

AVIS

# Avis sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2025

Un nouveau budget responsable et ambitieux face à un contexte budgétaire national grave

OCTOBRE 2024





AVIS

## **Sur les orientations budgétaires pour l'exercice 2025**

**Un nouveau budget responsable et ambitieux face à un  
contexte budgétaire national grave**

Assemblée plénière du 7 octobre 2024

Rapporteur : Bruno LAMOTTE

Président de la commission « Budget – Finances »

Résultats des votes :

160 votants

160 ont voté POUR

0 a voté CONTRE

0 s'est abstenu

1 n'a pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2024-03

## Sommaire

1	La proposition de l'Exécutif	4
1.1	La stratégie budgétaire de mandat 2022-2027	4
1.2	Les évolutions envisagées pour l'hypothèse budgétaire 2025	6
1.2.1	Un périmètre modifié par l'institution d'une nouvelle structure de portage du matériel roulant ferroviaire	6
1.2.2	Des recettes incertaines	6
1.2.3	Des dépenses stables hors matériel roulant	7
1.2.4	Un emprunt mobilisé à 222M€	8
1.2.5	Les engagements pluriannuels de dépenses	8
2	Les observations du CESER	9
2.1	Sur les recettes	9
2.2	Sur les estimations quantitatives de dépenses	9
2.3	Sur les choix budgétaires	10
2.3.1	Investir pour l'avenir	10
2.3.2	Evaluer	10
2.3.2	Pour une Région catalyseur de projets	10
	Annexes	11
	Contributeurs	12
	Remerciements	14
	Déclarations des groupes	15

# 1 La proposition de l'Exécutif

Comme habituellement, les données présentées sont celles des estimations de réalisations au compte administratif, par construction toujours inférieures aux dépenses prévisionnelles puisqu'on ne mandate jamais ces prévisions à 100 %.

## 1.1 La stratégie budgétaire de mandat 2022-2027

La première partie du rapport actualise la présentation faite lors de l'exercice précédent en intégrant les données du compte administratif 2023 avec des retraitements permettant les comparaisons entre Régions.

La rétrospective comparative élaborée par le Cabinet Michel KLOPFER pour les différentes Régions au 31 décembre 2023 montre une position d'Auvergne-Rhône-Alpes conforme aux objectifs fixés de performance sur les ratios de solvabilité :

- Le taux d'épargne brute (épargne brute ou autofinancement / dépenses réelles de fonctionnement)
- La capacité de désendettement, calculée en nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette directe si elle était stabilisée. A noter que faute de données comptables publiques sur flux et stocks des crédits baux ferroviaires, ces derniers ne sont pas intégrés dans la comparaison.

Les axes stratégiques du mandat sont poursuivis malgré les contraintes relatives aux coûts de l'énergie impactant les transports par autocar ou à la pression des effectifs de lycéens dans certaines aires urbaines en forte pression démographique.

Les principes fondant ces axes pour la période 2022-2027 sont rappelés :

- Une progression des dépenses inscrites en section de fonctionnement en deçà des recettes de fonctionnement (principe dit de « règle d'or »)
- Un haut niveau d'épargne brute supérieur à 23 % des recettes de fonctionnement
- Un volume de crédits en section d'investissement maintenu au niveau le plus élevé possible
- Un ratio cible de désendettement hors crédit-bail entre 3 et 4 ans
- Un maintien à un niveau élevé de la notation de la Région pour accéder aisément au marché financier.

Tableau : Evolution du budget réalisé estimé par les orientations budgétaires pour 2025

En M€	Réalisé CA 2019	Réalisé CA 2020	Réalisé CA 2021	Réalisé CA 2022	CA 2023 réalisé	2024 CA estimé octobre 2024 (a)	2025 CA estimé octobre 2024 (b)	Evolution (b) - (a)	
<b>Recettes</b>									
Fonctionnement	3 205	3 063	3 187	3 344	3 415	3 541	3 571	+ 30	+0,8%
Investissement hors emprunt	288 hors FEADER (1)	400	435	446	519	404	739	+ 335	+83,0%
Emprunts mobilisés	175	240	405	173	239	249	222	-27	-10,8%
<b>Total recettes hors FEADER</b>	<b>3 668</b>	<b>3 703</b>	<b>4 027</b>	<b>3 963</b>	<b>4 173</b>	<b>4 194</b>	<b>4 536</b>	<b>+342</b>	<b>+8,1%</b>
<b>Total recettes avec FEADER</b>	<b>4 069</b>	<b>4 116</b>	<b>4 429</b>	<b>3 563</b>	<b>4 563</b>	<b>4 356</b>			<b>+1,5%</b>
<b>Dépenses</b>									
Fonctionnement	2 445	2 300	2 403	2 463	2 549	2 632	2 671	+39	+1,5%
Investissement hors dette	1 487 (y compris FEADER) (1)	1 663 (y compris FEADER)(1)	1 614	1 711	1 745	1 519			
(investissement hors FEADER et dette)	(1 086) hors FEADER (1) et hors dette	(1 250) hors FEADER (1) et hors dette	(1 414) Hors FEADER et dette	(1 311) Hors FEADER et dette	(1 355)	(1 357)	(1 600)	+243	(+17,9%)
(investissement hors FEADER, hors dette hors matériel roulant)	?	?	?	?	(1 200)	(1 210)	(1 250)	(+40)	
Remboursement capital dette	178	176	199	197	239	249	226	-23	-9,2%
<b>Total dépenses</b>	<b>4 110</b>	<b>4 139</b>	<b>4 418</b>	<b>4 371</b>	<b>4 533</b>	<b>4 400</b>			
(total dépenses hors FEADER)	(3 709) hors FEADER (1)	(3 726) hors FEADER(1)	(4 018) hors FEADER	(3 971) hors FEADER	(4 143)	(4 238)	(4 497)	(+259)	(+6,1%)
Solde de clôture reporté	34	11	20,3	13,5	44				-

\* avec inscription de la part modulable TICPE loi Grenelle 65 M€ en recettes d'investissement comme demandé par le CESER et non plus en recettes de fonctionnement ?

\*\* en intégrant la progression du FEADER de 703 M€ prévue en DM à hauteur de 703M€ et réalisé à 465M€ - inscription même si ces fonds ne font que transiter par le budget régional

(1) FEADER = 401 M€ en 2019 et 413 M€ en 2020, 416 M€ en 2021, 400 M€ en 2022, 400 M€ en 2023, 162 M€ (estimation) en 2024

Elaboration CESER

## **1.2 Les évolutions envisagées pour l'hypothèse budgétaire 2025**

Hors FEADER, en 2024, ce sont globalement 4,2 milliards d'euros qui pourraient être financés au titre du budget de la Région. Cette estimation est demeurée globalement stable depuis les orientations budgétaires 2024, avec des ajustements internes (recettes de fonctionnement et dépenses d'investissement à la hausse de l'ordre de 50 M€ ; recettes d'investissement et dépenses de fonctionnement à la baisse de l'ordre de 50 M€). L'estimation reste à préciser dans le prochain compte administratif à venir en juin 2025.

### **1.2.1 Un périmètre modifié par l'institution d'une nouvelle structure de portage du matériel roulant ferroviaire**

Pour 2025, l'hypothèse budgétaire est fortement impactée par la constitution de la SPL « actifs ferroviaires et appui à la mobilité » dans le cadre de la reprise par la Région des biens affectés au service TER de façon à garantir aux opérateurs une équité de traitement. Il s'agit d'une nouvelle structure créée en octobre 2024 à laquelle la Région doit confier le portage financier-et potentiellement opérationnel- du matériel roulant ferroviaire transféré à sa valeur nette comptable. La SPL valorisera par des loyers facturés aux opérateurs ces actifs, transférés par la Région progressivement en plusieurs exercices. Elle pourra aussi mobiliser des emprunts. Elle versera à la Région des « droits d'entrée », recettes d'investissement pour la Collectivité calibrées par l'Exécutif à hauteur de ses besoins d'investissement prévus dans un plan pluriannuel. Pour 2025, ceci se traduit par une inscription dans les comptes de la Région d'un montant minimal estimé à 350 M€ tant en recettes d'investissement qu'en dépenses d'investissement. En dépenses d'investissement, cette enveloppe pour 2025 doit permettre notamment de renouveler à mi vie deux séries de rames. Elle est à comparer à un mandatement annuel d'environ 150 M€ en 2023 et en 2024 en faveur du matériel roulant ; il en résulte une progression de l'ordre de 200 M€ pour ce poste.

**Hors FEADER, et hors matériel roulant, l'hypothèse budgétaire traduit une certaine stabilité à hauteur d'environ 4,2 milliards d'euros.**

### **1.2.2 Des recettes incertaines**

Hors droits d'entrée de la SPL actifs ferroviaires, et hors emprunt, les recettes de fonctionnement et d'investissement devraient être quasi identiques.

La TVA constitue la première recette régionale, à hauteur de la moitié du volume global et de 61 % des recettes de fonctionnement. Le caractère peu compréhensible de son rendement en 2024 (+1,2 %), bien moindre que prévu, ayant été rappelé, l'Exécutif prévoit pour 2025 selon les prévisions OCDE ou Banque de France une hypothèse d'évolution de type PIB + inflation soit +3 %, (+ 49 M€, passant de 2 151 M€ en 2024 à

2 200 M€ en 2025).

Les autres recettes fiscales sont proposées en stabilité, notamment les différentes parts de TICPE et aussi la dernière recette encore maîtrisée par la Région, la carte grise, malgré les exonérations sur les immatriculations de voitures électriques.

La loi de finances est également source d'incertitude compte tenu de la situation préoccupante des comptes de l'Etat et d'un risque sur le montant des concours aux collectivités locales. D'où une hypothèse de réduction de 2 M€ des dotations de l'Etat.

S'agissant des autres recettes, il est à noter :

- Des réductions de fonds européens ou FEADER (en fonctionnement et en investissement selon tableau page 13), conformément au caractère irrégulier des encaissements de ces fonds -38 M€ de 2024 à 2025.
- Des hausses conjoncturelles sur certaines recettes liées à des politiques nationales contractualisées en matière de santé, de formation, de CPER +34 M€ de 2024 à 2025

### 1.2.3 Des dépenses stables hors matériel roulant

- En section de fonctionnement + 39 M€

Après la période de réduction des crédits de fonctionnement de 2016 à 2020, est intervenue celle d'une légère progression d'année en année : +103 M€ en 2021 ; +60 M€ en 2022 ; +86 M€ en 2023 ; +83 M€ (estimation) en 2024. Pour 2025, la progression est envisagée à hauteur de 39 M€ soit +1,5 % à un rythme inférieur à l'inflation.

- En section d'investissement hors dette et hors FEADER

Avec le matériel roulant ferroviaire + 243 M€

Il importe de traiter à part le matériel roulant logé désormais dans la SPL et en progression de 200 M€ dans une hypothèse de consommation de 150 M€ de crédits sur ce poste en 2024.

Hors matériel roulant + 40 M€ environ

Ce sont environ 1 250 M€ d'autres dépenses d'investissement qui sont envisagées pour 2025, contre 1 210 M€ en 2024, soit une progression de 40 M€ (+ 3 %).

- Remboursement en Capital de la dette, 249 puis 226 M€ soit -23 M€

Le pic de remboursement attendu en 2024 étant passé, le montant 2025 se réduit.

#### 1.2.4 Un emprunt mobilisé à 222M€

L'ajustement recettes/dépenses par la mobilisation de l'emprunt se détend un peu, avec une enveloppe réduite de 27 M€ par rapport à 2024. Ceci dans un contexte de retour des taux directeurs de la BCE vers le bas, taux ramenés de 4,5 % début juin à 3,65 % fin septembre après la décélération de l'inflation.

#### 1.2.5 Les engagements pluriannuels de dépenses

Le stock d'autorisations de programme d'investissement est passé de 4 896 M€ en 2021 à 4 823 M€ en 2022 puis à 4 711 M€ en 2023. L'Exécutif souligne sa volonté de maîtriser la soutenabilité de ses engagements.

## 2 Les observations du CESER

### 2.1 Sur les recettes

Le CESER partage la perplexité exprimée dans le rapport d'orientations budgétaires concernant le rendement des fractions régionales de la TVA en 2024, rendement très inférieur à l'addition des indicateurs PIB + inflation. Il s'interroge sur la solidité de l'hypothèse 2025 à +3 % reprenant fort logiquement ce module. La TVA est une recette fiscale de flux dynamique c'est-à-dire étroitement liée à la conjoncture économique à la hausse ou à la baisse. Ses variations sont comprises par les élus et sanctuariser cette recette est impossible.

Concernant le produit attendu de la carte grise, estimé en stabilité pour 2025, le CESER s'interroge également sur l'équilibre entre la dynamique globale du marché de l'auto et l'effet de la montée en charge progressive du parc de véhicules électriques exonérés de la taxe.

Il observe cependant que la Cour de justice européenne introduisant l'abandon de toute modulation de la TICPE à l'échelle infranationale à compter de 2025 pourrait permettre d'ajuster à la hausse la recette régionale d'investissement correspondante.

Plus globalement le CESER est préoccupé par la réduction des marges de manœuvre des finances publiques nationales. Cette réduction risque d'impacter les capacités de l'ensemble des acteurs publics à investir pour l'avenir des territoires et des populations d'Auvergne-Rhône-Alpes. La Collectivité régionale peut elle-même être pénalisée malgré ses bons ratios de solvabilité.

En tout état de cause, le CESER préconise que l'Etat limite les décisions fiscales inopinées et donne plus de visibilité à moyen terme en anticipant sur une fourchette d'enveloppes de recettes régionales. Il souhaite que ceci soit permis par le nouveau contrat de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales que le premier ministre vient d'appeler de ses vœux.

### 2.2 Sur les estimations quantitatives de dépenses

Le CESER renouvelle combien des orientations budgétaires ne peuvent pas se limiter à un énoncé des orientations des politiques sans estimation des évolutions chiffrées d'un exercice sur l'autre pour chacun des postes de dépenses, avec toutes les explications nécessaires sur les raisons de ces évolutions (choix de priorités, réorientations, opportunités et contraintes...).

Le budget est impacté par la mise en place d'une SPL destinée à assurer le portage financier d'une masse considérable d'actifs ferroviaires dans le cadre d'une équité recherchée dans l'ouverture à la concurrence des TER. Sa première déclinaison devrait générer pour la Région 350 M€ de recettes et dépenses d'investissement, dans un jeu à trois de flux financiers en cours de finalisation entre Région, SPL et opérateurs. Le CESER prend acte de la recherche escomptée d'une plus grande souplesse permise par

cette nouvelle structure porteuse. Il relève néanmoins une certaine complexité. Il souhaite que le budget primitif contienne toutes les précisions utiles à la compréhension du montage financier.

Plus globalement, il importe de dégager une vision budgétaire sous forme de tableau de bord chiffré. Le CESER rappelle combien il serait souhaitable de retrouver comme avant 2020 un document présentant un exercice de projection budgétaire à N+1, N+2. A défaut d'une projection dont on peut comprendre la difficulté liée aux incertitudes sur les recettes, il serait fort utile de disposer d'une prospective utilisant une méthode de scénarios selon des hypothèses hautes, basses ou moyennes en recettes et dépenses de façon à éclairer les élus et les citoyens sur les marges de manœuvre budgétaires de la Région.

## **2.3 Sur les choix budgétaires**

### **2.3.1 Investir pour l'avenir**

Le CESER rappelle combien les choix budgétaires ne doivent pas seulement s'appuyer sur des données quantitatives mais aussi sur une approche qualitative de façon à prioriser les investissements d'avenir, à sélectionner dans les deux sections comptables de fonctionnement et d'investissement. De tels investissements d'avenir sont de plus en plus impératifs dans un monde de plus en plus marqué par les incertitudes.

### **2.3.2 Evaluer**

Positionner la collectivité régionale avec le meilleur effet levier au sein des collectivités publiques doit être une préoccupation constante. Ceci passe par un prérequis, celui de l'évaluation des politiques à travers ses cinq critères de l'efficacité, l'efficacités, la cohérence, la pertinence et l'utilité.

### **2.3.2 Pour une Région catalyseur de projets**

La position de la Région pour inciter et organiser une cohérence entre les acteurs doit être valorisée. Dans son avis sur la 1ère modification du SRADDET de juillet 2023, le CESER soulignait l'importance des partenariats. Il appelait alors de ses vœux une ingénierie de projet à développer par la Région au service des territoires. Une telle ingénierie est indispensable tout particulièrement pour les territoires les moins dotés en ressources et compétences de façon à mobiliser au mieux maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'usage par les utilisateurs et maîtrise d'œuvre. De fait, investissement et fonctionnement sont souvent indissociables : si dans de nombreux cas l'ingénierie est un préalable à l'investissement, il existe aussi pour certaines collectivités locales un frein à investir si elles ne disposent pas de l'accompagnement nécessaire pour faire fonctionner l'équipement une fois réalisé.

# Annexes

## Annexe 1

### Lettre de saisine

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



#### Le Président

Monsieur Antoine QUADRINI  
Président  
Conseil économique, social et environnemental  
régional  
8 rue Montrochet  
CS 90051  
69285 LYON Cedex 02

Le Conseil régional, le 27 septembre 2024

Monsieur le Président,

En référence aux articles L 4241-1 et L 4241-2 du code général des collectivités territoriales, j'ai l'honneur, par la présente, de saisir le Conseil économique, social et environnemental régional pour avis sur les rapports suivants :

- Réinventer l'offre et les services des mobilités du quotidien en Auvergne-Rhône-Alpes
- La Région maintient et renforce son cap budgétaire 2024
- Un nouveau budget responsable et ambitieux face à un contexte budgétaire national grave

Ils seront examinés lors de l'Assemblée plénière des 10 et 11 octobre prochains. Les horaires de passage vous seront communiqués par la Direction des Assemblées et relations aux élus.

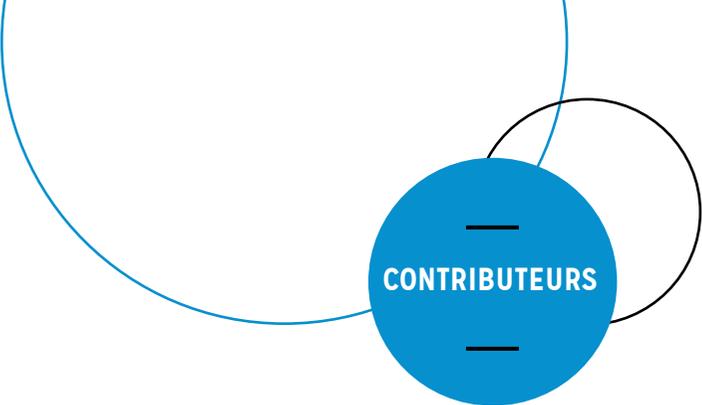
Dans cette attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Fabrice PANNEKOUCKE

Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes  
Lyon  
101 cours Charlemagne  
CS 20033 – 69269 Lyon Cedex 02  
Tél. 04 26 73 40 00

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

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



## CONTRIBUTEURS

### Contributeurs

#### ► Bruno LAMOTTE

Président de la commission « Budget – Finances »

#### ► Marie-Christine PLASSE

2<sup>ème</sup> vice-présidente, référente de la commission

#### ► Jocelyne ROCHE

Vice-présidente déléguée, Présidente de la Conférence des Présidents

---

## Collège 1\*

- ALLARD Nelly (HABITAT)
- ANGELOT Eric (CRMCCA)
- BORDES Claude (UIMM)
- BRUNET Christian (U2P-UNAPL)
- DESSERTINE Philippe (SYNTEC)
- DOLLEANS Jean-Luc (CCI)
- DUBOISSET Gilles (CCI)

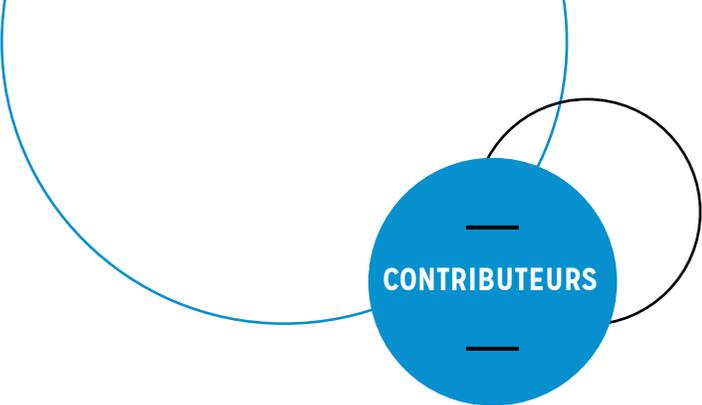
## Collège 2\*

- BLACHON Eric (FO)
- CANET Fabrice (CGT)
- GILQUIN Jean-Pierre (FO)
- GUERROUI Nassira (CFE-CGC)
- GUILHOT Jean-Marc (CFDT)
- HAMELIN Catherine (UNSA)
- LE GAC Elisabeth (CFDT)
- MARGERIT Laurence (CGT)

## Collège 3\*

- BERNARD Sébastien (UNIVERSITES)
- AUBERGER Eliane (CEN)
- CARUANA Laurent (Personnalité qualifiée)
- CERNYS Rémy (CHASSEURS)
- CHAPPELET Jean (URIOPSS)
- CONDAMIN Yvon (MRIE)

\* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / **Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / **Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / **Collège 4** : Personnalités qualifiées



## CONTRIBUTEURS

### Collège 1\*

- JAVELLE Valérie Anne (MEDEF)
- LATAPIE Didier (CMA)
- LAUZIER Léa (JEUNES AGRI.)
- PFISTER Françoise (UIMM)
- REYNIER Frederic (BATIMENT)
- ROUSSIN Sandrine (SYNDICAT AGRI)
- SIMON-JEAN Marc (EDF)
- VARICHON Béatrice (FINANCES)

### Collège 2\*

- MILANETTI Nathalie (CFE-CGC)
- MYC Michel (UNSA)
- NINNI Agnès (CFDT)
- SAILLANT Elisabeth (CFDT)
- SALA Chantal (CGT)

### Collège 3\*

- GILLES Pascale (MOUV. ASS.)
- PELLA Dominique (RECHERCHE)
- PROST Michel-Louis (ADIRA)
- RESCHE-RIGON Frédérique (FNE)
- VERNEY-CARRON Florence (Personnalité qualifiée)
- WALBAUM Ludovic (Pers. Qualifiée Env.)

*Collège 1 : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / Collège 2 : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / Collège 3 : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / Collège 4 : Personnalités qualifiées*

## Remerciements

## Remerciements

*Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes remercie les personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cet avis.*

*Les conseillers approfondissent leurs connaissances en prenant appui notamment sur les auditions, les enquêtes, les débats menés dans le cadre de la commission ou du groupe de travail. De nombreuses personnalités sont entendues chaque année par l'assemblée, ces spécialistes délivrent ainsi leur savoir et leur expérience, ces échanges sont une grande richesse pour le CESER.*

**BONNEVILLE Agnès**, Directrice adjointe en charge du budget de la Direction des Finances du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

**DARAGON Nicolas**, Ministre délégué chargé de la Sécurité du quotidien, Vice-président délégué aux finances, à l'administration générale, aux ressources humaines et aux fonds européens du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

**OLIVER Pierre**, Conseiller délégué aux fonds européens et aux relations avec les métropoles du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

**SIMON Claire**, Directrice générale adjointe du pôle Pilotage des Ressources du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

**TARDY-COVERT Thierry**, Directeur de la Direction des Finances du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

# Déclarations des groupes

## Intervention de Christian BRUNET, au nom du Collège 1

Monsieur le Président, Mesdames messieurs les conseillers, Mesdames messieurs

Ce document d'orientation poursuit la stratégie budgétaire pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, avec toujours pour règle d'or : les dépenses de fonctionnement ne pourront pas augmenter plus que les recettes de fonctionnement.

De ce fait nous constatons la prudente progression des dépenses de fonctionnement qui permet de conserver un haut niveau d'autofinancement et d'épargne.

Des ratios de gestion pour un taux d'épargne brute permettant un niveau d'autofinancement avec un objectif de 23% des recettes de fonctionnement.

La poursuite des efforts afin de maîtriser l'endettement malgré la hausse des investissements.

Et donc un maintien de l'investissement à un niveau élevé.

Une stratégie de mandat pour une capacité de désendettement maintenue entre trois et quatre années.

Et toujours la recherche d'une notation préservée par les agences de notation qui permet à la région des facilités d'accès au marché financier.

A noter également que dans cet axe stratégique aucune hausse d'impôt n'est envisagée.

Les hypothèses de recettes régionales sont soumises à quelques incertitudes sur l'évolution des recettes fiscales et notamment sur la recette principale qu'est la fraction de TVA. (61 % en 2023)

Les variations conjoncturelles incitent à la prudence, la prévision de TVA retenue dans cette présente orientation budgétaire est estimée à 3 % adossée à l'hypothèse de croissance et d'inflation de 2025, ce taux correspond à peu près aux prévisions économiques de septembre 2024.

Bien que marginales, les dotations de l'Etat dans un contexte d'instabilité politique, sont prévues avec une hypothèse de baisse de 1,5 %.

Stabilité sur les recettes de cartes grises mais peut-être de légères baisses à envisager.

A noter, la création d'une Société Publique Locale (SPL) afin de se préparer à l'ouverture à la concurrence du réseau du transport ferroviaire qui aura pour but de porter des opérations d'acquisition et de rénovation du matériel roulant qui sera mis à disposition des futurs exploitants. La région avance pas à pas sur ce sujet complexe juridiquement qui devra intégrer des éléments financiers et partenariaux devant nous être précisés afin d'émettre un avis circonstancié.

Le collège 1 considère que ces orientations budgétaires restent prudentes et objectives. Elles ne modifient pas les équilibres grâce aux ajustements effectués. Sur les

investissements d'avenir le collège 1 partage les observations du CESER sur la nécessité de s'appuyer sur une approche qualitative autant que quantitative.

Il partage également la réflexion du CESER qui souligne l'importance des partenariats pour développer une dynamique économique et la nécessité parfois d'un accompagnement en termes d'ingénierie de projet à développer par la Région au service des territoires.

Suite à ces observations, sauf expression individuelle, le collège 1 vote favorablement sur l'avis qui lui a été proposé, à la fois sur le budget supplémentaire ainsi que sur les orientations budgétaires.

---

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

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

J'interviens au nom des organisations du collège 2 CFDT, CGT, UNSA, FSU, CFTC et Solidaires.

Le document d'orientations budgétaires 2025 et le budget supplémentaire 2024 nous ont été présentés par le vice-président N. DARAGON et les agents du service des finances : qu'ils en soient remerciés. Ces orientations s'inscrivent dans un moment de fortes incertitudes politiques, géopolitiques et financières. Mais même —et peut-être surtout— dans cette période, nous aurions besoin d'un document qui trace un cap budgétaire au-delà de 2025. Une telle projection qui présenterait les grandes priorités régionales nous semble à nouveau faire défaut, j'y reviendrai.

Dans ce contexte, cinq points sont pour nous à mettre en évidence, dont le 1<sup>er</sup> concerne le budget supplémentaire 2024.

### **1. Une décision modificative d'ajustement assez classique.**

Il s'agit d'un ajustement légèrement plus conséquent du fait de la baisse de la recette de TVA et du désengagement de l'Etat sur l'apprentissage, désengagement difficilement justifiable. Reste au final une Décision Modificative qui représente 7,96 % du budget primitif total et l'avis qui nous est soumis montre fort justement son poids limité à 0,25 % du volume des crédits de paiements

### **2. Une stratégie de compression des dépenses de fonctionnement qui perdure.**

Nous en venons aux orientations budgétaires qui subissent cette année encore la règle d'or —des dépenses de fonctionnement inférieures aux recettes de fonctionnement— fixée par l'exécutif régional.

Cette règle conduit chaque année à des coupes budgétaires : peu importe qu'on les appelle fonctionnement ou investissement, ce sont des investissements d'avenir qui ne sont plus réalisés, ce qui pénalisera —entre autres— l'emploi de demain. Le projet d'avis de la commission 10 le rappelle pertinemment.

Le chapitre formation professionnelle est pour la 1<sup>ère</sup> fois budgétairement couplé à celui de l'enseignement pour ne représenter que 30 % des dépenses de fonctionnement envisagées. Et la ventilation indiquée par la Région entre ces deux chapitres montre que la formation —déjà lourdement amputée au cours de ces dernières années— ne sera dotée que de 40 % de ces 30 %... ce qui fait comme l'an dernier toujours 12 %, et ce qui situe toujours l'effort de formation à un niveau historiquement bas. Rappelons que, contrairement à d'autres chapitres de dépenses tels que les transports par exemple, la formation est quasi-exclusivement alimentée par des dépenses dites de fonctionnement.

Quant aux autres politiques régionales, économie, agriculture, tourisme, recherche-innovation, environnement, aménagement du territoire, culture, sport, jeunesse, santé, ou encore solidarité, elles n'émargent qu'à hauteur de 15 % des dépenses de fonctionnement (ramené aux chiffres du dernier compte administratif, cela représente 380 M€ pour l'ensemble). Nous n'avons pas de vision dans ce Document d'Orientations Budgétaires des montants d'investissements envisagés pour chacune de ces politiques.

Alors, bien entendu, il serait pertinent de réfléchir à une affectation d'une part de l'épargne qui ne cesse de croître au financement de dépenses de fonctionnement qui sont constitutives d'investissements dans les compétences dont la région et ses habitants ont besoin.

### 3. Une saine gestion de la dette au service d'une approche proactive.

L'analyse de l'encours de dette par mode de financement montre la réactivité des services de la Région dans la recherche des financements les plus attractifs, avec une part prédominante des emprunts obligataires ainsi que des enveloppes contractualisées avec la Banque européenne d'investissement et la Caisse des dépôts.

Dans ce contexte de hausse des taux, la gestion active vise à optimiser la structure de la dette pour réduire les coûts, minimiser les risques et améliorer la flexibilité financière.

La Région a ainsi réajusté les crédits affectés à cet outil en fin d'année 2024 pour compléter son enveloppe budgétaire en dépenses et recettes réelles pour 8 M€ et en dépenses et recettes d'ordre pour 30,7 M€, ces dernières pour l'utilisation d'emprunts revolving comme régulateur de trésorerie.

On doit attirer l'attention sur les dangers de cette gestion notamment sur les fluctuations des taux d'intérêt qui peuvent affecter le coût du service de la dette, et sur la disponibilité nécessaire de liquidités pour répondre aux besoins immédiats.

Reste que cette gestion de la dette vise à maximiser les avantages financiers tout en minimisant les risques associés à l'endettement, c'est en cela positif.

### 4. La Société Publique Locale, nouveauté intéressante dans un contexte critiquable.

Intéressante car elle offre des modalités de gestion plus souples, une capacité d'action plus rapide, une plus grande souplesse par rapport aux règles de la commande publique. Intéressante aussi car elle permet à la Région de conserver la maîtrise politique de la gestion des transports.

Intéressante enfin car cette SPL sera l'outil de portage des actifs ferroviaires dans un contexte critiquable d'ouverture à la concurrence. Outre les questions de garanties sur

les droits, de conditions de travail et d'emploi, le risque est grand d'une augmentation des tarifs pour les usagers puisque l'exploitant aura à assumer le versement d'un loyer à la SPL.

#### 5. Une ambition de long terme qui ne saute pas aux yeux.

Au-delà d'objectifs purement budgétaires sur l'épargne ou le désendettement, nous attendions des engagements plus précis et volontaristes sur des réponses à apporter aux besoins de nos concitoyens de la région, dans un cadre pluriannuel de relations entre Etat et collectivités. Pour être complet, rappelons que les torts sont partagés car cette absence de prospective de long terme est tout aussi imputable à l'Etat. Il n'en demeure pas moins qu'il devient vraiment difficile de travailler dans ces conditions.

Une telle vision de moyen et long terme permettrait aussi d'avoir une lecture et un chiffrage de la consommation des fonds européens qui s'inscrivent dans des programmes pluriannuels.

L'avis de la commission 10 préconise donc fort justement de dégager une projection budgétaire à moyen terme.

Le débat budgétaire est un moment clé de la vie démocratique, moment clé qui ne peut se résumer à un discours sur la réduction des dépenses publiques comme seul projet d'avenir. Concilier équilibre budgétaire et préparation d'un avenir commun, ce serait investir dans l'accès pour tous aux services publics et de santé, à la formation, aux bénéfices d'une transition écologique juste au quotidien pour se déplacer, se loger ou encore se nourrir.

Les avis proposés par la commission 10, dont nous saluons le travail sous la houlette de son Président Bruno Lamotte et de notre chargé d'étude Michel Raffin, prennent en compte nombre de ces remarques. Nos organisations voteront donc ces textes.

Je vous remercie.

---

#### **Intervention de Michel-Louis PROST, au nom des Collèges 3 et 4**

Monsieur le Président, mes chers Collègues,

Ah les Orientations Budgétaires !

Même si elles ne contiennent que peu de chiffres (on verra ça au moment du Budget), elles sont extrêmement importantes, car tout le monde sait qu'elles exposent l'ossature du budget à venir, les choix opérés par l'Exécutif et – au final – le cap qui sera suivi par la Région en 2025.

Nos 13 participants à la Commission 10 ont donc été hautement attentifs au contenu de ces « Orientations budgétaires ».

Au-delà de tout ce que notre avis expose, que retient notre Collège 3-4 ou que souhaite t'il mettre en lumière ?

Pour aller droit au but, c'est la création d'une SPL « ferroviaire » qui nous a le plus intrigués.

Cette « Société Publique Locale », qui sera créée le 11 octobre de cette année, se nomme donc « SPL actifs ferroviaires et appui à la mobilité ».

Son tour de table se compose pour l'instant de nos collectivités : la Région Auvergne-Rhône-Alpes et de « Vichy Communauté (Agglomération de Vichy).

Mais d'autres collectivités de la région (via les différents SERM – Services Express Régionaux Métropolitains) ont vocation à y entrer et y sont attendues.

Nous avons compris que cette SPL allait porter à terme la propriété de l'ensemble du matériel roulant, et sans doute des ateliers qui vont avec.

Nous avons compris qu'elle serait dotée de 350 M€ représentant la valeur de ces matériels, par transfert de propriété. Mais que cette même SPL paierait ces 350 M€ à la Région sous forme de « droits d'entrée », afin qu'elle utilise cet argent pour investir en 2024 (contre 150 M€ en 2023).

Nous avons aussi compris qu'elle pourra lever des emprunts si nécessaire et qu'elle facturera des loyers aux opérateurs utilisant ces matériels (donc, seulement la SNCF pour l'instant, avant l'ouverture effective à la concurrence).

Comment les opérateurs accepteront-ils de payer des loyers qu'ils ne payaient pas les années précédentes ?

Quels sont les exacts flux de propriété et financiers entre les partenaires ?

Nous devons reconnaître que nous n'avons pas de réponses à ces questions et que tout cela reste, sinon complexe, en tout cas peu clair.

Même le montant de 350 M€ échangé entre la Région et la SPL nous interroge. Il représente en effet la valeur des investissements prévus en 2025 dans le plan pluriannuel. Mais la valeur comptable des actifs roulants transférés à la SPL devrait être largement supérieure à ces 350 M€, une fois les expertises et les transferts terminés. Le montant final devrait être proche du milliard d'euros.

Enfin, nous avons noté que cette « structure supplémentaire » n'aura aucun personnel affecté, sauf une quote-part d'agents de la Région, nécessaire pour son fonctionnement administratif.

Tout cela à suivre donc ... L'avis de notre CESER reprend parfaitement tout ça.

Voici maintenant quelques autres points que nous souhaitons relever.

En ce qui concerne les recettes de TVA (le premier poste de recettes de la Région, rappelons-le), la hausse de 3 % annoncée est à juger au regard de la baisse inexpliquée de cette recette constatée en octobre de cette année (voir notre intervention au sujet du BS).

On apprécie bien deux points :

- Le maintien d'un haut niveau d'épargne brute (au-delà de 23%) garantissant un auto-financement important pour les investissements,
- Un ratio-cible de désendettement (hors crédit-bail) inférieur à 4 ans, permettant d'emprunter à des taux meilleurs.

Enfin, pour conclure, nos collègues appuient clairement deux demandes faites au sein de l'avis :

- Demande à la Région pour qu'elle mette en place une cellule d'ingénierie de projets, à mettre au service des nombreuses communes qui n'ont pas les moyens d'avoir ce type de support, et qui pourtant doivent gérer de nombreux projets obligatoires (ZAN, SRADDET, etc. ...)
- Demande de pouvoir disposer d'une projection budgétaire à 5 ans ou plus, afin de mieux placer l'examen d'un budget annuel dans le contexte d'un cap général, par exemple en utilisant la méthode des scénarios chère à notre section Prospective.

Monsieur le Président, mes chers collègues, comme nos 13 participants à la Commission 10 qui ont travaillé à la composition de l'avis du CESER et qui l'ont validé, et sauf expression individuelle motivée, le Collège 3-4 votera donc cet avis.

Je vous remercie.

# Contacts

## Délégué général

Grégory MOREL

gregory.morel@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 95

## Déléguée générale adjointe

Ingrid RANCHIN

ingrid.ranchin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 55 16

## Déléguée générale adjointe

Corinne LEBRETON

corinne.lebreton@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 48 72

## Chargé d'études

Michel RAFFIN

michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 45

## Contact presse

Nancy PIEGAY

nancy.piegay@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 40 44

## AVIS

Les orientations budgétaires pour 2025 font apparaître une stabilité de l'enveloppe budgétaire à hauteur de 4,2 milliards d'euros hors matériel roulant ferroviaire. Le périmètre est en effet modifié par l'institution d'une société publique locale (SPL) de portage des actifs ferroviaires : la Région qui devrait mandater environ 150 M€ en faveur des rames ferroviaires pourrait inscrire l'an prochain 350 M€ en recettes provenant de la SPL pour financer son besoin de dépenses sur ce poste.

Les recettes attendues sont incertaines, d'abord la recette TVA qui constitue la moitié de l'enveloppe et dont le rendement faible en 2024 est inexpliqué, ensuite les recettes liées à la consommation de carburant et au marché de l'auto. Préoccupé par l'absence de visibilité donnée par l'Etat aux collectivités locales et par la crise des finances publiques, le CESER relève l'annonce par le premier ministre d'un contrat de responsabilité.

Il renouvelle son attente à la fois de données chiffrées pour 2025 avec les explications nécessaires, notamment pour le matériel roulant ferroviaire, et d'une prospective avec scénarios pour les exercices suivants.

Le CESER souhaite des choix budgétaires fondés sur les investissements d'avenir, après évaluation des politiques, et sur la vocation de la Région à catalyser des projets grâce à une ingénierie adaptée en vue de dynamiser l'investissement.

BUDGET REGIONAL | EVALUATION DES POLITIQUES REGIONALE |  
FINANCES LOCALES | ORIENTATIONS BUDGETAIRES | REGION  
AUVERGNE-RHONE-ALPES

Crédits photos : 123rf

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



**CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON**  
8 rue Paul Montrochet - CS 90051 - 69285 Lyon cedex 02  
T. 04 26 73 49 73

**CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND**  
59 Bd Léon Jouhaux - CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2  
T. 04.73.29.45.29