

Décembre 2018



BUDGET PRIMITIF 2019



CESER
Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional

Le CESER en quelques mots...

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des avis (saisines) et contributions (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Rapporteur

M. Jean-Pierre LAC

Commission n° 10 « Budget-Finances »



Président de commission

M. Bernard LAURENT

Commission n° 10 « Budget-Finances »



RESULTATS DES VOTES



135
votants



135
ont voté
POUR



0
ont voté
CONTRE



0
se sont
ABSTENU.E.S



6
n'ont pas
pris part au
vote

Cet avis a été adopté par le
Conseil, Economique, Social et Environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée Plénière du 18 décembre 2018

Sommaire

Préambule	1
1. Le projet de budget primitif pour 2019	2
2. Les observations du CESER	7
CONCLUSION	12
Déclarations des groupes	13
Contributeurs	19
Contacts	21

Préambule



Forte de ses 190 conseillers issus de la Société civile, notre assemblée consultative a pour vocation première de permettre aux habitants de la Région de **vivre mieux**.

Comme le prévoit le législateur, le CESER est saisi obligatoirement pour rendre un avis sur tous les documents budgétaires de la collectivité régionale.

Avec un budget primitif de 3,83 Mds, l'exécutif régional affiche une hausse de 2,4 % par rapport à l'année 2018 et poursuit le plan d'économies engagé depuis 2016. Les marges de manœuvre qui en résultent représentent un atout pour notre Région, qui pourra libérer les fonds nécessaires à des investissements de qualité.

Là où la société civile est mise en difficulté, là où les spécificités locales nécessitent une intervention, la Région a l'opportunité de faire de ses choix budgétaires un réel outil au service de tous les citoyens. Sur les compétences régionales, notamment la Formation professionnelle et la politique environnementale ainsi que sur les relations avec ses partenaires (SNCF), le budget primitif doit être un outil de démocratie au service de la compréhension et du pilotage de l'action régionale.

Le CESER demeure attentif à la réalité des prévisions budgétaires, à la qualité objectivée des choix opérés par l'exécutif régional, et à leur évaluation.

Comme tout document budgétaire, le projet de Budget primitif transmis représente un devoir de transparence à l'égard des citoyens d'Auvergne-Rhône-Alpes ; le CESER, par son analyse, participe à une meilleure compréhension des enjeux pour notre grande région.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' followed by 'Q' and 'I'.

Antoine QUADRINI,

Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

1. Le projet de budget primitif pour 2019

Pour l'exercice 2019, l'Exécutif régional propose un budget primitif à hauteur de 3 831 M€, en hausse de 90 M€ soit + 2,4 % par rapport à 2018 (3 741 M€).

1.1. Une légère réévaluation de l'enveloppe de dépenses d'investissement par rapport aux orientations budgétaires

Le tableau ci-après compare les dépenses réalisées estimées dans les orientations budgétaires avec les dépenses prévisionnelles au budget primitif.

En M€ (aux arrondis près)	OB 2019 (CA réalisé estimé)	BP 2019	Ecart	
Recettes				
Recettes de fonctionnement	3 165	3 139	-- 26	-0,8 %
Recettes d'investissement hors emprunt	259	271	+ 12	+ 4,6 %
Emprunt	104 (mobilisé estimé)	421 Inscrit pour équilibre	+ 317	
Total	3 528	3 831	+ 303	
Dépenses				
Fonctionnement	2 454	2 537	+ 83	+3,4%
Investissement hors capital	900	1 119	+ 219	+24%
Capital dette	175	176	+ 1	
Total	3 529	3 832	+ 303	

Elaboration CESER

L'écart entre les deux enveloppes combine :

- Une nouvelle estimation portée de 900 à 950 M€ pour l'enveloppe réalisée estimée en investissement selon le Directeur général des Services de la Région intervenant en commission ; la réalisation estimée pour 2018 étant elle-même accrue de 50 M€ (900 M€ au lieu de 850 M€)
- Des taux de mandatement assez habituels, de 97 % en fonctionnement et de 85 % en investissement (950 M€/1119M€).

1.2 L'économie générale de l'évolution du budget primitif de 2018 à 2019

L'évolution des recettes

La progression du budget de 90 M€ est le résultat de :

- Une **dynamique importante de trois recettes fiscales majeures** transférées sans pouvoir régional de décision mais assises largement sur l'activité économique + 79M€ :
 - CVAE + 42 M€ soit + 4%. Avec 1,1 Milliard d'euros, la CVAE calculée en fonction de la valeur ajoutée et de l'inflation en année N-2, c'est-à-dire en 2017, représente le tiers des recettes régionales hors emprunt.
 - Fraction TVA + 23 M€ soit + 4%. La fraction de TVA a remplacé la part régionale de DGF depuis 2018
 - Ressource apprentissage + 14 M€ soit + 7 %. Elle est assise sur la masse salariale des employeurs d'apprentis
- Un rendement attendu pour la carte grise en hausse de + 10 M€
- Une stabilisation relative des autres recettes fiscales
- Un FCTVA en progression de + 6M€
Ceci est lié à la progression des investissements de la Région maître d'ouvrage en 2016 par rapport à 2015
- Une réduction globale des recettes de fonds européens -4 M€.
Elle est consécutive aux décalages dans le temps recettes-dépenses. Cette recette est constatée par l'autorité régionale de gestion qui doit l'inscrire dans ses comptes
- Une diminution globale des autres recettes : dotations d'Etat - 8M€ soit - 8%, et recettes diverses d'investissement - 15 M€

- Une progression de l'autorisation maximale d'emprunt (+ 24 M€)
Cette autorisation maximale d'emprunt est portée à 421 M€, à comparer à un montant de 104 M€ d'emprunt mobilisé estimé dans le document d'orientations budgétaires pour 2018 ; ce qui traduit bien la faible probabilité de mandater au-delà de 85 % de l'enveloppe d'investissement inscrite au budget primitif.

L'évolution des dépenses

- Les dépenses de fonctionnement : - 30 M€ à périmètre constant + 21 M€ par effet de périmètre
 - A périmètre constant -30 M€.
L'Exécutif propose d'achever au terme de la 4^{ème} année le plan d'économies décidé à hauteur de 300 M€ pour le mandat. Ainsi, ce sont 30 M€ de réductions nouvelles qui sont proposées pour les dépenses de fonctionnement à périmètre constant depuis 2016. L'essentiel de ces économies prévues pour 2019 (- 26 M€ sur -30 M€) doit porter sur la formation continue dont l'enveloppe passe de 225 M€ à 199 M€, mais dont le volume inscrit au BP 2019 se trouve ainsi ajusté au volume de la dépense réalisée en 2018. Cette réduction intervient après celle constatée entre le BP 2017 et le BP 2018 : - 20 M€.
 - Par effet de périmètre +21 M€.
Les économies de 30 M€ prévues à périmètre constant devraient être absorbées aux deux tiers par la progression de dépense pour exercer en seconde année pleine la nouvelle compétence régionale en matière de transports scolaires et interurbains par autocar, au titre de la loi NOTRe. Cette dépense transférée des Départements devrait passer de 564,5 M€ au BP 2018 à 583,7 M€ au BP 2019, en progression de + 19 M€.
Le transfert de charges est neutralisé par effet de conventions conclues avec chacun des Départements pour ajuster l'enveloppe transférée au titre de la part départementale de CVAE.

A cette dépense nouvelle très importante, s'ajoute un surplus de fonds européens et une progression de la péréquation de CVAE versée par Auvergne-Rhône-Alpes plus riche que la moyenne nationale des Régions.
- Le capital de la dette + 8 M€, passant de 168 M€ à 175,6 M€.
On enregistre là la poursuite du mouvement vers le haut de remboursement de capital observé depuis plusieurs exercices.

- Les dépenses d'investissement hors dette + 91 M€.

Les évolutions des dépenses d'investissement concernent six postes principaux de dépenses proposées à la hausse :

L'enseignement + 32 M€

Cette hausse globale combine :

- une réduction de crédits en faveur de l'enseignement supérieur (- 3 M€ soit - 12 %)
- une forte progression en faveur des lycées. Cette dernière traduit d'une part la montée en charge du programme pluriannuel d'investissement adopté en septembre 2017, d'autre part le nouveau dispositif d'attribution gratuite des manuels scolaires à la rentrée 2019 ; ce dispositif entraîne une progression des dépenses d'investissement et une nouvelle économie de 5 M€ en dépenses de fonctionnement.

Les transports + 18 M€

Les principaux postes en augmentation sont ceux relatifs :

- aux matériels roulants ferroviaires, notamment pour acquérir 17 rames régionales à affecter fin 2019 au nouveau service transfrontalier « Léman Express » (pour un montant de 210 M€)
- aux gares TER et à la gare de la Part-Dieu, en restructuration conformément au programme du nœud ferroviaire lyonnais inscrit au CPER Etat-Région

L'action économique + 9 M€

La progression globale de cette fonction combine

- De fortes hausses des interventions économiques transversales (+ 12 M€), de l'industrie, artisanat, commerce (+ 3 M€), de l'agriculture (+13 M€)
- De fortes baisses pour recherche et innovation (- 7 M€) et surtout pour le tourisme (- 12 M€)

Il est à noter la progression des crédits consacrés aux aides directes aux entreprises. La Région, en application de la loi NOTRe, exerce une responsabilité nouvelle à la place des Départements sans compensation. De plus, à travers les objectifs du SRDEII, elle renforce son implication.

Les services généraux + 10 M€

Il est prévu un concours de la Région à la reconstruction du bâtiment incendié en 2017 appartenant au groupe transfrontalier européen à Annemasse.

Les équipements sportifs + 5 M€ et culturels + 3 M€.

Ceci concerne notamment les matériels équipant les salles de sport.

Les fonds européens FEDER + 10 M€

Cette dépense ne relève pas de la Région, mais l'autorité de gestion doit l'inscrire dans sa comptabilité budgétaire.

1.3 Le projet de budget primitif de dépenses d'autorisation de programme pluriannuelles

Il ressort du document comptable les éléments suivants :

Evolution des AP nouvelles du BP 2018 AU BP 2019 (Elaboration CESER)

En M€	AP			AE		
	BP 2018	BP 2019		BP 2018	BP 2019	
Services généraux	26,0	13,3		45,0	41,8	
F pro et apprentissage	25,0	24,2		506,3	460,1	
Enseignement	653,9	369,9		243,1	230,8	
Culture sport loisirs	58,9	101,9		57,9	55,1	
Santé action sociale	18,5	18,5		3,3	4,0	
Aménagement du territoire	315,8	213,1		12,7	13,0	
Gestion Fonds européen		-		-	8,7	
Environnement	38,0	59,2		24,2	24,3	
Transports	471,6	605,3		463,8	625,1	
Action économique	261,5	232,0		102,0	94,1	
TOTAL	1 869,2	1 642 6		1 458,3	1 562,6	

L'évolution de l'enveloppe d'autorisations de programme pluriannuelles est assez impactée par la progression des crédits consacrés aux transports et dans une moindre mesure au sport et à la culture ; l'enveloppe en faveur de l'investissement dans l'enseignement revenant presque au niveau de 2017 (306 M€) après le pic de 2018, et l'enveloppe d'investissement en faveur de l'aménagement du territoire étant réduite d'un tiers.

Le volume global (306 M€) après 2019 devrait être globalement stabilisé à 3,2 milliards d'euros (contre 3,3 milliards au BP 2018).

2. Les observations du CESER

2.1 Un effort de présentation budgétaire à amplifier

Le CESER apprécie le tableau de présentation générale des dépenses de crédits de paiement par sous fonction : ceci évite à l'assemblée représentant la société civile d'élaborer elle-même ce type de tableau à partir du document comptable.

Il demeure néanmoins dommage que comme par le passé le texte n'explique pas les raisons -qu'elles soient comptables ou d'ordre politique - fondant l'évolution de ces enveloppes (plus détaillée dans le document comptable).

Le CESER renouvelle par ailleurs son souhait de voir commentées les évolutions relatives aux autorisations de programme.

Il s'étonne en outre que certaines annonces chiffrées de nouveaux engagements de la Région aient été faites à la presse (ex concours de 50 M€ au musée des tissus ; enveloppe de 26 M€ pour le campus numérique de Charbonnières) sans information correspondante sur leur traduction budgétaire à venir dans le document soumis au CESER.

Le CESER réitère son souhait que le budget soit le document de référence dont doit disposer le citoyen pour appréhender les politiques régionales. Il constitue un réel outil démocratique et ne doit pas seulement être considéré comme un document répondant à une obligation comptable. Ceci est essentiel à un moment où la démocratie représentative est de plus en plus mise à l'épreuve.

2.2 Si les dotations d'Etat pèsent désormais peu sur le budget régional, le CESER déplore que l'Etat les réduise en abandonnant pour certaines d'entre elles sa promesse de les figer

Jusqu'en 2017, les dotations d'Etat étaient essentielles. Depuis 2018, la part majeure d'entre elles, contenue dans la DGF, est remplacée par une fraction de TVA dont l'Exécutif estime la dynamique à 4 % de BP 2018 à BP 2019 (à 2,5 % de CA estimé 2018 à BP 2019).

Les dernières dotations prévues au budget sont :

- la dotation générale de décentralisation (63,6 M€ au BP 2019, au niveau de la recette constatée en 2018),
- la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (28,2 M€ au BP 2019)
- la dotation pour transfert de compensation d'exonérations (4,6 M€ au BP 2019).

Ces deux dernières recettes sont certes très faibles en volume.

Toutefois, le CESER partage l'émoi de l'Exécutif sur le fait :

- que l'engagement de l'Etat à les figer ne soit pas tenu depuis 2017,
- qu'elles soient toutes deux devenues des variables d'ajustement au sein de l'enveloppe globale des concours de l'Etat
- qu'elles pénalisent la marge de manœuvre régionale par un manque à encaisser important au fil des ans.

2.3 Le projet de budget primitif s'inscrit dans la continuité de la politique régionale engagée depuis 2016

L'Exécutif entend finaliser d'ici fin 2019 son plan d'économies de 300 M€ de dépenses de fonctionnement, à structure budgétaire constante. Hors effet de la loi NOTRe modifiant le périmètre, les dépenses de fonctionnement seraient ainsi ramenées à 1 900 M€ soit au niveau de 2010, ainsi que le CESER l'a relevé dans son avis sur les orientations budgétaires,

Pour ce qui regarde l'investissement, il note que l'objectif cible de réalisation de la dépense est réhaussé de 50 M€, passant en 2018 de 850 M€ à 900 M€ et en 2019 de 900 à 950 M€ ;

Il note également que par suite de la progression de l'épargne le ratio de désendettement devrait être ramené à moins de 4 ans. Ceci permet une appréciation positive des agences de notation, laquelle est intéressante pour la gestion de la dette régionale : l'accès au crédit bénéficie en effet par voie de conséquence de conditions financières plus favorables.

2.4 Le CESER réitère combien toute approche comptable doit être dépassée pour privilégier la notion d'investissement d'avenir en sections d'investissement et de fonctionnement

Concernant la réduction des dépenses de fonctionnement, il s'interroge sur la baisse massive depuis 2016 des dépenses de formation continue. Prenant acte de la priorité nouvelle accordée à l'accompagnement des entreprises sur leurs besoins financiers et humains, il sera attentif à la création effective d'emplois. Il souhaite à ce titre qu'une évaluation continue de la politique soit menée avec l'association du CESER, en ne se limitant pas à des indicateurs quantitatifs mais en analysant les cinq critères définissant une évaluation : efficacité, efficience, pertinence, cohérence, utilité.

Par ailleurs, en matière de formation continue toujours, il prend connaissance du désaccord entre Etat et Région sur le portage des crédits du plan d'investissement dans les compétences (PIC) : la Région refuse de faire la trésorerie de l'Etat et l'Etat ne veut pas voir le PIC se substituer aux dépenses régionales courantes. Le CESER déplore ce désaccord : il existe de nombreux métiers en tension pour les entreprises recherchant les compétences adaptées, et de nombreux publics en recherche d'emploi qui sont concernés. Le CESER souhaite vivement que les deux parties trouvent une issue à la négociation au bénéfice des entreprises et des demandeurs d'emploi.

Pour ce qui regarde l'aide aux associations, le CESER appelle de ses vœux la prise en considération de leur utilité collective, au-delà des seules logiques de gestion d'effectifs.

Au-delà de toute approche trop sommaire, c'est à travers une grille d'analyse objectivée que doivent être sélectionnées les aides au fonctionnement, en intégrant particulièrement la priorité d'équilibre des territoires. Festivals, services, formations, réseaux matériels et immatériels... sont autant de secteurs à passer par un tel prisme.

Au sein des dépenses de fonctionnement comme au sein des dépenses d'investissement, il existe :

- des dépenses d'intérêt régional et à effet levier avéré
- des dépenses contraintes par le législateur
- des dépenses librement décidées pour lesquelles la sélectivité devrait être optimisée, dès lors qu'elles viennent se substituer aux responsabilités d'autres acteurs (ex Etat pour des infrastructures routières et ferroviaires, entreprises en charge du déploiement des pylônes pour la desserte numérique 4G, communes et intercommunalités pour nombre d'opérations d'intérêt strictement local).

Le CESER renouvelle combien l'effet levier, la valeur ajoutée, l'intérêt régional, en bref la qualité de l'investissement, doivent être une obsession pour le Conseil régional. Les critères d'une inscription en section d'investissement ou encore du volume d'une enveloppe de crédits ne peuvent en aucun cas constituer un sésame pour justifier à eux seuls une intervention régionale, sauf à risquer une politique d'affichage.

2.5 Pour le CESER, dégager des marges de manœuvre budgétaires est important pour permettre à la Région de prévenir un certain nombre de risques présents et potentiels.

A court terme, pour l'exercice 2019, le CESER apprécie la démarche de prudence observée sur l'estimation des recettes de fonctionnement. Il s'interroge néanmoins sur l'hypothèse d'évolution de la CVAE de 4 % qui reste aléatoire malgré la modification des modalités de répartition de CVAE des entreprises multisites.

Le CESER approuve par ailleurs la méthode de négociation ouverte qui doit s'engager avec la SNCF sur les pénalités de l'exécution du service TER 2018 : en prévoyant seulement 5 M€ de pénalités au budget primitif, le champ de la discussion est ainsi dégagé entre l'option à 27 M€ avancée par la Région et celle à 11 M€ considérée par la SNCF.

A plus long terme, pour les exercices futurs, la disponibilité d'une épargne importante et d'un endettement acceptable devrait apporter à la Région des capacités intéressantes de rebond pour affronter des risques d'ores et déjà identifiables :

- Le risque lié à des recettes encadrées largement par l'Etat.
Il conviendra d'être attentif aux évolutions de la fraction de TVA, pour laquelle une alerte était survenue, avant de disparaître, dans le premier projet de loi de finances pour 2019. L'impact sur les Régions de la réforme fiscale consécutive à l'abandon progressif de la taxe d'habitation constitue une autre donnée à anticiper. De manière plus générale, la Région ne risque-t-elle pas un contrecoup à travers un appel croissant à l'aide de la part des autres collectivités territoriales ? L'enjeu est majeur dans la mesure où la dépense locale d'Auvergne Rhône Alpes représente 25 milliards d'euros.
- Le risque lié à un appel croissant des territoires à la Région pour préserver le fonctionnement de CFA aux effectifs réduits mais répartis sur le territoire et peu rattachés à des branches professionnelles structurées.
A partir de 2020, on peut redouter une concentration des crédits sur les CFA importants par suite de la réforme de l'apprentissage, à travers des forfaits estimés en coûts par élève, attribués par les branches professionnelles. La Région risque d'être sollicitée largement au-delà de la recette de péréquation qui subsisterait au regard des besoins qui vont émerger des territoires ; ceci alors que la Région ne disposera plus de la compétence en ce domaine. Dans ce contexte, le CESER a eu l'occasion de déplorer une réforme préjudiciable à l'aménagement du territoire et à la satisfaction des besoins socio-économiques locaux. Toutefois, il se félicite que la Région poursuive comme il l'avait demandé des interventions facultatives (ex bourse premier équipement, Pass Région) tout en s'interrogeant sur la pérennité de ces concours.

- Le risque lié au financement de la formation professionnelle, alors que s'exacerbent les besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi.
- Les difficultés de l'Etat pour financer la maintenance de ses voies ferrées (ex « petites » lignes pour lesquelles la Région a avancé l'enveloppe de l'Etat) ou de ses routes nationales pour lesquelles, selon les experts, pourraient manquer 1 milliard d'euros en France d'ici 2037.
- Le risque de voir des Départements solliciter la Région pour financer davantage les routes qui auront été inscrites en 2019 comme réseau d'intérêt régional annexé au SRADDET
- Le risque enfin de voir les intérêts de la dette partir à la hausse si les taux directeurs du marché remontaient.



CONCLUSION

Le projet de budget primitif s'inscrit dans la continuité de la politique régionale engagée depuis 2016.

Le niveau d'endettement est aujourd'hui favorable pour dégager des marges de manœuvre importantes au moment où :

- De nombreux risques peuvent survenir sur les charges de la Région
- Des dépenses de fonctionnement demeurent essentielles pour constituer de réels investissements d'avenir, notamment en matière de formation professionnelle ou d'apprentissage au bénéfice de l'économie et de l'emploi régional.
- La transition énergétique et écologique, et l'exercice de nouvelles compétences en matière d'environnement appellent une politique volontariste.

Déclarations des groupes

INTERVENTION D'HERVE DUBOSQC, AU NOM DU COLLEGE 1

Monsieur le Président, Monsieur le 1^{er} vice-président du Conseil régional, Mesdames, Messieurs,

Parfois lorsque des plans avancent plus vite que prévu, c'est plutôt bon signe.

C'est le cas lorsqu'un plan d'économie de dépenses de fonctionnement s'inscrit dans une politique régionale affichée et argumentée ; ainsi, par voie de conséquence, une amélioration substantielle de l'épargne permet de se reconstituer une santé pour rebondir et dérouler son programme puisqu'il n'est, ici bien sûr, pas uniquement question de lecture, d'affichage comptable.

Lecture comptable, par ailleurs, quelques fois trop caricaturale dans la teneur des messages diffusés.

En effet si les dépenses d'investissement sont au cœur du développement économique, toutes les dépenses de fonctionnement ne sont pas forcément négatives ou sans lien avec des nécessités attendues par le monde économique.

C'est ce type de réflexion qui conduit le collège 1, dans le sens de l'avis, à s'inquiéter de la baisse du volume de crédits (-26 millions), sans que l'on saisisse vraiment le pourquoi, dans le domaine de la formation continue. Certes, former pour former n'est pas une fin en soi, et la création effective d'emplois est un marqueur majeur ; cependant il faut faire attention à bien positionner le curseur.

Une inquiétude en appelle une autre, et le collège 1 réitère son souhait de voir la Région, comme demandé par le CESER dans le cadre de l'apprentissage, de poursuivre son accompagnement des CFA au-delà de ce que pourront donner les branches professionnelles. Il y va de l'aménagement d'un territoire équilibré au profit de la satisfaction des besoins sociaux économiques locaux. En effet selon la célèbre maxime bourbonnaise, des CFA sans le sou, c'est pas de CFA du tout.

J'imagine que parmi tous les auditeurs attentifs de cette noble assemblée, certains se disent que mes propos se concentrent essentiellement sur le domaine économique. Connaissant votre vivacité d'esprit, vous vous dites que rien de plus normal puisqu'il s'agit là de l'expression du collège 1. Et bien pas seulement, c'est aussi pour rendre hommage à ces formidables contributeurs que sont les entrepreneurs qui jouent un rôle prépondérant dans l'évolution des recettes du budget primitif 2019. Je sais que vous avez envie d'applaudir les chiffres suivants que je me permets de rappeler : CVAE, +42 millions, qui à elle seule représente le 1/3 des recettes régionales, fraction de TVA et ressource apprentissage, +37 millions, au total... je vous demande cependant pour la sérénité de mon intervention, de vous abstenir de vos applaudissements enjoués et sincères.

Vive le dynamisme entrepreneurial qui doit permettre à la Région de privilégier les investissements aux effets leviers les plus conséquents sans devoir jouer le pompier au secours de communes ou d'intercommunalités qui ont de moins en moins les moyens de faire face. Il est fort à parier, par ailleurs, que l'augmentation de l'épargne régionale sera

une salubre précaution pour faire face à des déficiences à venir de l'Etat, dans le domaine des routes par exemple.

Monsieur le Président QUADRINI, parfois le CESER se demande s'il est entendu... J'ai la preuve que oui.... sinon comment expliquer la hausse des interventions économiques dans le domaine de l'industrie, si ce n'est par la création récente de notre section Industrie sous la houlette de notre efficiente Présidente ?

Par contre dans les domaines de la recherche et de l'innovation, et surtout du tourisme, des baisses conséquentes, (-19 millions), restent peu expliquées. Volonté, pics étêtés de l'année précédente ?

Le collège 1 pourtant se plaît à souligner la progression globale de l'action économique (+9 millions) et celle des crédits consacrés aux aides directes aux entreprises.

Pour conclure, le collège 1 s'associe pleinement aux observations du CESER lorsqu'il constate que des annonces chiffrées d'importance, au service de l'investissement (musée des tissus, campus numérique) ont une traduction peu lisible dans le document présenté. Les articulations entre les déclarations/ouvertures d'autorisation de programme/crédits de paiement doivent être fluides et évidentes.

Au-delà des sachants de cette assemblée, la lisibilité, l'accessibilité des documents de politique publique, à tous niveaux, pour et par les citoyens, deviennent primordiales, limitant ainsi le risque de colorer à nouveau nos ronds-points.

Sauf expressions individuelles, le collège 1 votera cet avis.

INTERVENTION DE JEAN-MARC GUILHOT, AU NOM DE LA CFDT

Monsieur le Président, Monsieur le 1^{er} vice-président du Conseil régional, Mesdames, Messieurs,

Du budget primitif précédent nous disions qu'il était compliqué dans la forme, qu'il continuait d'entretenir la confusion entre investissements et fonctionnement et qu'il ne montrait pas d'ambition pour les auvergnats et rhônalpins. Nous pourrions reprendre notre intervention du 28 novembre 2017 car les constats perdurent : nous nous intéresserons aujourd'hui à 4 angles particulièrement saillants de ce BP 2019 :

1^{er} angle, celui des recettes qui sont, certes toujours contraintes mais plus dynamiques qu'auparavant. Pourquoi cet optimisme inattendu ?

Car en compensation de la récurrente baisse des dotations, on voit la CVAE et la fraction de TVA devenir prépondérantes dans la structure budgétaire régionale : 1,1 Md€ pour la 1^{ère} et 595 M€ pour la seconde sur 3,4 Md€, qui nous donne une part de fiscalité dynamique dans les recettes de quasiment 50 %.

Rappelons que cette évolution était réclamée par Régions de France : reste à obtenir une plus grande part de fiscalité régionale avec pouvoir de décision pour que l'on puisse parler de mouvement décentralisateur, mais nous en sommes malheureusement encore loin.

Le 2nd angle est pour nous bien plus inquiétant : la formation professionnelle est encore amputée sur l'autel de la chasse aux dépenses de fonctionnement... Si l'Exécutif régional explique que cela résulte d'un meilleur pilotage, il n'en reste pas moins que l'essentiel du nouveau rabotage version 2019 affecte encore la formation comme si nous vivions un âge d'or de l'emploi... 25,7 M€ de moins qu'au BP 2018 qui avait déjà subi des coupes successives.

Il est tout de même édifiant que cette baisse de l'effort sur la formation soit présentée au chapitre du gaspillage administratif, alors même que la formation est un investissement sur l'avenir. L'investissement humain ne serait donc qu'une dépense de fonctionnement administratif ?

Ce BP envisage également la convergence entre emplois durables et besoins des entreprises notamment pour les métiers en tension. Or le 1^{er} moyen d'éviter qu'un métier soit en tension, c'est d'agir sur son attractivité. Du coup, orienter vers ces métiers sans exiger de contrepartie de la part des entreprises – par exemple en assurant une sécurisation des parcours de ceux qui feront l'effort de s'y orienter – n'est vraiment pas un gage de réussite.

Ce BP est donc présenté sans tenir compte des recommandations déjà faites par le CESER en trois occasions : CPRDFOP, Stratégie régionale de formation professionnelle et apprentissage. Dont acte.

L'ambition régionale ainsi cantonnée à réduire le fonctionnement, qui correspond souvent à de réelles dépenses d'intervention, continue de faire des dégâts dans le milieu associatif, dans l'ESS, dans le secteur de l'environnement... dégâts qui vont au-delà des pertes d'emplois : c'est l'utilité sociale et environnementale de ces acteurs qui se meurt à un moment où l'urgence écologique et sociale est criante et où le besoin de lien social et territorial est omniprésent.

Le 3^{ème} angle saillant concerne les investissements au service d'un affichage politique.

Le soutien aux entreprises sera accentué, mais quelles entreprises ? S'il s'agit de soutenir encore des filiales de grands groupes comme ce fut le cas en 2016 pour une filiale du géant minier Euramet dont le CA consolidé avoisinait selon la presse les 4 Md€, il faudra beaucoup d'imagination pour justifier les coupes dans la formation, dans le social ou l'environnemental...

D'autant que cette priorité affichée à l'investissement est d'une lecture plus que difficile : vous trouvez dans ce BP 159 CAR (Contrats Ambition Région) portant sur 1450 opérations programmées (dont on ne connaît pas le détail) pour 215 M€. Mais ces contrats figurent déjà dans le CPER... Idem pour l'ensemble du volet territorial, idem probablement pour les 32 M€ sur l'enseignement déjà au PPI abusivement appelé Plan Marshall.

Pas toujours facile de faire le tri : la forte progression en faveur des lycées n'est qu'un tour de passe-passe faisant glisser 5 M€ du fonctionnement à l'investissement... L'affichage politique a décidément la vie dure.

Enfin 4^{ème} angle, une regrettable absence de présentation détaillée du BP qui nous interdit de rendre un avis précis.

Vous avez compris qu'il était difficile de « désenchevêtrer » les crédits annoncés dans ce BP et déjà mis en avant dans le CPER.

Ajoutez-y une pincée d'emprunt d'équilibre porté à plus de 400 M€ en 2019 et qui, rappelons-le couvre comptablement au BP des annonces d'investissements : si on n'active pas ou peu cet emprunt d'équilibre – comme c'est le cas en 2018 – la question politique qui se pose est de savoir quels sont les investissements qu'on a affichés au BP et qu'on n'a pas réalisés.

Une présentation détaillée aurait permis d'aller au-delà des engagements pris pour l'amélioration des TER : rien sur le développement de la gare de St-Exupéry, qui est sous-utilisée alors qu'elle possède un vrai potentiel de développement. Rien non plus sur la liaison entre Lyon et l'aéroport, laissant ainsi le monopole au fort coûteux Rhône-Express que la majorité de la population n'a pas les moyens d'utiliser.

Une présentation détaillée aurait aussi pu permettre, exemple parmi tant d'autres, de savoir à quoi correspondent les 43 M€ supplémentaires d'autorisations de programme par rapport à 2018 au chapitre culture, sport et loisirs.

On a aussi bien du mal à trier les autorisations de programme des crédits de paiement et le projet d'avis rappelle utilement le souhait du CESER d'avoir une évolution des AP. Qui peut aujourd'hui

nous indiquer le stock d'AP de la Région, indicateur que nous suivions précisément auparavant et qui avait du sens ?

Je conclurai sur un vœu devenu pieux : que la Région améliore le niveau d'information du CESER –2^{ème} assemblée régionale et expression de la société civile– car il a spectaculairement chuté depuis l'époque où chaque vice-président de la Région venait présenter devant nous le budget de la politique dont il avait la charge. L'avis du CESER était alors rendu en toute connaissance des affectations de crédits.

Tous ces éléments sont évoqués par l'avis qui nous est soumis. Nous voterons donc ce projet d'avis rendu dans des conditions difficiles par la commission 10.

INTERVENTION DE LAURENCE MARGERIT, AU NOM DE LA CGT

Madame, Monsieur,

Le projet de budget primitif 2019 qui nous est présenté par l'Exécutif régional s'inscrit dans la continuité des précédents.

Les documents présentés restent peu lisibles, notamment pour comparer les autorisations de programmes et les crédits de paiements en cours.

La volonté de présenter des lignes budgétaires dans leurs grandes masses sans décliner le détail des actions correspondantes ne permet pas de discerner la cohérence de ces actions au service d'une vision du développement de la région.

Certains effets d'annonce tels les 50 millions en faveur du musée des tissus ou les 26 millions pour le campus numérique de Charbonnières restent invérifiables.

La baisse des dépenses de fonctionnement se poursuit, l'exécutif n'hésitant pas à se glorifier d'une baisse supérieure à celle enregistrée par la Région des Hauts de France ou de celle d'île de France, comme si cette course à l'échalote comptable relevait d'une compétition entre institutions dont le premier objectif reste tout de même d'être au service de l'intérêt général.

Nous assisterons donc à une nouvelle baisse du budget de la formation professionnelle de 25 millions dont le budget ne serait plus que de 199 millions, au prétexte qu'il faut tenir compte de l'exécution réelle. Cependant l'exécutif tient-il compte des besoins réels des salariés, avec ou sans emploi ?

Nous pouvons noter des évolutions positives sur l'enseignement (+32 millions) sans pouvoir vérifier l'effet véritable du PPI adopté en 2017. Nous serons très attentifs aux effets d'annonce sur les projets liés à la lutte contre le harcèlement scolaire, quand dans le même temps les effectifs des lycées ont été en recul.

Nous observons également l'évolution concernant le transport (+18 millions) et l'action économique : + 9 millions qui masque difficilement un recul sur la recherche et l'innovation (- 7 millions) et le tourisme (- 12 millions).

Nous renouvelons nos réserves sur le ratio de désendettement qui devrait être ramené à 3 ans et demie en 2019, la moyenne des Régions se situant à 4,9 ans, la Cour des Comptes dans ses rapports situant sa réserve à 9 ans.

La focalisation sur la dette publique dissimule l'envol de la dette privée, 130 % du Pib en 2017 en France, avec une augmentation de 34% en 10 ans, ce qui empêche les entreprises, les

ménages d'investir, d'autant plus que la hausse des revenus est plus que contrainte dans le pays.

La dépense publique et socialisée est plus que jamais nécessaire. Nous avons bien compris le discours selon lequel la fameuse notation AA de Standard and Poors permettrait éventuellement l'accès des crédits à des taux plus favorables. Nous répéterons donc que cette célèbre agence n'a pas fait preuve de beaucoup de clairvoyance sur la faillite de la banque Léman and Brothers à laquelle elle avait pourtant attribué une très bonne note et accessoirement que la crise de 2008 est venue de la dette privée et non publique.

Par ailleurs, nous rappellerons que les collectivités locales réalisent en France près de 70 % de l'investissement public. Ces flux d'investissement visent essentiellement à répondre aux besoins des habitants : besoins d'éducation, de mobilité, de culture par exemple. Ils produisent en outre d'importants effets d'entraînement pour favoriser l'attractivité d'un territoire : construction de bâtiments et d'infrastructures qui favorisent l'implantation d'entreprises, la création d'emplois et la consommation des ménages, dépenses de transports au service de l'interconnexion du territoire, dépenses de santé et d'éducation en faveur de la croissance potentielle. Aussi les dépenses d'investissement public sont-elles essentielles pour favoriser le développement humain, écologique et économique territorial. L'Exécutif régional serait donc bien inspiré de se rappeler certains fondamentaux dans le contexte actuel.

Nous voterons l'avis.

INTERVENTION DE MANON DOYELLE, AU NOM DU COLLEGE 3-4

Madame, Monsieur,

Le Budget Primitif 2019 (BP 19) s'inscrit dans une situation financière améliorée des comptes du Conseil régional. Le Compte administratif 2018 permettra de constater une tendance qui serait confirmée par les chiffres commentés sur le BP 19 :

- Une Epargne Brute en forte hausse à 603 millions d'euros résultant de la poursuite d'efforts de maîtrise des dépenses ainsi que d'une évolution positive des recettes de fonctionnement ;
- Une hausse sensible du niveau de l'investissement ;
- Tout en contenant le niveau de la dette dont le rapport à l'Epargne Brute (ratio de désendettement ou capacité de remboursement) sera voisin de 4 années soit une moyenne inférieure à ce qu'était celle des régions françaises en 2017, soit 4,9. Ce niveau envisagé pour 2019 se compare au chiffre de 6,6 constaté en début de mandature.

Cette nouvelle situation financière doit permettre à l'Exécutif d'envisager le futur d'une façon positive.

Tout d'abord, cela pourrait permettre au Conseil régional de se prémunir des risques qui pourraient se matérialiser dans les années qui viennent : conséquences d'une hausse des taux d'intérêt (20 millions d'euros pour une hausse d'un point), soutien accru de la Région aux communes qui seront plus impactées par la baisse des dotations de l'État, ...

Ensuite, et surtout, cela devra permettre d'accroître l'effort d'investissement.

Le collège 3 - 4 se réjouit du fait que la hausse actuelle et future des investissements rende possible un redémarrage de l'économie locale au profit de tous et notamment de l'emploi.

Il souhaite, comme cela a été indiqué dans l'avis du CESER, que, parallèlement, cette capacité financière permette de reconsidérer la situation des associations qui :

- Ont particulièrement souffert des impacts du plan d'économies au cours des trois exercices qui viennent de s'écouler. Les fortes baisses constatées ont été parallèles aux conséquences de la réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales ;
- Ont, du fait de cette situation, dû apurer leurs situations et présenter un visage plus conforme à ce qu'attend l'Exécutif du Conseil régional ;
- Souhaitent que, sur ces bases, leur situation en termes de subventions de fonctionnement soit reconsidérée. A la lumière, notamment, des conclusions du rapport remis par le CESER en date du 26 septembre 2017. Ce rapport détaille l'utilité du tissu associatif en Auvergne-Rhône-Alpes et propose de nombreuses mesures de concertation afin de renforcer nos associations dans leur contribution aux objectifs du Conseil régional.

Nous pensons également important de rappeler que l'aide, par des financements appropriés, au fonctionnement des associations qui par délégation assurent des missions de service public, est à considérer comme un investissement car leurs actions de prévention et de réduction des risques concourent à la participation des économies locales et à la réduction des coûts sociaux ou des impacts environnementaux.

Certaines aides financières doivent être maintenues même si elles ne sont pas directement de la compétence du Conseil régional comme pour exemple celles apportées aux chantiers d'insertion car outre qu'elles favorisent l'insertion de personnes très éloignées de l'emploi elles contribuent fortement au développement de l'économie locale.

Le collège 3 - 4, sauf expressions individuelles, votera l'avis du CESER.

Contributeurs

Bernard LAURENT

Président de la Commission 10 « Budget – Finances »,
Collège 2,

Désigné par « Accord entre l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs (CFTC) Rhône-Alpes »

Laurent CARUANA, 1^{er} Vice-Président - Référent de la commission

Jean-Marc GUILHOT, Vice-Président délégué, Président de la conférence des présidents

Liste des membres de la commission + Président(e)s de commission, section et groupe de travail par ordre alphabétique, avec collègue et désignation

Collège 1*	Collège 2*	Collège 3-4*
BENCHARAA Myriam (CCIR)	BARRAT Jean (CFDT)	BOUABDALLAH Khaled (Universités)
DUBOISSET Gilles (CCIR)	BLACHON Eric (FO)	BROUSSAS Paulette (CIDFF)
DUBOSCQ Hervé (CPME)	BOLF Edith (CFDT)	CLAVERANNE Jean-Pierre (CREAI)
DUPLAIN Jocelyne (CCIR)	COHEN-ALORO Fabien (UNSA)	CONDAMIN Yvon (MRIE)
FIALIP Yannick (CRA)	FATIGA Antoine (CGT)	D'HALLUIN Joseph (CRAJEP)
LACROIX Alain (U2P)	GILBERT Madeleine (CFE-CGC)	EROME Georges (FRAPNA)
LASSALLE Valérie (FNTR)	GILQUIN Jean-Pierre (FO)	GELAS Nadine (Pers. Qualifiée)
LE JAOUEN Eric (MEDEF)	GUICHARD Karine (CGT)	LAC Jean-Pierre (Lyon Place Financière)
PANSERI Anne-Sophie (MEDEF)	HOURS Eric (CGT)	MEKEDDEM Nassim (FAGE)
RENIE Stanislas (CCIR)	LAMOTTE Bruno (CFDT)	MEZUREUX Nathalie (Universités)
REYNIER Frédéric (BT)	MARGERIT Laurence (CGT)	PAIX Stéphanie (Pers. Qualifiée)
ROBERT Anne-Marie (UNAPEL)	MURCIA Jean-Raymond (CGT)	PELLA Dominique (Universités)
ROBILLARD Pierre (CJD)	NINNI Agnès (CFDT)	PESCHIER Rémi (CRT)
TARLIER Bruno (CPME)	PICHOT Arnaud (FO)	PLASSE Marie-Christine (CROS)
	ROUSSY Delphine (CFDT)	POSSE Robert (UFS Que Choisir)
	VRAY Annick (CFDT)	RAYNAUD Frédéric (URIOPSS)
		VERDIER Jean-Louis (PQ Environnement)

* 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

Contacts

RAFFIN Michel
Chargé d'études
Tél 04 26 73 41 45
michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr

Informations

Vous souhaitez suivre l'actualité du
CESER Auvergne-Rhône-Alpes, inscrivez-vous à la
lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr
ou
retrouvez les informations sur
le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :
www.auvergnerhonealpes.fr/ceser



Le projet de budget primitif, en progression de 90 M€ soit 2,4 % par rapport à 2018, est globalement conforme aux orientations budgétaires. Pour le CESER, la présentation des dépenses de crédits de paiement par sous-fonction est intéressante mais mérite d'être davantage pédagogique pour le citoyen-contribuable.

Si les dotations d'Etat représentent une enveloppe réduite, il est regrettable qu'elles deviennent parfois des variables d'ajustement contredisant certains engagements politiques. Le projet de budget primitif s'inscrit dans la continuité de la politique régionale engagée depuis 2016, en finalisant en 4 ans le plan d'économies de 300 M€ de dépenses de fonctionnement à structure budgétaire constante, en améliorant l'épargne et le ratio de désendettement et en augmentant l'investissement. Le CESER réitère combien c'est la notion d'investissement d'avenir en sections d'investissement et de fonctionnement qui devrait constituer le premier critère de sélection des interventions, au-delà de toute approche comptable.

Le dégagement de marges de manœuvre budgétaires est important pour permettre à la Région de prévenir de nombreux risques présents et potentiels.

Budget primitif • Budget régional • Finances locales • Fiscalité locale • Région Auvergne-Rhône-Alpes

Crédit photos : pe0069276 OJO Images
Photograph Royalty Free
Martin BARRAUD

www.auvergnerhonealpes.fr/ceser

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon
8 rue Paul Montrochet - CS 90051 - 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 - F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand
59 Bd Léon Jouhaux - CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 - F. 04.73.29.45.20

