



AVIS

Avis sur le compte administratif 2023

JUIN 2024





AVIS Sur le compte administratif 2023

Assemblée plénière du 24 juin 2024

Rapporteur : Bruno LAMOTTE

Président de la commission « Budget – Finances »

Résultats des votes :

171 votants

167 ont voté POUR

0 ont voté CONTRE

4 se sont abstenus

0 n'ont pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2024-01

Sommaire

1	L'économie générale du budget régional réalisé en 2023	4
1.1	Un volume global du budget réalisé à un niveau record	4
1.2	Les recettes encaissées	6
1.3	Les crédits de paiement réalisés	7
1.4	Une tension plus forte recette /dépense qui conduit à mobiliser davantage l'emprunt	11
1.5	Un stock d'autorisations de programme en léger relâchement	11
2	Les observations du CESER	12
2.1	Sur les recettes	12
2.2	Sur les dépenses	12
2.3	Les marges de manœuvre	13
	Déclarations des groupes	16
	Annexes	24

Le CESER est consulté sur le compte administratif 2023, répondant ainsi à ses obligations légales.

1 L'économie générale du budget régional réalisé en 2023

1.1 Un volume global du budget réalisé à un niveau record

Le budget réalisé en dépenses totales pour 2023 atteint le niveau record de 4 533 M€, en progression de l'ordre de 4 % par rapport à 2022 (Tableau 1).

A ce budget réalisé vient s'ajouter le solde de clôture 2023 (encore appelé résultat ou excédent reporté) qui sera repris pour l'exercice N+1 soit 2024 à hauteur de 44,1 M€. Le volume cumulé de ces dépenses est équilibré par l'addition des recettes de l'exercice 2023 (4 563 M€) et de l'excédent de clôture de l'année N-1 c'est-à-dire de 2022 (13,5 M€).

Il est à noter que depuis 2019, la Région devient progressivement autorité de gestion régionale du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), outil de la politique agricole commune pour contribuer au développement équilibré des zones rurales. La Région doit ainsi inscrire dans ses documents comptables de manière équilibrée et neutralisée en recettes et dépenses une enveloppe de l'ordre de 400 M€ annuels décidée par l'Union Européenne, et non maîtrisable par la Région, dont il est fait abstraction dans le rapport de présentation pour faciliter la compréhension des évolutions budgétaires. Pour la programmation 2023-2027, la Région a étendu un peu son champ d'action pour la gestion de ce fonds ; l'Etat conservant cependant des prérogatives sur une grande partie des crédits du fonds concernant des mesures corrélées aux surfaces agricoles telles que les mesures agroenvironnementales.

Hors jeu d'écriture du FEADER, le budget régional est réalisé à hauteur de 4 143 M€, en progression de 172 M€ soit + 4,3 % de 2022 à 2023.

Hors FEADER, les évolutions de 2022 à 2023 combinent :

- Des dépenses hors dette en progression inférieure à l'inflation en section de fonctionnement (+71M € soit +2,9 % à périmètre constant) comme en section d'investissement (+44M€ soit + 3,4%),
- Une hausse importante du remboursement du capital de la dette : +42 M€ soit +21 %
- Des recettes de fonctionnement en légère hausse (+71 M€ soit +2 %)
- Des recettes encaissées en investissement en forte progression (+ 73 M€ soit + 16,4 %)
- Un ajustement par une mobilisation de l'emprunt (+66 M€) le portant à 239 M€, niveau assez élevé déjà atteint lors des exercices 2015, 2016 et 2020, sans cependant atteindre le record de 405 M€ constaté en 2021 lors de la relance pour raison de crise sanitaire.

Tableau 1 : Evolution du budget réalisé de 2015 à 2023

	Réalisé CA 2015 Agrégé deux Régions	Réalisé CA 2016	Réalisé CA 2017	Réalisé CA 2018	Réalisé CA 2019	Réalisé CA 2020	Réalisé CA 2021	Réalisé CA 2022	Réalisé CA 2023	Evolutions CA 2022/CA 2023
Recettes										
En M€ (aux arrondis près)										
Fonctionnement	2 539 *	2 504	3 039 0	3 133 0	3 205 0	3 063 0	3 187 0	3 344 0	3 415 0	+71 0 +2,1 %
Investissement hors emprunt	238 *	266	261 0	283 0	288 0 hors FEADER (1)	400 0	435 0	446 0	519 0	+73 0 +16,4 %
Emprunts mobilisés	210	286	0	170 0	175 0	240 0	405 0	173 0	239 0	+66 0 +38,0 %
Recettes hors FEADER	2 986	3 057	3 300 0	3 586 0	3 668 0	3 703 0	4 027 0	3 963 0	4 173 0	+210 0 +5,3 %
FEADER					401 0	413 0	402 0	400 0	390 0	-2 5 %
Total recettes	2 986	3 057	3 300 0	3 586 0	4 069 0	4 116 0	4 429 0	4 363 0	4 563 0	+200 0 +4,6 %
Dépenses										
Fonctionnement	2 121	1 990	2 376 0	2 417 0	2 445 0	2 300 0	2 403 0	2 463 0	2 549 0	+86 0 +3,5 %
(fonctionnement périmètre constant)		(1971)	(1860)	(1805 0)	(1804 0)	(1 792 0)		(2 463 0)	(2 534 0)	(+71 0) (-2,9 %)
Investissement hors dette	716	868	1 274 0**	1 266 0	1 487 0	1 663 0	1 816 0	1 711 0	1 745 0	+34 0 +2,0 %
(investissement hors FEADER et dette)		(835)	(808)	(951 0)	(1 086 0)	(1 250 0)	(1 414 0)	(1 311 0)	(1 355 0)	(+44 0) (-3,4 %)
FEADER					(401 0)	(413 0)	(402 0)	(400 0)	(390 0)	
Remboursement capital dette	150	159	161 0	174 0	178 0	176 0	199 0	197 0	239 0	+42 0 +21,3 %
Total dépenses	2 987	3 017	3 811 0**	3 857 0	4 110 0	4 139 0	4 418 0	4 371 0	4 533 0	+162 0 +3,7 %
(total dépenses hors FEADER)		(3 346 0)		(3 542 0)	(3 709 0)	(3 726 0)	(4 016 0)	(3 971 0)	(4 143 0)	(+172 0) (+4,3 %)
Solde de clôture reporté	37,8	76,9	31 0	75 0	34 0	11 0	20,3	13,5	44,1	

* 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 703 M€ et réalisé à 465 M€ – inscription même si ces fonds ne font que transiter par le budget régional

Elaboration CESER

1.2 Les recettes encaissées

Hors FEADER et hors emprunt, les recettes encaissées en 2023 sont en progression de + 71M€ en recettes de fonctionnement +73 M€ en recettes d'investissement = +144 M€ par rapport à 2022.

Les recettes de fonctionnement 3 415 M€ soit +71 M€ (+2 %)

Elles constituent une enveloppe de 3 415 M€ en 2023, en relative stabilité.

Le produit de TVA en représente l'essentiel, à hauteur de 2 084 M€ soit 61 %, en cumulant deux fractions de cet impôt national qui remplacent les ex DGF et CVAE régionales. Ce produit assis sur la consommation poursuit une certaine dynamique de croissance, cependant fortement ralentie par rapport aux exercices antérieurs. Une hypothèse prudente de progression avait été formulée à +4,5 % fin 2022 dans le budget primitif, selon un rythme un peu inférieur à celui de +5,1 % retenu dans le projet de loi de finances. Il s'est avéré en fait que le rendement fiscal de la part régionale de TVA s'est accru de 56 M€ soit + 2,7 % seulement en 2023, deux points en dessous de l'inflation (4,9 % en 2023 après 5,2 % en 2022). Ceci rompt avec la dynamique d'encaissement de TVA constatée en 2022, plus forte qu'escomptée (+148 M€ encaissés de 2021 à 2022).

Les autres recettes de fonctionnement en progression concernent les fonds structurels européens (notamment FSE en fonctionnement) ou la mise en place de compensations de nouvelles compétences sur Natura 2000, ou de compensations pour l'extension du champ de gestion du FEADER par la Région à l'occasion de l'ouverture de la programmation 2023-2027. De plus, une dotation de l'Etat compense la perte d'une recette fiscale de frais de gestion, sans en assurer toutefois la dynamique pluriannuelle.

Les autres dotations de l'Etat sont stables. Il est à noter en particulier que la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle n'a pas servi de variable d'ajustement dans les Régions, contrairement aux exercices antérieurs et à ce que l'Exécutif redoutait dans sa prévision au budget primitif.

Seule recette fiscale encore maîtrisée par la Région, la carte grise connaît un rendement en baisse, lié à la progression du marché des véhicules électriques et hybrides (15 % de l'assiette) bénéficiant d'exonérations. C'est une recette que l'Exécutif régional qualifie de « structurellement déclinante ». Il accorde ce qualificatif aussi à la TICPE et à l'imposition forfaitaire de réseau (IFER) sur boucle locale cuivre, deux recettes de fonctionnement pour lesquelles le rendement est cependant encore demeuré positif en 2023.

Enfin, dans la rubrique autres recettes de fonctionnement, une baisse de l'ordre de 50 M€ correspond à la fin de la création en 2022 d'une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) rassemblant les participations de la Région, en recette exceptionnelle de fonctionnement, pour porter en dépense exceptionnelle d'investissement la politique d'ingénierie financière au bénéfice des entreprises.

Les recettes d'investissement hors emprunt 519 M€ soit +73 M€

La principale progression concerne les fonds européens FEDER (+76 M€) que la Région gère mais dont elle ne maîtrise pas les flux de recettes et dépenses.

D'autres recettes ont progressé telles que celles liées aux accords de relance passés avec l'Etat (lycées et matériel roulant ferroviaire).

A noter la baisse du fonds de compensation de la TVA qui traduit avec un an de décalage le pic d'investissement de la relance 2021 sur les opérations en maîtrise d'ouvrage régionale (lycées) : le FCTVA est gonflé en 2022 et revient à son niveau en 2023.

1.3 Les crédits de paiement réalisés

En section de fonctionnement 2549 M€ soit + 86 M€ (+3,5 %) et à périmètre constant + 71 M€ (+ 2,9 %)

Le tableau 2 montre que les transports (1 286 M€) constituent toujours 50 % des dépenses de fonctionnement. Leur progression (+43,5 M€) représente 60 % de la hausse de la section comptable. L'exercice 2023 a été marqué par :

- La forte hausse de fréquentation des TER, notamment sur le Léman express qui a dépassé largement les prévisions.
- La reprise en gestion directe des lignes de car auvergnates.

Pour ce secteur des transports, il est à noter le poids de l'évolution des coûts de l'énergie et de la masse salariale.

Les autres dépenses de fonctionnement font l'objet de hausses dès lors qu'elles dépendent également des postes énergie (cas des lycées) ou masse salariale (personnel Région notamment des agents des lycées).

Tous les autres chapitres budgétaires en fonctionnement sont globalement stabilisés, à l'exception notable de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, en réduction de 20,5 M€ par effet notamment de la fin du plan « Un jeune une solution » et d'évolutions d'enveloppe sur les Formations Sanitaires et Sociales.

L'évolution des dépenses de gestion des fonds européens (FSE surtout) est indépendante de l'action de la Région.

En section d'investissement hors emprunt et FEADER 1 355 M€ soit +44 M€ (+3,4 %)

Le tableau 3 montre que, hors fonds européens, la progression principale des mandatements concerne les transports, comme en section de fonctionnement. Ce chapitre qui pèse 346 M€, soit le quart de la section d'investissement, progresse de 77 M€ soit +28,6 %. Ceci est lié étroitement aux dépenses de matériel roulant ferroviaire obligatoirement mandatées à la date de livraison et dont l'enveloppe budgétaire a dû être réévaluée de 60 % de 2022 à 2023 pour moderniser des rames (104 M€) et en acquérir de nouvelles (60 M€). Ceci est intervenu avant l'adoption en

décembre 2023 de la feuille de route mobilités positives 2035 qui annonce un nouvel effort sur le matériel roulant, relevant de la compétence régionale.

D'autres chapitres font l'objet de réductions d'enveloppes à la fin de dépenses exceptionnelles : mise en place en 2022 de la SASU dans l'action économique ou travaux de gros œuvre achevés pour extension du siège de la Région rue Smith. On relève également une réduction importante des crédits en faveur de l'aménagement du territoire. Il est à noter un moindre appel des collectivités locales en fonds de concours de la Région sur les contrats territoriaux.

Tableau 2 : Evolution des dépenses réalisées en crédits de fonctionnement de 2015 à 2023

Chapitre En M€ (aux arondis près)	2015		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (1)	Evolution 2022-2023		BP+BS 2023 (2)	Taux de mandatem ent (%) (1/2)
	Auvergne	Rhône- Alpes									En M€	En %		
940 Impositions directes (péréquation régionale et compensation CVAE)	-	13,00	7,0	7,1	7,7	9,3	7,7	11,5	1,2	2,9	+1,7	+141,7	2,9	100,0
943 Opérations financières	19,40	62,00	69,3	64,2	59,0	56,2	54,1	50,0	48,6	54,5	+5,9	+12,1	71,0	77,0
944 Fonctionnement groupes d'élus	0,35	1,80	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,7	1,6	-0,1	-6,0	1,8	89,0
930 Services généraux	30,50	131,60	149,1	146,5	148,4	155,5	154,5	156,4	152,0	159,5	+7,5	+4,9	163,0	97,8
931 Formation professionnelle et apprentissage	111,20	465,60	532,1	470,2	427,0	420,7	255,6	261,9	293,0	272,5	-20,5	-7,0	288,5	94,5
932 Enseignement	85,30	365,60	449	444,3	447,0	439,0	426,6	439,7	477,0	487,2	+10,2	+2,1	518,1	94,0
933 Culture sport et loisirs	10,00	49,50	55,6	54,6	56,8	57,8	57,4	61,0	67,0	62,7	-4,3	-6,4	71,3	88,0
934 Santé et action sociale	8,70	4,60	11,7	3,0	2,5	3,2	104,7	20,0	4,0	3,0	-1,0	-25,0	4,0	75,0
935 Aménagement des territoires	12,70	27,60	29,6	17,9	13,7	13,0	10,2	12,3	13,0	11,0	-2,0	-15,3	12,8	85,3
936 Gestion des fonds européens	0,09	0,60	12,6	9,3	15,3	25,7	41,6	27,2	49,0	61,6	+12,6	+25,7	72,0	85,5
937 Environnement	4,40	17,90	20,9	21,7	22,3	22,2	21,4	23,6	27,0	28,6	+1,6	+5,9	32,7	87,5
938 Transports	107,30	476,60	554,7	1050,9	1130,0	1157,6	1062,5	1244,6	1242,0	1285,5	+43,5	+3,5	1320,4	97,3
939 Action économique	20,40	93,50	96,7	84,2	85,8	83,0	83,4	85,3	88,0	88,0	-	-	89,3	98,5
941 Trop perçu TICPE Grenoble							18,7	-	-	12,2	+12,2		12,2	100,0
Total CF (hors provisions *)	410,50	1710,00	1990,0	2376,0	2417,0	2444,1	2300,1	2395,0	2463,0	2530,8	+67,8	+2,7	2660,4	95,1
Total CF hors fonds européens et effets de péréquation			2107,0	1860,0	1805,0	1804,0	1792	1805,0	2463,0	2534,0	+71,0	+2,9	2662,0	95,2

Elaboration CESER

* 8 M€ en 2021

Tableau 3 : Evolution des dépenses réalisées en crédits de paiement d'investissement hors dette de 2015 à 2023

Chapitre En M€ (aux arrondis près)	2015			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (1)	Evolution 2022/2023		BP+BS 2023 (2)	Taux de mandatement (%) (1/(2))
	Auvergne	Rhône- Alpes	Total									En M€	En %		
900 Services généraux	15,10	13,80	28,90	27,80	9,00	9,8	17,7	13,1	11,0	31,0	19,5	-11,5	-37	22,3	87,5
901 Formation professionnelle et apprentissage	6,30	12,30	18,60	15,20	23,70	18,2	35,6	21,5	22,6	27,0	22,7	-4,3	-15,9	25,0	90,8
902 Enseignement	50,80	211,60	262,40	261,60	254,00	334,14	356,7	295	392,4	370,0	357,9	-12,1	-3,3	363,6	98,4
903 Culture sport et loisirs	3,20	19,30	22,50	17,00	18,00	24,1	42,0	60,8	73,8	75,0	75,5	+0,5	+0,7	75,3	100
904 Santé et action sociale	0,01	1,60	1,60	1,60	3,60	6,34	8,3	11,7	11,9	14,00	15,9	+1,9	+13,6	17,3	91,9
905 Aménagement des territoires	35,60	68,30	109,90	108,50	85,50	123,7	148,3	165,1	187,0	161,5	122,1	-39,4	-24,1	130,7	93,4
906 Gestion des fonds européens	-	5,10	5,10	5,20	485,80	344,7	444,0	479,2	458,8	472,0	555,5	+83,5	+17,7	577,0	96,3
907 Environnement	2,50	16,10	18,60	11,00	13,50	19,6	21,3	24	29,4	32,0	26,3	-5,7	-18,0	26,5	100
908 Transports	25,60	109,60	135,20	268,10	181,70	198,1	208,6	266,6	342,7	269,0	346,0	+77,0	+28,6	347,5	99,5
909 Action économique	31,50	87,00	118,50	104,40	199,30	186,9	203,8	325,7	287,0	257,0	205,4	-51,6	-20,1	226,4	90,7
Total CP	170,80	544,80	716,00	667,60	1273,50	1265,8	1486,6	1662,7	1816,6	1711,0	1744,8	+33,8	-2,0	1811,6	96,3
Total CP hors FEADER			716,00	635,00	808,00	951,1	1086,6	1250,0	1414,0	1311,0	1355,0	+44,0	+3,4	1401,1	96,7

Elaboration CESER

1.4 Une tension plus forte recette /dépense qui conduit à mobiliser davantage l'emprunt

239 M€ soit + 66 M€

On ne retrouve pas la tension exceptionnelle constatée en 2021 pour la relance post COVID ; un exercice au cours duquel la Région avait mobilisé 405 M€ d'emprunt.

Les deux dernières colonnes des tableaux 2 et 3 présentent les taux de mandatement des dépenses prévues au budget primitif et au budget supplémentaire. On observe des niveaux de réalisation particulièrement élevés. Si ceci est habituel pour les crédits de fonctionnement, c'est moins courant pour les crédits de paiement d'investissement.

1.5 Un stock d'autorisations de programme en léger relâchement

Le stock de dépenses pluriannuelles évolue :

- En section de fonctionnement, les autorisations d'engagement affectées passent de 2 599 M€ en 2022 à 2 418M€ en 2023 (dépenses souvent mandatées en année N+1).
- En section d'investissement, les autorisations de programme passent de 4 823 M€ en 2022 à 4 711 M€ en 2023 (dépenses souvent mandatées en année N+2 voire N+3).

2 Les observations du CESER

2.1 Sur les recettes

Le CESER relève que la dynamique globale des recettes hors FEADER dégage assez peu de marge de manœuvre par rapport à l'inflation.

Il prend acte d'une consommation des ménages plus faible qu'anticipé, ce qui implique des encaissements de fractions de TVA sans la dynamique escomptée.

En octobre 2022, dans les orientations budgétaires, la prévision de TVA était adossée à l'hypothèse de croissance et d'inflation du projet de loi de finances (+4,5 %). Alors que la loi avait révisé à la hausse cette hypothèse, l'Exécutif a maintenu sa prévision avec prudence dans le budget primitif. Le CESER souligne la difficulté de l'exercice de prévision.

Le CESER note avec satisfaction que contrairement à une longue habitude l'Etat n'a pas utilisé des dotations comme variables d'ajustement.

Il relève que la fiscalité assise sur l'automobile entame une certaine érosion à travers le rendement des cartes grises. La transition énergétique demeure indispensable. Le CESER s'interroge sur l'adaptation de la fiscalité à cette réalité qui provoquera à terme une chute des recettes de TICPE, la seconde recette régionale.

2.2 Sur les dépenses

Les grandes lignes du budget présentées dans les orientations budgétaires 2023 se retrouvent dans le compte administratif à la satisfaction du CESER.

Les orientations budgétaires 2023 avaient annoncé une priorité en faveur des lycées et des transports, notamment pour intégrer les coûts de l'énergie et la masse salariale. Le CESER retrouve bien ces préoccupations dans le compte administratif.

Le CESER relève que l'évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement n'empêche pas une augmentation de la plupart des enveloppes par chapitre.

Concernant la formation professionnelle, l'apprentissage et les formations sanitaires et sociales, le CESER note un recul des crédits de fonctionnement (-20,5 M€).

Il formule plusieurs observations :

- Il s'agit d'un investissement d'avenir essentiel
- La fin du plan « Un jeune une solution » explique la réduction d'enveloppe en 2023 mais le CESER aurait apprécié qu'un relais intervienne à cette occasion pour relancer une dynamique, comme déjà évoqué dans l'avis sur le budget primitif

- Il s'inquiète des conséquences de la réforme de l'apprentissage de 2018 qui a retiré une part de compétence à la Région et qui a déclenché une réduction « mécanique » du volume du chapitre depuis 2020.
- Il note la non signature par la Région du volet régional du Plan d'Investissement dans les Compétences, ce qui réduira les moyens d'intervention de ce plan 2024-2027.
- Il s'interroge sur la dynamique des Formations Sanitaires et Sociales au regard des engagements pris dans le Ségur de la santé.

L'annexe présentée dans le présent avis montre que la dynamique de l'investissement hors dette et hors FEADER est très soutenue en 2023 et davantage que lors des estimations d'octobre 2022 sur les orientations budgétaires 2023 (1355 M€ réalisés en 2023 contre une première estimation de 1 250 M€ en octobre 2022).

Le CESER s'interroge sur la réduction constatée des crédits d'investissement en faveur de l'aménagement des territoires.

Il prend acte que le pic d'investissement en faveur de la SASU en 2022 ne se retrouve pas en 2023.

2.3 Les marges de manœuvre

Les taux élevés de mandatement des crédits de paiement d'investissement en 2023 traduisent une bonne application du principe comptable de sincérité budgétaire.

Le ratio de désendettement de la dette consolidée, établi à 3,4 ans, est en outre caractéristique d'une gestion qui permet d'affronter les incertitudes.

Le CESER apprécie en outre la notation de la Région par les agences, qui lui permet un accès préférentiel au marché obligataire, à travers une gestion de la dette dont il reconnaît toute la qualité.

La note de la DGFIP « Situation mensuelle comptable des collectivités locales Situation 2023 au 29 février 2024 » (note N°17 DGFIP data collectivités locales parue en mars 2023) montre un tassement des recettes réelles de fonctionnement pour les régions françaises. Pour la plupart des régions les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé plus fortement et l'épargne brute des régions diminue en France. L'adaptation s'est faite plus rapidement en Auvergne-Rhône-Alpes. L'épargne brute de la région augmente en 2023.

Toutefois la comparaison entre les estimations et la réalisation de l'exercice 2023 (Annexe 1) entre octobre 2022 et décembre 2023 introduit une alerte : on observe une réévaluation à la hausse du volume d'emprunt qu'il a fallu mobiliser pour ajuster recettes et dépenses (+ 57 M€).

Le CESER estime donc que le compte administratif est révélateur de la nécessité de poursuivre la plus grande vigilance pour éviter demain tout effet de ciseau entre :

- Un risque de recettes moins dynamiques par l'effet d'un ralentissement de la consommation (baisse de la TVA) et de la nécessaire transition énergétique (baisse de la recette de TICPE et de cartes grises)
- Un risque pour assumer de nouvelles dépenses structurantes pour mettre en œuvre des politiques telles que celle des transports du quotidien annoncée dans la feuille de route à l'horizon 2035 (ferroviaire, routes, vélos), celle de la transition énergétique et écologique ou de grands projets requérant un appui régional (accès au LYON TURIN, Jeux Olympiques 2030, ...).

Il appelle de ses vœux le développement des investissements d'avenir en dépassant toute césure comptable artificielle fonctionnement/investissement. Il renouvelle combien chacune de ces sections peut contenir à la fois des investissements d'avenir tout à fait cruciaux et des dépenses de pure opportunité. Une réduction continue de dépenses de fonctionnement pourrait remettre en cause l'économie générale de certaines interventions, même celles relevant de la compétence régionale, notamment la formation.

Il importe en fait pour le CESER de qualifier la dépense, ce qui passe par la mise en œuvre d'une démarche continue d'évaluation et la recherche non seulement de l'efficacité mais aussi de l'efficacités, de la pertinence, de la cohérence et de l'utilité des interventions. Le CESER souhaite y contribuer conformément à la loi Notre.

A ce titre, le CESER rappelle les dix priorités stratégiques du mandat présentées dans le rapport d'orientations budgétaires 2023 :

- Une région exemplaire qui reste la mieux gérée de France
- Valorisation du travail, réussite et mérite
- Relocalisation
- Préférence régionale
- La Région agit pour la sécurité de tous
- Territoires et proximités : veiller à l'équilibre territorial, priorité à l'accès à la santé (offre de soins et mutuelle) et valoriser les productions agricoles
- La Région au service des séniors
- Transports régionaux, autour d'une stratégie d'offre grand public
- Lycées et lycéens autour des notions de mérite et de travail
- L'environnement comme composante transversale de toutes les politiques régionales.

Le même rapport d'orientations budgétaires ciblait 12 grands projets emblématiques dont le CESER apprécierait un suivi de l'avancement, à articuler avec la réalisation du budget en 2023 et 2024.¹

¹ Ces douze grands projets emblématiques concernent : les véloroutes ; le musée des tissus ; la maison de St Exupéry ; le festival Région des Lumières ; le musée de Gergovie ; le campus des métiers de l'hôtellerie-restauration à Largentière ; un centre d'excellence de la gastronomie ; un grand événement sur le climat type « Mont Blanc climate solutions » ; une école

Pour progresser dans son analyse des marges de manœuvre de la Région, le CESER entend approfondir l'analyse des différents chapitres de dépenses de fonctionnement et d'investissement en concertation avec l'Exécutif et les services de la Région. L'exemple des secteurs des Formations Sanitaires et Sociales, Culture, sport et loisirs, Enseignement supérieur et recherche peuvent constituer de premiers champs d'investigation.

Le CESER a bien noté que le compte administratif de l'ordonnateur va désormais être fusionné avec le compte de gestion du comptable pour constituer le Compte Financier Unique, dans un objectif de lisibilité et de transparence de l'information financière, d'amélioration de la qualité des comptes et de simplification des processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable. Le CESER serait également intéressé de connaître la mise en œuvre des budgets verts.

TUMO nouvelles technologies ; le campus Région du numérique ; le projet immobilier d'Alpexpo ; des routes nationales en maîtrise d'ouvrage régionale .

Déclarations des groupes

Intervention de Christian BRUNET, au nom du Collège 1

Monsieur le Président, mesdames et messieurs les conseillers, mesdames messieurs.

Le compte administratif 2023 qui nous a été présenté lors de la commission financière du 18 juin par le vice-président délégué aux finances et les services du Conseil régional reflète une certaine stabilité dans la continuité de la politique élaborée malgré une inflation moyenne en 2023 de 4,9 %, avec toujours pour objectif de consolider le budget régional.

Le budget global s'établit à 4 143 M€ hors FEADER en progression de 4,3 % par rapport à 2022.

Les dépenses de fonctionnement sont restées maîtrisées pour un montant de 2 549 M€, elles progressent de 2,9 %, 2 points en-deçà de l'inflation, ce qui permet une nouvelle augmentation des capacités d'autofinancement.

L'épargne progresse de 4,3 % par rapport à 2022 pour atteindre un montant de 867 M€.

La gestion de la dette en 2023 reste stable malgré la poursuite de la hausse des taux des banques centrales, avec des frais financiers optimisés et maîtrisés grâce à la bonne notation de la région, et permet de contenir un ratio de désendettement de 3,4 années, ce qui reste très compétitif au regard des autres collectivités. Une tension plus forte recettes/dépenses a conduit cependant à mobiliser davantage d'emprunts toujours maîtrisés.

Ce budget permet de poursuivre l'effort d'investissement avec un niveau de 1 355 M€ contre 1 300 M€ en 2022 hors FEADER. Cet effort d'investissement a été fortement orienté vers le soutien à l'activité économique et l'emploi pour un volume de 218 M€, à l'agriculture pour 65 M€, à la recherche et l'innovation pour 48 M€, 18 M€ pour le tourisme, 23 M€ pour l'apprentissage et la formation professionnelle entre autres.

Les recettes de fonctionnement passent de 3 344 M€ en 2022 à 3 415 M€ en 2023 soit + 71 M€ ce qui correspond à + 2,1 %.

Elles restent cependant en-deçà de l'inflation du fait de la diminution du produit des cartes grises et surtout du taux d'évolution de la TVA qui s'avère inférieur à ce qui aurait pu être attendu.

Les produits des fractions de TVA s'élèvent à 2 084 M€ contre 2 028 M€ en 2022 soit une progression de 2,8 % ce qui réduit la dynamique observée en 2022 qui avait connu une progression de 8,6 %.

La TICPE s'élève à 470 M€ contre 467 M€ en 2022.

Les dotations de l'état augmentent pour atteindre 177 M€ contre 149 M€ en 2022.

Les recettes d'investissement augmentent de 73 M€ pour atteindre 519 M€ en 2023 grâce à une accélération des appels de fonds européens.

Les dépenses de fonctionnement sont concentrées principalement dans trois domaines : les transports, l'enseignement et la formation, qui représentent 80 % des dépenses.

Les transports qui représentent 50 % des dépenses sont en hausse de 4 % et représentent un montant de 1 286 M€.

L'enseignement pour un montant de 487 M€ contre 477 M€ en 2022.

La formation pour un montant de 273 M€ contre 293 M€ en 2022.

A la question sur la baisse de l'enveloppe budgétaire de la formation d'un montant de 20,5 M€ (soit environ - 15 % du budget 2023), elle concerne essentiellement la formation professionnelle et la formation sanitaire et sociale. La finalisation du plan « un jeune, une solution » s'étant terminée fin 2022 explique en partie cette baisse budgétaire, ainsi que des problèmes de temporalité dans le cadre du plan de développement des formations sanitaires et sociales, il nous faudra rester attentifs au budget formation.

La dépense liée aux services généraux s'élève à 161 M€ contre 152 M€ en 2022 soit + 5,9 %, en augmentation compte tenu de la pression inflationniste, des frais financiers en augmentation également ainsi que la fiscalité au titre de la péréquation et d'une régularisation de recette de TVA.

En synthèse, le collège 1 observe avec satisfaction la bonne gestion financière de l'exécutif régional et en particulier sa volonté de toujours renforcer l'investissement que ce soit par le rendement des recettes ou de l'emprunt.

Rappelons que la fraction de TVA constitue 61 % du budget régional et qu'une baisse du taux de TVA préconisée par certains aurait un impact conséquent sur les marges de manœuvre dans nos territoires, que ce compte administratif parfaitement achevé reflète l'activité de 2023 et que nous devons nous projeter sur l'avenir avec prudence.

Le collège 1 insiste sur la nécessité de préserver des marges de manœuvre, ceci malgré un contexte géopolitique tendu, une inflation qui devrait rester toujours élevée et une situation politique et économique incertaine.

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

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

Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,

C'est un plaisir d'enfin se rencontrer tous ensemble puisque, après 6 mois de mandature, aucune plénière n'a été organisée, c'est bien dommage...

Merci tout d'abord au Vice-Président Nicolas DARAGON, et aux services financiers de la région, qui nous ont commenté les principales réalisations de l'exécution budgétaire 2023 au travers de ce compte administratif. Pour la CFDT, quelques points sont à mettre en exergue sur ce document qui constitue le bilan financier de l'ordonnateur.

1. Une gestion saine

Notons à nouveau la bonne gestion des finances régionales au regard des ratios et indicateurs. Et pour aller plus loin dans l'analyse, pour mesurer les effets et les impacts des politiques retracées dans ce compte administratif, il faudrait bien sûr en accepter une évaluation tant quantitative que qualitative.

Au jeu du classement des régions entre elles, Auvergne-Rhône-Alpes affiche un très bon ratio de capacité de désendettement, ce qui résulte d'une simple réorientation des dépenses de fonctionnement sur celles d'investissement, ce qui évite mécaniquement le recours à l'emprunt, y compris —et cela reste un choix discutable— lorsque celui-ci était il y a jusqu'à 2 ans à peine mobilisable à taux négatif.

2. Une propension à la « gonflette » persistante

La région indique que les 1ères indiscrétions sur les CA 2023 des régions montreraient une baisse de leur épargne brute, Auvergne-Rhône-Alpes étant le bon élève sur cet indicateur. Il est vrai que chaque région adopte ses politiques publiques en fonction de ses orientations politiques : certaines ont choisi d'accepter un taux d'épargne à 21 % pour développer des politiques protectrices des populations et des territoires plus fortes, lorsque d'autres ont fait le choix de monter ce taux à 25 % grâce à une poursuite de la compression des dépenses de fonctionnement, telles que celles de la formation professionnelle, comme c'est le cas ici.

Notons aussi que l'investissement s'est réalisé en 2023 en recourant davantage à l'emprunt sans mobilisation du levier fiscal qui est un point sur lequel insiste le rapport de la Région, mais qui reste un point très peu significatif puisque les régions n'ont aucun outil fiscal à leur disposition en dehors du symbolique tarif des cartes grises qui représente moins de 8 % des recettes fiscales régionales.

3. Une politique budgétaire conforme aux années antérieures

Globalement, l'augmentation des dépenses de fonctionnement est inférieure à l'inflation, traduisant, de fait, un désengagement supplémentaire de la région sur le fonctionnement. Cette orientation politique est pour la Cfdt contestable, en 1^{er} lieu sur le chapitre formation. En effet, les employeurs en recherche d'emplois qualifiés, ou les salariés et demandeurs d'emploi en attente de formations qualifiantes auront

probablement bien du mal à apprécier la performance d'avoir fait évoluer la capacité de désendettement de la région de 5 ans et demi en 2016 à 3,4 ans aujourd'hui.

A ce titre, la baisse du soutien à la formation professionnelle perdure et dans son sillage les formations sanitaires et sociales ainsi que l'apprentissage, même si cette dernière ne relève plus de la compétence régionale et qu'il faut souligner qu'il s'agit d'une volonté régionale que de continuer à l'abonder, ce qui est positif. Néanmoins, la fin du dispositif « 1 jeune 1 solution », alors même que la région n'a pas signé le Plan d'Investissement dans les Compétences, laisse présumer de nouvelles diminutions d'un effort de formation déjà divisé par deux depuis 2015. C'est un point fort justement relevé par le projet d'avis qui nous est soumis.

En cumulé fonctionnement-investissement, l'effort baisse encore de 7,8 % en 2023.

Pire : sur les 330 M€ prévu au budget primitif 2023, seuls 295 sont au rendez-vous.

Concernant les différents autres chapitres de dépenses, citons :

- L'environnement et les 3,3 petits M€ octroyés aux défis majeurs que sont la gestion de l'eau et la préservation de la diversité, c'est bien peu. Toujours en cumulé, le chapitre environnement perd près de 7 % de ses crédits et le réalisé est inférieur de 4 M€ au prévisionnel ;
- Sur les 346 M€ affectés aux transports, seuls 8,4 sont fléchés sur le fret ferroviaire, alors que notre région est particulièrement impactée par la circulation intense de camions de transport de marchandises sur le sillon rhodanien, l'Est lyonnais et les vallées alpines. Au passage, figure une rubrique « lignes de desserte fine du territoire », opportunément dotée de 46,2 M€, mais qui ne concerne, par exemple, pas le seul département de France sans train, à savoir l'Ardèche. Dommage, d'autant qu'on ne trouve rien non plus au chapitre aménagement du territoire pourtant assorti d'une littérature intéressante sur le pacte régional pour les départements les plus fragiles... et au sujet duquel on nous dit qu'il s'agit d'une réponse forte et volontariste de la région, mais où est l'évaluation qui démontre ce constat ?
- Un chapitre aménagement du territoire justement en recul lui aussi de 23,7 % ;
- Et pour finir le soutien à l'activité économique en reflux de 15 % expliqué par la fin d'un dispositif porté par une SASU, qui n'avait visiblement pas été anticipée lors du prévisionnel, puisque l'écart avec le réalisé s'élève à 44,7 M€.

4. Une dette stable et maîtrisée

Un mot sur la gestion de la dette puisque nous sommes dans une conjoncture de tensions géopolitiques et inflationnistes qui ont amené les banques centrales à relever leur taux. La région a des emprunts pour l'essentiel sur le marché obligataire et auprès de la BEI, lui permettant de réaliser des économies de frais financiers.

On note néanmoins une stratégie de la région en faveur d'un rééquilibrage de la dette avec plus de la moitié des montants empruntés en 2023 qui le sont à taux variable, ce qui peut paraître risqué dans une période de dégradation de la note de la France. Ce risque est toutefois maîtrisé puisque le service de gestion de la dette opère la couverture immédiate de ces financements sur les marchés financiers par le biais de négociation de type assurantielle.

5. Des engagements hors bilan peu lisibles

Il est en effet toujours aussi compliqué d'avoir un regard sur les concours attribués par la région à des tiers, sur les organismes dans lesquels la région a pris une participation ou sur les subventions versées aux collectivités puisque 860 pages en énumèrent les quelques 35 000 bénéficiaires, sans possibilité de retraitement de ces données.

Ces remarques et ces points d'alerte étant faits, la CFDT votera favorablement cet avis qui pose sérieusement les bases d'un travail budgétaire transversal sur cette mandature, qui alerte sur les incertitudes que la période fait porter sur les cofinancements dans ce contexte incertain, marqué par la dégradation de la note de la France. La CFDT remercie bien sûr Bruno LAMOTTE et Michel RAFFIN pour ce travail si utile —même pour les conseillers régionaux paraît-il— agrémenté de tableaux explicatifs.

Je vous remercie.

Intervention de Nathalie MILANETTI, au nom de la CFE-CGC

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, Mesdames, Messieurs,

Le rapport financier de 2023 montre une stabilité relative, conformément à la politique en place, visant à renforcer le budget régional.

Nous retenons que :

- Le budget total des dépenses pour 2023 atteint un niveau record de 4 533 millions d'euros, marquant une progression d'environ 4 % par rapport à 2022 mais les dépenses restent nettement en-dessous de l'inflation (2,9 %) ;
- Une progression de l'autofinancement par rapport à 2015 de 25 % versus 16 % permettant d'investir davantage, et ce, sans avoir recours à l'endettement ni à une augmentation de la fiscalité ;
- L'augmentation des recettes de fonctionnement combinée à une hausse plus modérée des dépenses a permis une amélioration notable de l'épargne brute malgré une inflation persistante de 4,9 % ;
- Tous les indicateurs financiers sont favorables que ce soit l'épargne brute, les investissements et l'endettement ;
- La notation attribuée à la Région, facilite un accès privilégié au marché obligataire, grâce à une bonne gestion de la dette.

Toutefois, nous attirons l'attention sur :

- L'importance de mettre en place une véritable démarche d'évaluation des politiques publiques ;
- La révision des critères d'attribution du fonds de soutien régional des formations par apprentissage ;
- Le risque de baisse des recettes dû à un ralentissement de la consommation (baisse de la TVA), transition énergétique (baisse recette TICPE et de cartes grises) et du risque de nouvelles dépenses tels que les transports ou grands projets notamment les JO 2030.

Enfin, nous soulignons la très bonne gestion de la région qui a permis de dégager un résultat positif pour l'exercice 2023

Au vu de ces éléments, la Délégation CFE-CGC votera POUR le compte administratif 2023.

Intervention de Laurence MARGERIT, au nom de la CGT et de FSU

Le compte administratif 2023 de l'Exécutif régional AuRA ne déroge pas à son exercice habituel d'autoglorification concernant sa gestion.

Un doublement de l'investissement depuis 2015 est donc mis en avant sans nuance de contexte, l'Etat est « logiquement vilipendé » sur sa mauvaise gestion budgétaire, omettant de préciser que la Région a pourtant bénéficié des différents plans d'urgence et de relance ces 4 dernières années. Plans qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation qualitative quant aux leviers actionnés en Région.

Néanmoins, l'examen du compte administratif vient confirmer des tendances relevées dans le budget primitif 2023.

Le CESER, lors de l'avis sur le budget primitif 2023, s'interrogeait sur l'absence de nouvel élan concernant la formation professionnelle à la suite de la fin du dispositif conduit avec l'Etat « un jeune, un emploi ». Nous ne pouvons que déplorer la nouvelle baisse du budget alloué à la formation professionnelle : -15,9 %. Dans le même temps, le CREFOP ne dispose toujours d'aucune donnée chiffrée de la Région permettant une évaluation du schéma du CPRDFOP.

Parallèlement, il convient de préciser que la Région n'a pas signé le pacte régional d'investissement dans les compétences 2024/2027, pas plus qu'elle n'avait validé le précédent qui avait permis l'entrée en formation de 137 800 personnes grâce à un financement conjoint Etat / Pôle Emploi.

Concernant l'enseignement, lors de l'examen du BP 2023, nous notons l'évolution de l'investissement, mais prenons surtout acte de la future convention pluriannuelle de confiance avec l'enseignement privé sous contrat pour aider les lycées privés à investir pour l'accueil de leurs élèves, ainsi que de la part croissante de l'enseignement privé se traduisant notamment par le financement de la création de l'antenne du lycée Saint

Marc à Meyzieu alors que le Nord Isère aurait besoin de la construction d'un lycée public supplémentaire.

Sans aucune surprise, nous relevons dans les annexes du compte administratif la traduction de cette orientation budgétaire initiée dès 2016 (188 millions investis dans les lycées privés entre 2016 et 2021).

Concernant le chapitre transport, l'augmentation des 77 millions est essentiellement due à l'achat de matériel roulant. Nous ne pouvons que rappeler les réserves formulées sur l'avis concernant les mobilités du quotidien à l'horizon 2035 à savoir l'investissement financier très insuffisant au regard des besoins ne permettant pas de développer une offre de qualité aux habitants de la Région.

Il convient aussi de préciser que l'Exécutif régional, qui se plaint régulièrement des dotations insuffisantes de l'Etat, a fait le choix, dans le cadre de la loi 3DS, de reprendre à titre expérimental une majorité des voies nationales en Région, dans un contexte de contraintes budgétaires et d'incertitudes sur les recettes futures.

L'avis du CESER concernant le BP 2023 notait l'effort pluriannuel d'investissement annoncé en matière d'aménagement du territoire et d'action économique, tout en appelant de ses vœux des éléments plus détaillés. Force est de constater que l'année 2023 aura été une année creuse, l'action économique reculant de 19,8 % et l'aménagement du territoire de 24,1 %.

Nous ne pouvons cette année que nous contenter de la réponse quelque peu lapidaire du Vice-président au budget en commission : « cela baisse cette année, cela augmentera l'année prochaine ! ».

La mise en œuvre du Compte Financier Unique se substituera au compte administratif à partir de 2024. Gageons que les objectifs de transparence et de lisibilité de l'information financière visant à contribuer et à enrichir le débat démocratique sur les finances locales ne soient pas un vœu pieux !

Dans les faits, nous retrouvons un budget certes en augmentation de 162 millions (95 % du BP 2023) par rapport à celui de 2022, mais qui reflète surtout une collectivité soumise à la temporalité des différents dispositifs qui arrivent à leur terme : CPER, Fonds Européens, plans de relance

La CGT alerte depuis de nombreux exercices budgétaires sur la crise démocratique et sociale qui impacte lourdement les habitants de la Région. Le contexte électoral actuel est avant tout la conséquence du déclasserement économique, du développement du clientélisme, de l'absence de perspective et de progrès, face à un passage en force du pouvoir contre les mobilisations légitimes des travailleurs. La montée du racisme et de l'antisémitisme, la banalisation des thèses d'extrême droite met en péril notre société.

Nous avons besoin de tourner la page de politiques publiques autoritaires, le bureau du CESE le rappelle dans sa déclaration du 18 juin : « toutes les composantes de la société civile organisée ont un rôle crucial à jouer pour garantir la cohésion du pays ».

La CGT et la FSU voteront l'avis.

Intervention de Marc SAUMUREAU, au nom des Collèges 3 et 4

Monsieur le Président, chers collègues,

J'interviens pour le collège 3-4 à la demande du Vice-Président en charge du collège Georges EROME.

Nous n'avons pris connaissance que très tardivement du contenu du projet d'avis sur le compte administratif de la Région (vendredi en fin d'après-midi).

Aussi et compte tenu de la spécificité du collège 3-4 très hétérogène dans sa composition, il n'a pas été possible d'organiser une véritable réflexion collective et donc de proposer une contribution cohérente et pertinente validée par l'ensemble du collège.

Cela n'empêche pas bien sûr que chaque conseiller du collège puisse intervenir en leur nom propre ou au nom de leur organisation.

Pour finir je tiens à rappeler que nous ne votons pas le compte administratif mais bien élaboré l'avis par la commission n°10 au titre du CESER.

Annexes

Annexe 1

Comparaison entre les estimations et la réalisation du budget 2023

	OB 2023 (CA estimé) 1	BP + BS 2023* 2	CA 2023 réalisé 3	Ecart 3-1
Dépenses				
Dépenses de fonctionnement	2 560,0	2 662,0	2 549,0	-11,0
Investissement hors dette et hors Feader	1 250,0	1 401,0	1 355,0	105,0
Capital dette	237,0	238,0	239,0	2,0
Feader	409,0	410,5	390,0	-19,0
Investissement total	1 896,0	2 049,5	1 984,0	88,0
Total dépenses	4 456,0	4 712,0	4 533,0	77,0
Recettes				
Recettes de fonctionnement	3 367,0	3 393,5	3 415,0	48,0
Recettes d'investissement hors dette et hors Feader	497,0	507,8	519,0	22,0
Emprunts	182,0 (mobilisé)	391,0 (inscrit)	239,0 (mobilisé)	57,0
Feader	409,0	410,5	390,0	-19,0
Total recettes	4 456,0	4 702,8	4 563,0	107,0

*Le budget supplémentaire 2023 a repris l'excédent reporté de 2022 à hauteur de 11,5 M€

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

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 budget réalisé en 2023 a représenté 4,5 milliards d'euros.

Le produit de TVA est plus faible qu'escompté, deux points en dessous de l'inflation.

Les transports, premier poste de dépenses, sont en progression importante, et un recul est constaté sur la formation professionnelle et les formations sanitaires et sociales.

Pour équilibrer un budget en forte hausse en investissement, il faut mobiliser davantage l'emprunt qu'en 2022 (+66 M€). Cependant, le stock d'autorisations de programme s'est un peu détendu.

Le CESER s'interroge sur les marges de manœuvre, en recettes pour s'adapter à la transition énergétique, en dépenses pour intégrer un nouvel élan indispensable en matière de formation, investissement d'avenir. Les bons ratios de gestion permettent d'affronter les incertitudes. Pour autant, la vigilance s'impose toujours en privilégiant les investissements d'avenir à qualifier par une démarche continue d'évaluation.

COMPTE ADMINISTRATIF | BUDGET REGIONAL |
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