

AVIS

Avis sur le budget supplémentaire de l'exercice 2024

La région maintient et renforce son cap budgétaire 2024

OCTOBRE 2024





AVIS

Sur le budget supplémentaire de l'exercice 2024

La région maintient et renforce son cap budgétaire 2024

Assemblée plénière du 7 octobre 2024

Rapporteur : Bruno LAMOTTE

Président de la commission « Budget – Finances »

Résultats des votes :

160 votants

158 ont voté POUR

0 a voté CONTRE

2 se sont abstenus

1 n'a pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2024-02

Sommaire

1	La structure du budget supplémentaire proposé pour 2024	4
2	Les observations du CESER	6
2.1	Sur les recettes	6
2.2	Sincérité budgétaire	6
2.3	Les autorisations de programme	6
2.4	La part modulable de TICPE	6
	Annexes	7
	Contributeurs	8
	Remerciements	10
	Déclarations des groupes	11

1 La structure du budget supplémentaire proposé pour 2024

La proposition de l'Exécutif reprend et affecte l'excédent de clôture constaté dans le compte administratif 2023. Il s'agit donc d'un budget supplémentaire et non pas d'une décision modificative. Le présent avis permet au CESER de satisfaire à une de ses obligations légales de consultation sur les documents budgétaires.

L'Exécutif propose les évolutions suivantes en recettes et dépenses

Projet budget supplémentaire de crédits de paiement 2024

Recettes (en M€)		Dépenses (en M€)	
Reprise excédent de clôture 2023	44,00	Personnel	2,40
Gestion active dette	8,00	Gestion active dette	8,00
Recette TVA	-30,00	Provisions	1,87
Fonds de soutien apprentissage	-5,50	Minoration emprunt pour équilibre	-0,80
Fonds européens	-5,00		
Total	11,50	Total	11,50

Rapportée au volume de crédits de paiement votés au budget primitif à hauteur de 4 539M€, l'augmentation proposée en représente 0,25 %.

- Les recettes

L'évolution principale concerne les recettes. Elle est marquée par une consommation aux deux tiers des crédits apportés par l'excédent de clôture 2023 (30 M€ sur 44 M€). On constate en effet une minoration de l'ordre de deux points de la progression d'encaissement de TVA, prévue au budget primitif. Cette recette se trouve ainsi ramenée de 2 180 à 2 150 M€.

Deux autres recettes font l'objet d'ajustements à la baisse :

- Le fonds de soutien à l'apprentissage – 5,5 M€ par décision unilatérale de l'Etat applicable à toutes les Régions.
- Les fonds européens – 5 M€ selon évolution habituelle assez irrégulière des programmes opérationnels.

- Les dépenses de crédits de paiement

Elles sont quasi stables, hors gestion active de la dette équilibrée à hauteur de 8 M€ en recettes et dépenses pour procéder à un refinancement d'emprunt.

On enregistre :

- Un ajustement de 2,4 M€ pour affiner la revalorisation indiciaire des dépenses de personnel
- Une inscription nouvelle globale des provisions à hauteur de 1,87 M€ couvrant certaines créances douteuses

- Les dépenses d'autorisations de programme

Elles sont proposées à la hausse de + 8,6 M€ pour un seul objet : des avances remboursables à taux zéro pour les investissements agricoles, afin d'épargner aux agriculteurs des coûts élevés de prêts bancaires.

Cette enveloppe représente 0,5 % du montant global des Autorisations de Programme nouvelles inscrites au budget primitif (1 800 M€).

2 Les observations du CESER

2.1 Sur les recettes

Le CESER relève que des minorations imprévues de recettes fiscales consomment l'essentiel des crédits dégagés par l'excédent reporté de 2023.

Il s'interroge sur la faiblesse des encaissements de TVA au cours de l'exercice 2024, dont l'évolution à 1,2 % est décorrélée anormalement de celle du PIB + inflation (de l'ordre de 3,5 % selon OCDE ou Banque de France) ; ceci alors qu'un 1 % de croissance de TVA représente 20 M€ de recettes régionales. Il déplore la décision unilatérale de l'Etat de réduire pour toutes les Régions le fonds de soutien à l'apprentissage.

2.2 Sincérité budgétaire

Le CESER observe que le budget supplémentaire satisfait bien le principe de sincérité budgétaire

La très faible augmentation proposée (+0,25 %) traduit un réel budget supplémentaire et confirme pleinement le rôle majeur du budget primitif pour assurer la prévision de dépense, conformément au principe comptable de la sincérité budgétaire.

2.3 Les autorisations de programme

Le CESER approuve le choix d'inscrire 8,6 M€ en autorisations de programme sous forme d'avances remboursables : ceci permet un allègement de la charge en prêts bancaires des agriculteurs engageant des investissements, dans l'attente du versement d'aides FEADER.

Cette mesure intervient dans le cadre d'une politique adoptée par la Région en mars 2024 « Simplification et rapidité : soutenir les agriculteurs d'Auvergne-Rhône-Alpes ».

2.4 La part modulable de TICPE

Le CESER prend acte de la nouvelle jurisprudence sur la part modulable de TICPE applicable en 2025.

La Cour de Justice de l'Union européenne a décidé le 30/05/2024 que toute modulation infranationale d'accise sur les carburants ne sera plus permise à compter de 2025.

Le CESER observe que la Région ne pourra donc plus procéder à une modulation à la baisse de sa part modulable loi Grenelle du 3 août 2009 et qu'elle pourrait ainsi encaisser des recettes supplémentaires.

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.

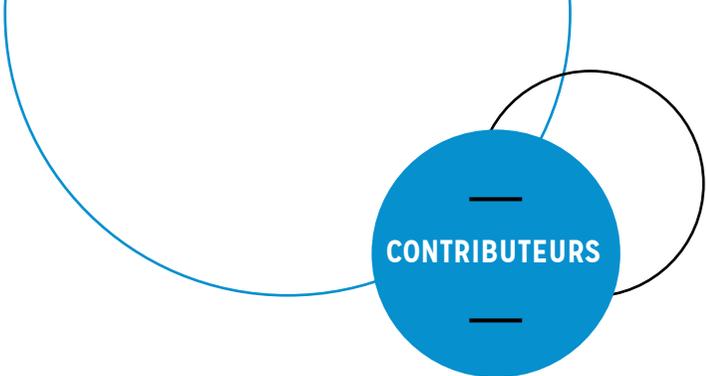
Dans cette attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

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



CONTRIBUTEURS

Contributeurs

► Bruno LAMOTTE

Président de la commission « Budget – Finances »

► Marie-Christine PLASSE

2^{ème} 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)

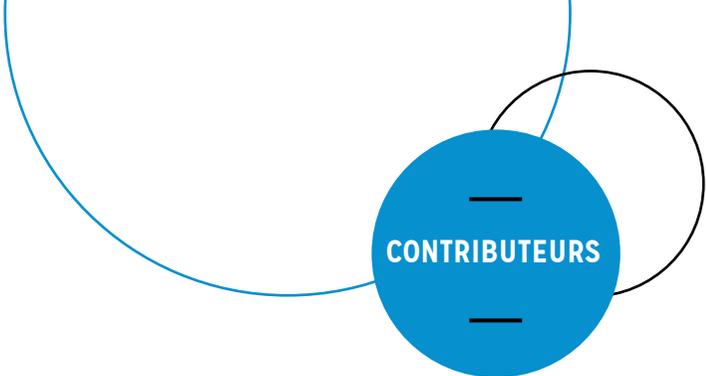
Collège 2*

- 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,

Cette décision modificative du budget 2024 englobe à la fois un ajustement d'écritures en dépenses et en recettes, une constitution et reprise de provision, un ajustement des autorisations de programme, un ajustement de l'emprunt et une affectation du résultat 2023.

Exercice annuel nécessaire qui nous a été présenté en commission 10 par le vice-président délégué aux finances Nicolas DARAGON et la directrice générale adjointe Claire SIMON.

Un budget supplémentaire de 11,5 M€ soit 0,25 %. Parmi ces éléments nous pouvons observer une reprise du résultat au compte administratif 2023 de 44 M€ qui permet de compenser une baisse des recettes à hauteur de 40 M€ compte tenu du rythme d'encaissement des recettes fiscales et notamment, l'ajustement nécessaire du fait que l'inscription des fractions de TVA avait été effectué sur la base d'une hypothèse de 4,3 % et que l'évolution constatée sur les huit premiers mois semble inférieure.

Pour les dépenses une modification de 2,4 M€ pour affiner la budgétisation réalisée en 2023 pour la gestion du personnel.

+8 M€ au titre de la gestion active de la dette afin de pouvoir éventuellement procéder à un refinancement d'emprunt.

+8,6 M€ au titre de l'agriculture en autorisation de programme dans l'objectif de ne pas faire peser la charge des délais de paiement et des coûts élevés de prêts bancaires avec la mise en place d'une avance remboursable, mesure prise pour amortir les fonds FEADER en faveur des agriculteurs.

Une baisse de - 5,5 M€ du fonds de soutien à l'apprentissage correspondant à une baisse de 36 % appliquée par le ministère du travail pour toutes les régions.

Une réduction des recettes des fonds européens de - 5M€ au vu de l'ajustement des prévisions de recettes sur l'ensemble des programmes.

Nous constatons également des constitutions et reprises de provisions renouvelées et ajustées constituant l'application du principe de prudence.

Et enfin des ajustements en écritures d'ordre au titre de la gestion active de la dette, affectation de gestion directe sur les autorisations d'engagement ou de programme, actualisation des effectifs régionaux.

Le collège 1 émet un avis favorable pour ce budget supplémentaire.

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^{er} 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^{ère} 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 attendons 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 Marc SAUMUREAU, au nom des Collèges 3 et 4

Monsieur le Président, mes chers Collègues,

Pour être court, ce budget supplémentaire est peu important en volume.

Comme la Commission 10 l'a bien noté, il n'y a qu'un seul ajustement en dépenses et nous l'apprécions bien entendu (il s'agit d'une hausse de la masse salariale des agents de lycées, pour 2,4 M€).

Le monde agricole appréciera un ajustement des autorisations de programme pour mettre en place une avance (certes partielle et remboursable, mais à taux zéro) pour les investissements agricoles, en attendant le versement des fonds FEADER pour la période 2023-2027 (pour 8,6 M€).

Précisons que la gestion des fonds européens (dont le FEADER) doit être relativisée par rapport au budget annuel, car – en réalité – elle porte sur un cadre pluriannuel et les fluctuations sur une année sont souvent dues à l'état d'avancement des projets financés. En tout état de cause, l'enveloppe globale sur 5 ans ne bouge pas.

Autre point qui a attiré notre attention, pour des montants plus modestes : pour se conformer à une directive européenne, la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques) ne sera plus « modulable » à compter de 2025. La Région avait pris l'habitude de la moduler « à la baisse ». Et donc, « contrainte », elle devra accepter 10 M€ de recettes supplémentaires ... Mais, par prudence, elle projette une recette effective proche de zéro (car elle a peu de visibilité sur l'évolution du parc automobile, la baisse de consommation et le degré d'électrification des véhicules).

Terminons-en avec le réel point à noter dans ce budget supplémentaire, à savoir l'important manque à gagner sur la recette de la fraction de TVA attendue.

Cette recette est très inférieure aux attentes (comme au niveau France d'ailleurs) et, fait inquiétant, personne ne semble pouvoir expliquer cette baisse.

On parle ici d'un manque à gagner de 30 M€, ce qui est significatif.

Par bonheur, l'exercice précédent nous avait laissé un excédent de clôture de 44 M€, fort opportunément mis au service de ce manque à gagner sur 2024. Donc, on pourrait dire que tout va bien pour l'instant, même si l'excédent de clôture est maintenant largement consommé. Espérons un redressement au plus vite de ces rentrées de fraction de TVA.

Monsieur le Président, mes chers collègues, nos 13 participants à la Commission 10 ont parfaitement porté tous ces sujets lors de la construction de l'avis du CESER et l'ont validé.

Comme eux, 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

Le CESER relève que le budget supplémentaire, proposant une augmentation de 0,25 % du budget primitif, est un budget d'ajustement. Il permet pour l'essentiel de compenser la moindre rentrée fiscale de TVA que prévu pour 2024.

BUDGET REGIONAL | DECISION MODIFICATIVE |
FINANCES LOCALES | REGION AUVERGNE-
RHONE-ALPES

Crédits photos :123rf

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