



Rapporteur : Franck Ayache

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La décision modificative n° 2 de l'exercice 2024 permet de procéder aux ajustements budgétaires suivants :

- Les ressources réelles diminuent de 14,7 M€.
- Les dépenses réelles diminuent de 37,5 M€ principalement par les mouvements opérés sur les programmes européens (- 18,1 M€).

Les modifications proposées en recettes et en dépenses conduisent à réduire l'emprunt d'équilibre de 22,7 M€. La prévision budgétaire de l'emprunt est ramenée à 274 M€.

Cette décision modificative propose également des ajustements de faible ampleur en autorisation de programmes (- 24,3 M€) et en autorisation d'engagement (+ 1,8 M€).

Avis du CESER

En volume, cette décision modificative procède à des ajustements budgétaires de très faible ampleur en comparaison au budget total de la Région (1,8 Md€). En dépenses, la majeure partie des ajustements correspondent à des modifications techniques d'échéanciers de paiement, sans remise en cause du niveau de l'intervention régionale sur les opérations.

Les éléments suivants méritent cependant d'être soulignés, notamment dans la perspective de l'exercice budgétaire 2025 qui s'annonce particulièrement tendu et qui pourrait amener l'exécutif régional à revoir ses orientations stratégiques, du fait d'une importante réduction des marges de manœuvre notamment liée aux arbitrages du projet de loi de finances.

Une décision modificative qui traduit la démarche prudentielle de la Région

Depuis 2023, la Région a dû aménager sa stratégie afin de tenir compte de multiples incertitudes et contraintes liées à un environnement macroéconomique très instable. Cette démarche visait à assurer la soutenabilité des politiques publiques régionales, c'est-à-dire permettre à la collectivité de réaliser son plan de mandat, de mettre en œuvre ses compétences dans le cadre d'une trajectoire financière soutenable, notamment en termes d'endettement et d'autofinancement. Cette dynamique était nécessaire pour consolider le plan pluriannuel d'investissement 2024-2030 qui a été adopté par le Conseil régional en décembre 2023.

La décision modificative n°2 de 2024 constitue une bonne illustration de cette stratégie. En effet, malgré un tassement des recettes et des versements tardifs de certaines dotations de l'État, la Région poursuit sa stratégie d'investissement tout en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement.

Le CESER approuve cette approche responsable et prudentielle qu'il avait déjà soulignée dans plusieurs de ses avis. In fine, la situation budgétaire reste saine et maîtrisée, même s'il est constaté une relative érosion de l'épargne nette.

Des recettes structurellement peu prévisibles et instables

Cette décision modificative est marquée par des évolutions relativement erratiques sur les recettes de TVA et de cartes grises.

La diminution des recettes de TVA est assez préoccupante puisque la TVA constitue l'une des principales ressources de la Région. Le produit de TVA est ainsi révisé à 699 M€ soit un montant équivalent à celui perçu en 2023 (696 M€) mais en diminution vis-à-vis des prévisions du budget primitif 2024 (712 M€).

Cet ajustement de 13 M€ (-2%) est proposé au regard des motifs suivants. D'une part, les encaissements de recettes de TVA sont bien inférieurs aux prévisions du projet de loi de finances. D'autre part, il est actuellement difficile de dégager une tendance fiable qui

permettrait de prévoir un montant d'atterrissage pour 2024. In fine, les encaissements de TVA ne pourront vraisemblablement pas atteindre une évolution de +3%, c'est pourquoi cette prévision est ramenée à +1% soit un montant bien inférieur aux prévisions de +4,5% rattachées au projet de loi de finances 2024.

Cette problématique liée aux recettes de TVA avait déjà été pointée par la Région lors du budget primitif et du budget supplémentaire 2024. Le CESER avait alors indiqué qu'il partageait les inquiétudes de la Région. En effet, la TVA constitue la principale recette dynamique de la Région. En outre, une variation à la baisse de 1% du produit de la TVA représente une perte de recettes de fonctionnement de 7 M€, ce qui affecte directement l'épargne brute et donc la capacité d'autofinancement des investissements de la collectivité. L'évolution des recettes de cartes grises est également à souligner, puisque la décision modificative prévoit une hausse de 7 M€.

Cette dynamique favorable prend en compte les encaissements des sept premiers mois de l'année 2024, avec notamment une évolution plus favorable des immatriculations et l'impact de la majoration de la taxe votée par la Région à compter du 1^{er} juillet 2024. Cette dynamique semble être néanmoins instable puisque le nombre d'immatriculations repart à la baisse.

Ces problématiques avaient déjà été pointées par le CESER qui considère que les évolutions du marché automobile risquent d'accroître durablement l'effet de ciseau du budget régional. Par exemple, une nouvelle hausse du malus sur les véhicules polluants ou thermiques pourrait engendrer un effet négatif sur les ventes de véhicules. Afin de mieux appréhender l'évolution pluriannuelle de cette taxe "cartes grises", il pourrait être utile d'apporter des précisions sur la typologie des immatriculations concernées (véhicules neufs, d'occasion, thermiques, hybrides...).

In fine, la situation globale des recettes demeure très fragile et le constat récurrent sur l'absence de marge de manœuvre reste toujours d'actualité. Cette situation pourrait se dégrader encore davantage au regard des premières annonces relatives au projet de loi de finances 2025, comme ceci est développé ci-après.

Un exercice budgétaire 2025 impossible ?

La Région prépare actuellement le débat d'orientations budgétaires 2025 qui se tiendra lors de l'assemblée plénière du Conseil régional, les 12 et 13 décembre prochains.

En 2024, les orientations budgétaires s'inscrivaient dans un contexte marqué par d'importantes incertitudes économiques et financières en matière de croissance, d'inflation, de taux et de réduction des dépenses publiques.

Pour 2025, le contexte semble être tout aussi complexe d'un point de vue macroéconomique et financier. Il s'annonce particulièrement tendu sur le plan politique et budgétaire.

Premièrement, les prévisions macroéconomiques sont entourées d'aléas importants. À ce titre, l'incertitude politique actuelle en France fait peser des risques sur les finances publiques et sur le comportement des investisseurs. Par exemple, suite à l'aggravation du déficit de l'État en 2024, la dégradation de la notation financière de l'État français pourrait faire grimper les coûts de financement de la dette et éroder la confiance des investisseurs. Ceci pourrait entraîner un déclassement des collectivités locales, même pour celles qui sont vertueuses, puisque leur notation financière ne peut être supérieure à celle de l'État.

Deuxièmement, la situation budgétaire et politique est particulièrement tendue, en France. Le gouvernement envisage en effet des efforts budgétaires particulièrement importants pour 2025, avec une diminution de 40 Md€ des dépenses publiques et une hausse de 20 Md€ de la fiscalité. Cette stratégie vise à redresser les comptes publics, étant donné que l'Union européenne a placé la France sous procédure de déficit excessif depuis juillet 2024.

Les impacts sur les collectivités territoriales pourraient être majeurs. De premières annonces ont été faites à ce titre devant le Comité des finances locales, le 8 octobre 2024. Elles ont suscité une véritable levée de boucliers de la part des associations d'élus locaux. Les Régions devraient être concernées par plusieurs mesures qui entraîneront des conséquences importantes sur leurs ressources. Il est par exemple prévu d'amputer le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et de geler les recettes de TVA.

Le CESER considère que cette dernière disposition, inédite, n'est pas entendable si l'État ne prévoit pas concomitamment une réforme du modèle de financement des Régions. D'une part, les investissements indispensables prévus par les Régions nécessitent une visibilité et une forme de stabilité en matière de recettes, en lien avec les compétences régionales, afin de permettre aux exécutifs de tenir leurs engagements et de répondre aux obligations légales.

D'autre part, les recettes de TVA deviendraient totalement décorréliées de l'économie, ce qui priverait les Régions de toutes perspectives d'évolution dynamique de leurs ressources alors même qu'elles possèdent déjà une très faible autonomie financière.

Si de telles mesures devaient être confirmées en loi de finances, la problématique du modèle de financement des Régions se complexifiera inévitablement, au risque de devenir intenable. Le CESER a déjà souligné à plusieurs reprises que ce modèle est actuellement "à bout de souffle" et qu'il ne permettra plus aux Régions de mettre en œuvre leurs politiques publiques, à moyen terme, puisque les capacités de financement ne pourront plus couvrir les besoins.

Concernant la Région Bourgogne-Franche-Comté, une baisse notoire des ressources pourrait entraîner les conséquences suivantes :

- Une révision du niveau d'intervention et de financement, tant en investissement qu'en fonctionnement, alors même que, pour satisfaire à la loi, des moyens massifs devront être engagés en matière de transition énergétique au cours des prochaines années.
- Un recentrage de l'action régionale sur les compétences dites "obligatoires", au détriment des compétences "facultatives" et des interventions "volontaristes".
- Une diminution des dépenses de fonctionnement, dans l'objectif de maintenir un certain niveau d'autofinancement des investissements.
- Un recalibrage du plan pluriannuel d'investissement 2024-2030, en volumétrie et en temporalité, compte tenu d'une dégradation inéluctable des ratios financiers d'épargne nette et de capacité de désendettement. En effet, ces ratios sont très sensibles à la baisse des recettes de fonctionnement. Ils peuvent se dégrader très rapidement si aucune action corrective n'est engagée sur les dépenses de fonctionnement ou sur la trajectoire d'investissement et de dette. Or, la loi stipule que les Régions doivent maintenir leurs capacités de désendettement en dessous de 9 années. Le tableau ci-dessous donne une illustration de ces enjeux pour la Région.

Le CESER avait déjà pointé ces difficultés dans de nombreux avis. Il restera particulièrement attentif lors des prochaines étapes budgétaires, puisque ces problématiques vont conditionner les capacités d'intervention de la Région dans les années à venir. Il réitère ses préconisations visant à rechercher de nouvelles ressources et à conforter l'autofinancement en poursuivant la maîtrise des dépenses de fonctionnement (plus de détails dans l'avis du CESER relatif au budget primitif 2024). En outre, il préconise de porter la proposition suivante à Régions de France : affecter une part du "versement mobilité" aux Régions. Actuellement, ce versement est dédié au financement des transports publics urbains. Les Régions ne sont pas habilitées par la loi à lever du "versement mobilité" quand bien même elles agissent en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité locale.

Tableau illustratif : **Sensibilité du ratio de capacité de désendettement**

		Capacité de désendettement	Remarques
Encours de dette	1 369 M€	4,9 années	C'est le ratio actuel constaté au CA 2023.
Épargne brute	281 M€		
Encours de dette	1 658 M€	8,3 années	Hypothèses de calcul : - Volume de dette 2025 prévu par les OB 2024. - Baisse des recettes de fonctionnement de 50 M€ liée aux mesures du PLF 2025. - Épargne brute de 249 M€ prévue par les OB 2024, en baisse de 50 M€, soit 249 - 50 = 199 M€.
Épargne brute	199 M€		

Définition :

- Capacité de désendettement = Encours de dette ÷ Épargne brute
- Épargne brute = Recettes de fonctionnement - Dépenses de fonctionnement

Observations relatives aux politiques publiques régionales

Formations sanitaires et sociales

La situation reste préoccupante, avec des difficultés pour remplir les formations et un taux élevé d'abandons en cours de cursus, ce qui entraîne des annulations de crédits relativement importantes.

Deux points de vigilance méritent d'être rappelés, en référence à l'avis du CESER du 12 décembre 2023 relatif au schéma régional des formations sanitaires et sociales :

- Le secteur des formations sanitaires et sociales connaît un fort taux d'abandon en cours de formation, notamment en première année après les premiers stages. L'encadrement et l'accompagnement des stagiaires est donc essentiel (formation des maîtres d'apprentissage/ de stage, labellisation des terrains de stage...). Le schéma doit permettre de mettre en place toutes les mesures permettant d'améliorer cet accompagnement.
- L'universitarisation des formations entraîne certaines difficultés (délais d'octroi des bourses, difficultés de passage entre régions en cours de formation, accès inégal aux services étudiants selon les sites d'études). Le schéma devrait fixer plus clairement des objectifs en termes d'accès aux services universitaires pour tous les étudiants du secteur sanitaire et social. Le maillage territorial plus important des formations a pour conséquence une inégalité d'accès aux services, car ceux-ci ne sont pas implantés sur tous les sites d'études. Cette problématique importante doit donc être prise en compte.

Lors des prochaines étapes budgétaires, le CESER souhaite retrouver l'inscription de moyens permettant de financer des actions d'accompagnement des stagiaires du secteur sanitaire et social, en cohérence avec les mesures annoncées par le schéma régional susmentionné.

Apprentissage

La dotation attribuée par France Compétences au titre du fonds de soutien à l'apprentissage a été versée à la Région fin mai, pour un montant de 4,2 M€. L'enveloppe affectée aux Régions diminue de 36%. Ce désengagement de l'État est inquiétant.

Culture

Le CESER constate la réduction des crédits de fonctionnement du programme "Festivals" et souhaite s'assurer que cette baisse ne mettra pas en difficulté certaines manifestations, notamment les plus petites.

Patrimoine

En investissement, la sous-fonction 31 " Culture et patrimoine" affiche une baisse importante vis-à-vis des prévisions du budget primitif 2024. Les autorisations de programme diminuent de 13,9% (soit - 1,3 M€) et les crédits de paiement en investissement chutent de 41,6% (soit - 4,8 M€).

Ces ajustements s'expliquent par des difficultés et des retards constatés sur plusieurs opérations importantes pour le territoire régional. Le CESER souhaite que ces opérations puissent être réalisées et que les crédits afférents soient maintenus dans le budget primitif 2025.

Jeunesse et vie associative

Les crédits dédiés au dispositif local d'accompagnement sont en diminution. Cette baisse est difficilement compréhensible puisque de nombreuses associations connaissent d'importantes difficultés notamment financières. En outre, ce dispositif est en général largement consommé, les autres années.

Les crédits dédiés au service civique sont également en diminution. Deux constats de terrain méritent d'être soulignés à ce titre. D'une part, les jeunes se mobilisent difficilement pour ce dispositif qui reste méconnu voire totalement inconnu. D'autre part, les associations indiquent que ce dispositif est très lourd à mettre en place. Ces constats peuvent expliquer la relative désaffection des jeunes à l'égard du service civique. Le CESER préconise de renforcer l'information sur ce dispositif.

Santé

Des annulations de dépenses de fonctionnement sont prévues puisque l'Agence régionale de santé co-finance une partie des postes de chefs de clinique. Le fait que l'ARS prenne désormais en charge ce type de financement est souligné positivement.

Numérique

Plusieurs ajustements sont proposés en fonctionnement et en investissement. Ils traduisent un souci d'équilibre et reflètent une adaptation conjoncturelle liée à l'état d'avancement des dossiers. Ils témoignent d'une gestion en phase avec la réalité des dépenses et des recettes effectives, sans remettre en question les orientations stratégiques initialement définies. Le CESER salue cette approche pragmatique qui permet de poursuivre les efforts engagés tout en tenant compte des contraintes économiques et des évolutions conjoncturelles.

Agriculture

Le CESER souligne l'effort fait par la Région en faveur de l'agriculture, en particulier des jeunes agriculteurs.

Tourisme

Le CESER s'interroge sur les conditions d'accès aux soutiens financiers pour les investissements en matière de tourisme. Des exemples montrent que les cahiers des charges et les règles sont souvent trop restrictifs et excluent de fait certains projets. Le tourisme répond de plus en plus à des offres diversifiées qui ne correspondent pas forcément à de gros projets mobilisant d'importantes capacités d'hébergement. Ces offres diversifiées correspondent davantage à des demandes également très variées. Ces éléments peuvent expliquer le manque de projets financés sur le tourisme, malgré les besoins.

Énergie

Des annulations de crédits de fonctionnement sont proposées en matière d'animation de l'efficacité énergétique, compte tenu de nombreux postes vacants. Cette réduction des moyens humains complique la mise en œuvre des ambitions régionales en matière de transition énergétique.

Les difficultés de recrutement doivent être soulignées. Elles ne se limitent pas toutefois au recrutement d'agents territoriaux et/ou de la fonction publique : le déficit de ressources dans les métiers techniques notamment, constitue un véritable défi. L'orientation vers ces métiers gagnerait à être renforcée, dès le plus jeune âge, en rendant les parcours plus attractifs et en développant des formations permettant une meilleure insertion dans l'emploi. Ce panorama se complique encore du fait de la raréfaction des compétences en ingénierie qui sont pourtant essentielles à la réalisation des projets. Afin de pallier cette difficulté, des dispositifs qui requièrent moins d'ingénierie doivent être envisagés.

Le dispositif Effilogis fait l'objet d'un dépôt de dossiers supérieur aux prévisions, sur les volets bailleurs sociaux et collectivités. Il est ainsi proposé d'inscrire une enveloppe complémentaire de 4 M€ de crédits d'investissement. Cette dynamique positive permet de se rapprocher des objectifs fixés sur ces deux volets "publics". Elle demeure toutefois isolée au regard des ambitions plus globales du programme Effilogis qui concernent en effet d'autres cibles (les maisons individuelles, les copropriétés, les associations).

Mobilités

La décision modificative prévoit de nouvelles recettes qui proviennent, d'une part, de cessions de matériels roulants, et, d'autre part, de mise à jour des coûts d'acquisition de rames Régiolis et du versement de pénalités de retard.

Le CESER préconise que ces nouvelles recettes financent une phase d'amorçage d'un budget dédié à l'acquisition de matériel supplémentaire, compte tenu des besoins constatés dans la région Bourgogne-Franche-Comté : i) Une hausse significative de la fréquentation sur plusieurs lignes. ii) Un besoin de capacités supplémentaires sur certaines liaisons ferroviaires. iii) Une hausse du trafic à laquelle l'actuel parc de rames Régiolis ne peut répondre. Pour ces mêmes motifs, le CESER considère que la cession de matériels roulants peut poser question.

Concernant les distributeurs de billets, un budget supplémentaire de plus de 1 M€ doit être mobilisé pour leur rétrofit. Il serait important de savoir si la Région assure directement cette charge ou si elle est assumée au titre des engagements d'investissement réalisés ou pas par la SNCF au titre de la partie distribution de la convention en cours.

Le sujet de l'hydrogène doit être considéré dans une approche globale, en incluant sa production, son transport et son utilisation, et en allant au-delà de la seule question du transport ferroviaire. Ces enjeux nécessitent une vision d'ensemble d'autant plus qu'ils touchent à des aspects variés, tels que la sécurité et les contraintes juridiques liées à l'installation de lieux de maintenance, à l'exemple du site de Laroche-Migennes. Le CESER suivra avec attention ces dossiers permettant une transition énergétique la plus cohérente et efficiente possible.

Vote du CESER : adopté à la majorité - 83 pour, 9 contre.

Déclarations

Guy Zima, au nom de la CGT

J'annonce à l'assemblée que l'amendement déposé hier au nom du groupe CGT sur cet avis est retiré.

Je considère à ce stade en responsabilité, que les conditions actuelles de tenue de notre assemblée ne permettent pas l'expression complète des différences et nuances d'appréciation par l'ensemble des voies et moyens prévus par notre Règlement intérieur (RI) dans un cadre apaisé.

Les éléments et arguments portés par cet amendement non présenté demeurent et à défaut d'être amendé, cet avis ne sera pas validé par la CGT. Je précise qu'il visait à supprimer le chapitre "Perspectives 2025 de l'avis".

Cet épisode maintenant derrière nous, nous ne pouvons nous exonérer d'une réflexion sur notre règlement intérieur, la définition de ce qu'est un avis, son élaboration, ce sur quoi nous sommes appelés à voter ainsi que nos méthodes de travail.

Je tiens à porter ma conviction de faire vivre les possibilités nouvelles du RI pour proposer d'améliorer et faire évoluer les textes afin qu'ils obtiennent le plus de soutiens possibles dans l'assemblée.

C'est le mode de fonctionnement des assemblées modernes et démocratiques qui n'ont pas de majorités absolues et qui recherchent le compromis.

Il ne s'agit aucunement de remise en cause de celles et ceux qui ont contribué ou travaillé à différents titres sur ce qui est proposé, ni de s'opposer par quelques réflexes pavloviens ou de classe mais bien d'améliorer par le débat d'idées et de propositions, nos productions collectives, quitte in fine à ne pas être d'accord.

Dans ce cadre une réflexion est prévue d'être menée par les présidents de commission sur la rédaction des avis, notamment budgétaires, dans lequel les chargés d'études auront un rôle primordial auprès des Présidents et rapporteurs.

De tout cela, la CGT attend beaucoup tant par ce qui en découlera, que par l'acceptation générale des règles et méthodes définies.

Dans l'attente nous continuerons de voter sur le contenu des textes même si nous les amendons pas ou plus.

Louis Bichebois-Delhief, au nom de la FAGE

Merci Madame la Présidente.

Je souhaitais simplement apporter une précision concernant ce qui a été dit sur le débat d'orientation budgétaire. S'il était initialement prévu pour l'assemblée plénière de la Région de décembre comme il vient d'être dit, celle-ci a été décalée d'un mois, tout comme le vote du budget. Un article est sorti ce matin dans l'Est Républicain où le vice-président aux finances Nicolas Soret l'annonçait.

Jean-Philippe Lefèvre, en tant que Personnalité qualifiée

Je souhaite, d'une part, apporter une correction d'interprétation quant au budget "Patrimoine" et, d'autre part, développer une réflexion quant aux propos du rapporteur.

La commission CVS quant à la baisse importante des crédits dédiés au patrimoine n'a pas incriminé la DM2 qui "retirerait des crédits et par voie de conséquence porterait atteinte à des projets de chantiers." La commission a précisé que la difficulté de trouver des entreprises compétentes et disponibles pour conduire des chantiers oblige à décaler dans le temps des projets de restauration.

Pour ce qui est de la discussion générale, le rapporteur a rappelé que notre institution recommandait de façon récurrente de maîtriser les dépenses de fonctionnement mais en même temps dans une saillie, a espéré que cela n'amputerait pas la masse salariale.

Je veux juste rappeler que le fonctionnement d'une collectivité c'est la masse salariale ET les capacités d'actions (aides, subventions, interventions...). Ne pas contraindre raisonnablement la masse salariale c'est obérer les capacités d'intervention et de faire. Par ailleurs ne pas contraindre le budget de fonctionnement c'est mettre en péril les capacités d'investissement de la Région. L'investissement c'est le propre de la puissance publique selon moi.