence pour expliciter au contribuable l'utilisation de ses deniers, sans se référer aux documents comptables dont la pédagogie n'est pas la raison d'être. Si les présentations du volet recettes et du tableau d'équilibre (page 8) sont comme le passé fort instructives, **il constate que le document de présentation explicite à nouveau assez peu les évolutions par lignes fonctionnelles, au sein des fonctions comptables. Le CESER regrette ainsi avoir dû élaborer lui-même un certain nombre de tableaux de synthèse à partir des documents comptables, et ainsi rendre accessible au plus grand nombre le document budgétaire.**

Il apprécie par ailleurs les informations communiquées verbalement par les services sans lesquelles fonder un avis motivé aurait été difficile. A titre d'exemple, plusieurs informations complémentaires étaient nécessaires :

- Sur la progression « mécanique » de la dépense nouvelle transférée des Départements et neutralisée en recettes pour ce qui concerne les transports scolaires et interurbains par autocar.
- Sur la déclinaison en crédits de paiement des AP d'investissement en faveur des actions économiques transversales
- Sur le fait que l'ensemble des fonds européens d'ici 2020 ont pu faire l'objet d'une seule ouverture d'autorisations de programme en 2017.
- Sur les interventions économiques transversales et les incidences de la suppression du fonds transitoire de compensation de la compétence économique.
- Sur le litige entre la Métropole de Lyon et la Région concernant la dynamique perdue de la recette de CVAE fléchée pour compenser le transfert de compétence sur les autocars.

Si les documents comptables permettent une reconstitution appréciable des évolutions des crédits de paiement, une telle analyse ne peut être détaillée au sein de chaque fonction en autorisations de programme nouvelles. Le CESER regrette qu'ainsi peu d'éléments d'information soient disponibles sur les engagements des politiques et leur marge de manœuvre, au-delà des décisions de principe prises en assemblée plénière.

Le CESER observe par ailleurs que les commentaires ne sont pas proportionnés au volume des enveloppes. Ainsi est-il singulier de constater les longs développements consacrés à la politique agricole qui représente 50M€ et l'absence de toute référence à la nouvelle convention d'exploitation des TER qui engage la Région annuellement sur une enveloppe plus de 10 fois supérieure. Il est primordial que ceci soit traduit dans les prochains documents budgétaires.

Faute de délai suffisant pour avoir pu procéder à une audition des vice-présidents en charge des politiques, le CESER souhaite que dès le budget primitif adopté, ces derniers viennent devant les commissions expliciter le détail des engagements budgétaires dont ils ont la charge.

### 2.2. La structure du budget proposé est conforme aux orientations budgétaires

- Les enveloppes proposées en dépenses au budget primitif sont cohérentes avec les taux d'exécution habituellement observés en fonctionnement et en investissement.

Alors que les orientations budgétaires, exprimées en estimation de budget réalisé, annoncent des enveloppes de 2 400 M€ en crédits de fonctionnement (dont intérêts de dette) et de 850 M€ en crédits de paiement d'investissement (hors capital dette), celles prévues au budget primitif sont estimées respectivement à hauteur de 2 545 M€ et de 1 028 M€. Ceci traduirait ainsi un taux de mandatement de 94% en fonctionnement et de 82,6 % en investissement, à un niveau habituellement pratiqué.

- Une stabilité confirmée par les recettes :

L'enveloppe proposée au budget primitif en matière de recettes hors emprunt et hors fonds européens devrait être particulièrement stable de 2017 à 2018 : + 15,5 M€ soit + 0,4 %, en raison des seules recettes d'investissement. On retrouve globalement la stabilité annoncée dans les orientations budgétaires (très légère baisse de 15 M€ soit - 0,4 %).

- Une économie de dépenses de fonctionnement réutilisée intégralement pour l'investissement

Les orientations budgétaires annonçaient une économie globale de 50 M€ de dépenses de fonctionnement réinvesties en investissement. Le projet de budget primitif confirme la réduction à hauteur de 50 M€ y compris les frais financiers. Hors frais financiers, ce sont 46 M€ qui sont dégagés pour accroître l'effort en matière d'investissement.

- Un ratio de désendettement et un niveau d'épargne prévisionnelle confirmés en légère amélioration.

### **2.3. Pour le CESER, les recettes soulèvent de vives inquiétudes à court terme...**

Le CESER partage l'émoi exprimé par l'Exécutif sur le fait que la fraction de TVA ne couvrira finalement pas le fonds décidé en 2017 pour le développement économique, provoquant un manque à gagner de 50 M€ pour la Région. Le fonds transitoire était pourtant lui-même restreint par rapport à l'effort consenti dans le passé à hauteur d'au moins 90 M€ par les Départements ; ceci sans considérer les espoirs d'économies d'échelle et de gestion, ou les participations pouvant subsister de la part de certains Départements. Il déplore qu'ainsi une quasi compétence économique soit transférée à la Région sans la compensation nécessaire.

Dans ce contexte de décision unilatérale de l'Etat, le CESER s'inquiète des termes de la contractualisation annoncée par ce dernier avec les grandes collectivités.

#### **... mais offrent des perspectives plus favorables à terme.**

Le CESER a bien noté que désormais la CVAE et la fraction de TVA permettent une dynamique liée à l'activité économique intéressante. Ces deux recettes devraient représenter en 2018 une enveloppe globale de 1 630 M€ soit près de la moitié des recettes hors emprunt et apportent une progression de  $21 + 12 = 33$  M€ de 2017 à 2018.

Si l'embellie de la conjoncture économique se confirme, la dynamique de ces recettes peut constituer à l'avenir un atout important pour la Région.

**Le CESER apprécie le transfert de telles recettes dynamiques qu'il avait lui-même appelé de ses vœux à maintes reprises.**

### **2.4. Le CESER renouvelle son appel au plus grand discernement dans le choix des dépenses**

Il rappelle que certaines dépenses de fonctionnement constituent des « investissements d'avenir ». Constatant que la principale réduction de dépenses de fonctionnement concerne la formation professionnelle (- 20 M€ sur 45,5 M€), il souhaite que celle-ci conserve toute sa force pour développer l'emploi et ne constitue pas une variable d'ajustement au profit de certaines dépenses d'investissement qui pourraient ne pas être toutes structurantes. C'est bien l'effet levier sur l'économie et l'emploi qui doit constituer le premier critère des choix politiques. Ceci passe par la vision stratégique que le CESER a appelé de ses vœux dans sa contribution sur les ambitions et défis du SRADDET.

## **2.5. Malgré le désengagement de l'Etat sur le niveau de recette transférée au titre de la TVA, le CESER encourage vivement la Région à maintenir l'effort prévu en faveur du développement économique.**

Le CESER partage la volonté exprimée par l'Exécutif de déploiement de nouveaux dispositifs conformes aux ambitions du SRDEII 2017-2021, tels que l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises.

Il est essentiel :

- de maintenir une compétitivité régionale portée sur l'ensemble des territoires ;
- de permettre à la Région d'assumer des prérogatives qu'elle est désormais seule à exercer aux côtés des métropoles ;
- de ne pas obérer la création de richesse et ainsi les ressources futures de la Région assises plus que jamais sur des recettes dynamiques liées à la valeur ajoutée ;
- de privilégier les enjeux de l'emploi en lien avec la formation, de la cohésion sociale et de l'équilibre territorial.

Pour le CESER, dès lors qu'il s'agit d'ajuster les dépenses à des recettes plus contraintes, le développement économique doit rester une priorité.

De fait, si les métropoles sont en responsabilité et en capacité de satisfaire les attentes des acteurs sur leur territoire, la Région est l'interlocuteur unique des autres territoires sur cette thématique. En ce sens, le CESER regrette que par amendement parlementaire, la Région perde au profit de la Métropole de Lyon la dynamique de la recette de CVAE transférée pour une autre compétence, celle des transports par autocars.

La compétence économique créatrice de richesse et déclinant la loi NOTRE constitue selon le CESER un marqueur du fait régional répondant aux exigences d'un nouveau périmètre et aux impératifs d'organisation de la nouvelle agence Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises



# Annexes

Annexe 1	
Evolution par fonction des crédits de paiement de 2017 à 2018	22
Annexe 2	
Lettre de saisine	21

## Annexe 1

### Evolution par fonction des crédits de paiement de 2017 à 2018 (Elaboration CESER)

	Fonctionnement			Investissements		
	CF 2017	CF 2018	Evol.	CP 2017	CP 2018	Evol.
<b>Fonction 0 Services généraux</b>	<b>135,20</b>	<b>133,20</b>	<b>-2,00</b>	<b>11,00</b>	<b>11,00</b>	<b>-</b>
<b>Fonction 1</b>	<b>564,20</b>	<b>545,80</b>	<b>-18,40</b>	<b>24,80</b>	<b>24,80</b>	<b>-</b>
Formation professionnelle	247,30	227,30	-20,00	0,60	0,90	0,30
Apprentissage	189,50	189,50	-	14,20	17,00	2,80
Formations sanitaires et sociales	127,40	129,00	1,60	10,00	6,90	-3,10
<b>Fonction 2 Enseignement</b>	<b>454,20</b>	<b>454,20</b>	<b>0,00</b>	<b>313,70</b>	<b>327,40</b>	<b>13,70</b>
Lycées	428,40	430,40	2,00	288,70	302,40	13,70
Enseignement supérieur	25,80	23,80	-2,00	25,00	25,00	0,00
<b>Fonction 3</b>	<b>62,10</b>	<b>63,80</b>	<b>1,70</b>	<b>26,00</b>	<b>26,00</b>	<b>0,00</b>
Culture	38,90	38,70	-0,20	17,10	19,00	1,90
Sports	12,80	13,70	0,90	8,90	7,00	-1,90
Loisirs et son consensus	10,40	11,40	1,00	-	-	-
<b>Fonction 4</b>	<b>3,10</b>	<b>3,10</b>	<b>0,00</b>	<b>5,50</b>	<b>11,50</b>	<b>6,00</b>
Santé	2,20	2,00	-0,20	3,50	9,50	6,00
Action sociale et services communs	0,90	1,10	0,20	2,00	2,00	-
<b>Fonction 5 Aménagement des territoires</b>	<b>16,00</b>	<b>12,00</b>	<b>-4,00</b>	<b>137,00</b>	<b>147,00</b>	<b>10,00</b>
Politique de la ville	0,40	0,50	0,10	14,20	15,00	0,80
Habitat	0,60	0,30	-0,30	10,90	10,00	-0,90
TIC	8,00	7,10	-0,90	53,80	61,70	7,90
Autres	7,00	4,10	-2,90	58,10	60,30	2,20
<b>Fonction 6 Gestion fonds européens</b>	<b>10,60</b>	<b>25,00</b>	<b>14,40</b>	<b>35,00</b>	<b>35,00</b>	<b>-</b>
<b>Fonction 7 Environnement</b>	<b>25,80</b>	<b>25,90</b>	<b>0,10</b>	<b>25,00</b>	<b>29,00</b>	<b>4,00</b>
<b>Fonction 8 Transports</b>	<b>1075,50</b>	<b>1110,00</b>	<b>34,50</b>	<b>223,90</b>	<b>226,00</b>	<b>2,10</b>
Transport ferré régional voyageur	542,20	539,30	-2,90	94,80	118,80	24,00
Gares	-	12,00	12,00	105,00	77,60	-27,40
Transport scolaire interurbain	525,00	551,90	26,90	-	5,60	5,60
Services communs	3,20	2,10	-1,10	0,50	0,50	-
Transports aériens	2,15	2,50	0,35	0,20	1,00	0,80
Ports et aéroports	2,10	1,70	-0,40	1,00	0,70	-0,30
Routes	-	-	-	21,20	21,10	-0,10
Autres	-	-	-	1,00	0,80	-0,20
<b>Fonction 9 Actions économiques</b>	<b>121,50</b>	<b>102,80</b>	<b>-19,00</b>	<b>181,00</b>	<b>190,00</b>	<b>9,00</b>
Interv. Éco transversales	56,60	51,50	-5,00	68,20	38,90	-29,30
Recherche et innovation	21,00	12,60	-8,40	49,50	60,00	10,50
Agriculture	22,40	22,40	-	25,50	28,00	2,50
Investissement	3,60	1,90	-1,70	17,80	21,00	3,20
Tourisme	17,40	13,80	-3,60	20,00	42,00	22,00
Services communs	0,40	0,50	0,10	-	-	-

## Annexe 2

### Lettre de saisine

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**La Région**  
Auvergne-Rhône-Alpes

**Le Président**

Madame Sybille DESCLOZEUX  
Présidente du Conseil économique, social et  
environnemental régional  
8, rue Montrochet  
CS 90051  
69285 LYON CEDEX 02

Nos réf. : DARES 17 10205

Le Conseil régional, le **16 NOV. 2017**

Madame la Présidente,

En référence aux articles L 4241-1 – 3° et L 4241-2 du code général des collectivités territoriales, j'ai l'honneur par la présente de procéder à la saisine officielle pour avis du Conseil économique, social et environnemental régional sur le budget primitif 2018.

Vous trouverez, sous ce pli, le texte de ce rapport qui sera soumis au Conseil régional lors de son assemblée plénière des 29 et 30 novembre 2017.

Dans cette attente, je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Laurent WAUQUIEZ

[www.auvergnerrhonealpes.fr](http://www.auvergnerrhonealpes.fr)

Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes  
Lyon  
1 Esplanade François Mitterrand  
CS 20033 – 69269 Lyon Cedex 2  
Tél. 04 26 73 40 00 Fax. 04 26 73 42 18

Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes  
Clermont-Ferrand  
59 Boulevard Léon Jouhaux - CS 90706  
63050 Clermont-Ferrand Cedex 2  
Tél. 04 73 31 85 85



# Déclarations des groupes

## Intervention de Gilles MAURER, au nom du collège 1

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Compte tenu de la transmission tardive par les services de l'Exécutif des documents présentant le budget primitif et du calendrier très contraint qui en a découlé, la commission a regretté de ne pas pouvoir travailler complètement sur le fond de ce budget. Notre Collège ne peut donc qu'appuyer cette remarque récurrente exprimée dans l'avis qui nous a été présenté par le Président Jean-Louis PIVARD, et c'est bien par rapport à cet avis que nous intervenons.

Au demeurant, nous souhaitons saluer particulièrement la disponibilité des services pour le CESER et notamment la présence du Directeur Général des Services, Monsieur BAILBE, à notre réunion de commission. Celui-ci a pu répondre en transparence à nos questions techniques et éclairer la plupart des lignes budgétaires, en particulier au niveau des dépenses.

Cette discussion avec lui n'a pu avoir lieu que grâce à un travail de recollement et de synthèse sur des tableaux préparés par notre Chargé d'Etudes, Michel RAFFIN. Ces tableaux ont également une vertu pédagogique et nous permettent, ainsi qu'aux lecteurs de notre avis, de mieux appréhender ce budget.

Sur l'avis, et comme évoqué dans celui-ci, nous notons la bonne conformité du budget aux orientations budgétaires qui nous avaient été présentées et plus globalement aux axes politiques de l'Exécutif.

Nous avons bien noté la distinction à faire entre les évolutions des enveloppes budgétaires au niveau comptable, qu'elles soient en fonctionnement ou en investissement, avec les choix politiques. Merci à Monsieur BAILBE de nous l'avoir expliqué, par exemple au niveau des actions économiques transversales ou de la formation continue. Cela aurait mérité soit d'être explicité en amont (mais c'est très difficile...), soit il sera nécessaire de le faire, au moins après le vote du budget, au niveau des commissions par une rencontre avec les vice-présidents concernés.

Par ailleurs, en tant que représentants des entreprises, certains points mis en exergue dans l'avis, en particulier dans le chapitre « observations du CESER » ont attiré spécialement notre attention et nous les appuyons :

- **Au niveau des recettes**

Depuis 2017, avec les quelques 1 Mds€ de CVAE, soit près du tiers des recettes globales hors emprunt, les entreprises sont les premiers contribuables de la Région. Pour 2018 il faut y ajouter une partie de la fraction de TVA à laquelle contribuent également les entreprises, TVA qui augmentera si la conjoncture continue à s'améliorer. Ces recettes doivent être fléchées vers des politiques qui « créent de la valeur » : les infrastructures, en particulier le Numérique, l'Apprentissage, etc... Plus que jamais cette dynamique globale des recettes devra permettre de mieux aider les entreprises dans leur développement.

- **Au niveau des dépenses**

Comme évoqué dans l'avis de la commission certaines dépenses de fonctionnement sont des « investissements d'avenir », comme la Formation professionnelle par exemple.

Les économies de fonctionnement transférées en investissement doivent être structurantes et contribuer réellement au développement des entreprises et donc de l'emploi.

Par ailleurs notons que les lignes « transport » manquent cruellement de détails alors qu'elles représentent une des principales compétences de la Région. Un fonctionnement optimal des TER, en particulier pour le déplacement domicile/travail, contribue au bon fonctionnement des entreprises. Aucune référence n'est d'ailleurs faite à la Convention TER.

En synthèse, afin que la conjoncture continue à s'améliorer, nous souhaitons que les entreprises, principales contributrices à l'économie et à l'emploi dans la région, ne soient pas pénalisées par des dispositions qui viendraient ralentir leur développement. Comme le souligne notre contribution sur les ambitions et enjeux du SRADDET, le développement économique doit rester une priorité de la Région qui doit pleinement jouer son rôle, en particulier vis à vis de tous les territoires hors les métropoles.

Le 1er Collège tient à saluer le travail mené par les conseillers de la commission Finances tout au long de la mandature et particulièrement aujourd'hui à l'occasion de ce dernier avis.

Nos remerciements vont bien sûr au Président de la commission Jean-Louis PIVARD ainsi qu'à Michel RAFFIN, pour son expertise et son aide efficace.

Sous réserve de prises de position individuelles, le premier collège votera favorablement cet avis.

Je vous remercie de votre attention.

---

## Intervention de Jean-Marc GUILHOT, au nom de la CFDT

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,

Nous devons nous prononcer sur un budget compliqué à appréhender dans la forme, qui affiche une priorité ambiguë au développement économique, qui continue d'entretenir la confusion entre investissement et fonctionnement, dont le financement est fragile et qui ne montre pas d'ambition pour les auvergnats et rhônalpins.

Je reprendrai ces différents points :

## **I Un budget compliqué à appréhender dans la forme ...**

Au-delà de quelques approximations telle que le chiffrage de la contribution de notre région au fonds de péréquation annoncée à 10M€ dans le rapport de la région mais budgété pour 8M€, la présentation de ce budget est handicapée par quelques outrances malvenues. Ainsi l'expression « gaspillage administratif » paraît bien déplacée lorsque, dans le même temps, l'autorité publique qui utilise ce terme baisse de 20M€ les moyens de la formation professionnelle dont auraient bien besoin les plus fragiles de nos concitoyens. Notons enfin, comme le souligne le projet d'avis, qu'une présentation fonctionnelle permettrait de suivre plus facilement les orientations politiques tout en répondant aux exigences de l'instruction M71 applicable aux régions.

## **II ... qui affiche une priorité ambiguë au développement économique, ....**

L'affichage de la priorité économique oblige la CFDT à réitérer son constat du 13 décembre 2016 concernant le BP 2017 : cette priorité se fait à nouveau au service exclusif de l'entreprise.

On nous annonce une progression de 9 M€ mais là encore la communication affichée doit être corrigée des - 15M€ sur ce chapitre en section fonctionnement. Il y a donc une double inquiétude :

- le caractère artificiel et subjectif de la frontière séparant investissement et fonctionnement qui rend inquiet quant à la baisse de 15 M€ en fonctionnement,
- et l'économie qui se résume à l'entreprise.

## **III ... qui continue d'entretenir la confusion investissement et fonctionnement, ...**

A titre d'exemple, les 10 M€ de hausse de crédits pour l'aménagement du territoire sont en partie effacés par une coupe de 4 M€ en fonctionnement sur ce même chapitre. Ceci sans qu'aucun bilan du CPER soit proposé et sans que la volumétrie budgétaire pour le numérique soit mentionnée. On pourrait continuer la liste des politiques pour lesquelles les hausses de dépenses d'investissement sont annihilées par des coupes en fonctionnement.

Le projet d'avis de la commission 11 rappelle donc utilement que certaines dépenses de fonctionnement constituent des investissements d'avenir.

Ajoutons encore que ce budget fait appel à une technique innovante consistant à basculer des crédits fonctionnement vers l'investissement : cette pratique touche les chapitres aménagement du territoire, action économique, transport, tourisme et recherche. On mesure combien nos interpellations étaient fondées en 2016 quant aux dangers de cette confusion, quand bien même fut-elle au service d'un affichage politique...

## **IV ... dont le financement reste fragile ...**

Nous le disions aussi à propos du BP 2017 : ce budget affiche une priorité aux investissements, mais leurs financements paraissent bien fragiles. L'alerte posée par ce projet d'avis quant à l'équilibre budgétaire futur est évidemment fondée.

L'incertitude tient notamment à l'évolution ultérieure de la CVAE qui pèse aujourd'hui pour plus d'1 Md€ dans les recettes. La loi de finances pour 2016 prévoyait de nouvelles règles de répartition de son produit par la consolidation de la taxe acquittée par les entreprises membres de groupes. Une telle réforme engendrerait des transferts de recettes entre collectivités territoriales. S'y ajoute l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, modifiant aussi la répartition de la valeur ajoutée imposable.

Autre élément d'incertitude : le transfert de la quasi-compétence économique que nous avons estimé en début d'année à 90 M€ et pour le financement de laquelle un fonds transitoire avait été doté de 62 M€ : comment va s'adapter la région à la nouvelle donne fort bien décrite au § 2.3 du projet d'avis qui montre un manque à gagner de 50 M€ ?

## **V ... et qui ne montre pas d'ambition pour les auvergnats et rhônalpins, ni en matière de solidarité, ni sur la transition énergétique, ni pour la formation tout au long de la vie.**

Qu'il s'agisse de services rendus par des personnes physiques ou par le numérique, les besoins sont aujourd'hui bien grands et pressants en matière de services au public et les efforts budgétaires bien modestes.

Sur l'économie sociale et solidaire, la région indique dans son rapport qu'elle poursuivra en 2018 son investissement, mais lorsqu'on demande en commission quels sont les montants investis en 2017 et en 2018 sur l'ESS, on n'obtient pas de réponse.

On rappelle bien sûr pour mémoire la nouvelle coupe dans la formation, ce qui n'empêche pas le cocorico poussé dans le rapport de la région qui n'hésite pas à écrire que la dynamique insufflée depuis le début du mandat va se poursuivre...

Je conclurai sur trois points :

- d'une part, l'exercice d'autopromotion auquel donne lieu la présentation de ce budget cache difficilement le manque de précision des données chiffrées. Ainsi lorsque l'exécutif régional annonce la poursuite de la baisse de la fiscalité en s'appuyant sur la diminution du tarif des cartes grises, on aimerait connaître l'impact pour les contribuables de la région de l'alignement sur le tarif le plus bas des deux anciennes régions, à savoir 43 € au lieu de 45 pour une partie des habitants d'Auvergne-Rhône-Alpes lorsqu'ils changent de véhicule...
- d'autre part, la nécessité d'une présentation budgétaire des politiques régionales devant le CESER qui renouerait avec une pratique qui, dans le passé, donnait satisfaction.
- enfin l'engagement pris par l'exécutif régional en 2016 devant la commission 10 de définir, avec le CESER, les critères d'évaluation des politiques régionales dès janvier 2017, engagement encore non suivi de concrétisation.

En conclusion, la CFDT partage l'avis du CESER sur le budget primitif 2018 et votera donc positivement ce texte.

Je vous remercie.

---

### **Intervention de Rosemonde WOJCIECHOWSKI, au nom de la CGT**

Le BP 2018 proposé intervient dans un contexte particulier lié aux conséquences des récentes évolutions institutionnelles et à la loi de finances. La fraction de TVA et la part de CVAE considérées comme des recettes dynamiques augmentent, elles restent cependant très sensibles aux cycles économiques et ne règlent pas la question de l'autonomie fiscale des régions. Ainsi la fiscalité maîtrisée, un des 3 piliers de la règle d'or énoncée dans le préambule du rapport relève du simple affichage, résumé à la stabilité de la fiscalité appliquée aux cartes grises très peu opérante.

Dans le même temps, le BP 2018 subit de plein fouet les conséquences des arbitrages budgétaires du gouvernement. Après avoir fait le solde des « petit plus » et des « gros moins » il manque 50 M€ en dotation de fonctionnement. Ce tour de vis supplémentaire inscrit dans une démarche constante qui vise à imposer aux collectivités des budgets récessifs a suscité une vive réaction au Congrès de l'ARF. Si le Président de Région n'a pas souhaité s'associer à cette contestation, le rapport s'émeut néanmoins de la suppression du fond national qui impacte à hauteur de 62 M€ la Région pour assumer la compétence économique transférée par la loi. Le gouvernement renforce sa tutelle budgétaire qui traduit les limites de la libre administration des collectivités, qui est un principe constitutionnel, a fortiori les régions sans autonomie fiscale.

Nous sentons également poindre une inquiétude au sujet de la future contractualisation entre l'Etat et les collectivités qui visera inmanquablement à encadrer un peu plus les futurs budgets de ces collectivités.

Alors que le rapport laissait entrevoir une pose dans les économies drastiques des dépenses de fonctionnement à l'issue de l'exercice 2018, cette contractualisation pourrait prendre le relais en ciblant précisément ces mêmes dépenses.

La prétendue exemplarité revendiquée par l'exécutif qui constitue le fil conducteur des budgets 2016, 2017 et 2018 est ainsi mal récompensée puisque la contractualisation va s'établir sur la base de dépenses de fonctionnement déjà amputées de 300 M€. Cette 2ème couche d'austérité qui se profile sur des lignes budgétaires déjà à « l'os » est un peu comme le réchauffement climatique, hors de contrôle.

Le service public, le monde associatif, la culture, l'aménagement du territoire sont déjà déstructurés, qui peut mesurer les conséquences d'une poursuite des coupes sombres dans leurs budgets. Le recul de l'emploi constaté dans ces secteurs va s'amplifier.

Les services généraux, les agents, acteurs du service public sont toujours observés comme une charge, l'œil rivé sur le point d'indice à nouveau bloqué cette année après 7 années sans évolution, avec une angoissante question qui semble tourmenter l'exécutif, si on contractualise qui va financer une éventuelle évolution ?

Comme le projet d'avis le souligne une fois de plus, la formation professionnelle constitue un investissement immatériel qui devrait dépasser une approche purement comptable. Après les – 15 M€ prévus au BP 2016, celui de 2017 se voit amputé de 20 M€ supplémentaires. Pour dégager des économies, la collectivité aurait renoncé à les imputer sur la masse salariale du personnel de la Région qui est pourtant réduite de 2 M€ alors qu'après les économies douloureuses de 2017, le seul GVT aurait justifié une augmentation pour 2018. Voilà les variables d'ajustement qui nous sont proposées pour un objectif unique : tailler dans les effectifs des organismes publics et privés de formation, dans la variété des formations, ou dans les effectifs de la collectivité. Cette façon d'arbitrer est intolérable. Voilà le prix de la volonté aveugle de privilégier par-dessus tout la notation de Standard & Poor's.

La préoccupation exprimée sur le niveau d'investissement traduite par l'objectif d'y consacrer 4Md€ sur le mandat est légitime même si cette ambition justifie quelques transferts d'opportunités sur la section recherche /innovation notamment. Ces choix majeurs ne sauraient cependant s'exonérer de toutes évaluations. Parmi celles-ci, l'effet de levier sur l'investissement privé est un indicateur utile. Le chiffre annoncé de 6 Md€ de projets globaux pour ces 4 Md€ investis, soit un rapport inférieur à 1 pour 1 interroge sur l'effet d'entraînement normalement recherché de l'intervention économique d'une collectivité, sur l'efficacité d'une politique de guichet, souvent transformée en effet d'aubaine par les bénéficiaires.

En conclusion nous souscrivons aux remarques de l'avis qui sollicite la participation des Vice Présidents pour expliciter le détail des engagements budgétaires et les conditions de consultation du CESER toujours marquées par l'absence de transparence.

La CGT souhaite ainsi que les commissions puissent suivre l'exécution du budget autrement que par le seul compte administratif. Pour plus d'efficacité et une meilleure adaptation aux délais contraints imposés par l'exécutif nous avons besoin de travailler autrement qu'en examinant au pas de course ce budget et en recommençant dès réception des nouveaux documents, il nous faut donc travailler toute l'année sur ce budget dans la commission concernée, mais aussi par une contribution de l'ensemble des commissions au prochain budget présenté de 2019.

La CGT votera l'avis.

---

#### Intervention de Michel-Louis PROST, au nom du collège 3-4

Madame la Présidente, mes chers collègues,

Après lecture des documents reçus des Services du Conseil régional, avec audition du DGS et du DGA en charge des finances, ainsi qu'après lecture du projet d'AVIS émis par la Commission 11 du CESER, le Collège 3-4 - sous réserve de positions personnelles d'organisations - votera l'avis du CESER. Quelques remarques s'imposent néanmoins.

Il s'agit essentiellement de souligner les cibles pointées par l'Exécutif de la Région, souhaitant notamment une réduction des dépenses de fonctionnement, avec un objectif de 300 M d'Euros. Celui-ci pourrait être atteint avant la fin de la mandature.

Malgré tout, privilégier systématiquement l'investissement au fonctionnement n'est pas à ériger en dogme, certaines situations nécessitant justement d'augmenter sans état d'âme le fonctionnement. Et d'ailleurs, la frontière entre investissement et fonctionnement est souvent confuse, et il convient donc - en pratique - d'additionner les deux pour y voir clair sur certains sujets, comme la recherche, le numérique ou les transports.

On note aussi un moindre recours aux Décisions Modificatives récurrentes en cours d'année (une seule en 2017), traduisant un réel effort d'approfondissement du travail budgétaire.

En revanche, l'horizon s'obscurcit pour la période 2018, quelques nuages s'annonçant provenant des répercussions des réductions issues du budget national français, et surtout non prévues pour les plus récentes.

Que ce soit au niveau du transfert de compétences dans le domaine des transports (450 M€ en 2017, et rien en 2018), ou que ce soit au niveau des montants attendus de la Taxe professionnelle (perte de 72M€ en 2018). Mais aussi, encore des difficultés pour la DGF, dont le soutien de l'Etat - 60 M€ en 2017 - ne sera pas reconduit, malgré les 10 millions de la dynamique de TVA qui viennent adoucir la note.

Au final, pour construire le fameux « contrat de confiance » entre l'Etat et la Région, il faudra plusieurs années.

On note aussi l'impact des réglementations de l'Union Européenne, en particulier dans le domaine des formations sanitaires et sociales. Pour rester dans le sujet formation, nous soulignons la grande incertitude pour les budgets des années futures du soutien à l'apprentissage, l'effort des Régions devant être partagé avec notamment les Communautés de Communes. Le Collège 3-4 souligne à quel point la formation initiale et tout au long de la vie est un investissement majeur pour l'avenir de notre région. On pourrait craindre que 2018 marque la fin des bons équilibres budgétaires. Espérons qu'il n'en sera rien avec la mise en place du dispositif de surveillance et de réactivité sur les dépenses / recettes. Une remarque sur le niveau des subventions qui sont

réparties en deux grandes catégories : celles (hors convention TER), fléchées vers les grandes structures, pour une enveloppe de 1 Milliard € et la deuxième, orientée vers les Associations, pour une enveloppe de 400 M€, niveau que chacun appréciera.

Notre dernière remarque porte sur le ratio d'endettement de 4,2 années, heureusement orienté à la baisse. On note d'ailleurs que le ratio de l'ensemble des Régions de France se situe à 8.

Tout cela est clairement souligné dans notre avis, que nous voterons donc.

Je vous remercie.



Le budget primitif 2018 évalué à 3741 M€ est marqué principalement par :

- L'impact du transfert des compétences départementales de gestion des liaisons autocars financé par une nouvelle part de CVAE ;
- Les lois de finances qui confèrent à la Région une part de recettes de TVA mais avec en définitive la non-compensation de la nouvelle compétence économique
- Un transfert de 46 M€ de crédits de fonctionnement des politiques régionales vers la section d'investissement, conformément aux orientations budgétaires.

Le CESER estime que la lisibilité du document de présentation du budget doit être améliorée pour le citoyen- contribuable.

Il observe que la structure du budget proposé est conforme aux orientations budgétaires. Il relève que les recettes soulèvent de vives inquiétudes à court terme mais offrent des perspectives ultérieures plus favorables. Il appelle au plus grand discernement dans le choix des dépenses. Il encourage la Région à maintenir l'effort prévu en faveur du développement économique malgré le désengagement de l'Etat sur le niveau de recettes transférées au titre de la TVA.

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