

Avis sur le rapport 1-1 de l'Exécutif régional

**Budget principal - Décision modificative n° 2
de l'exercice 2025**

Rapporteur : Franck Ayache

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La décision modificative n° 2 de l'exercice 2025 permet de procéder aux ajustements budgétaires suivants :

- Les ressources augmentent de 24,7 M€.
- Les dépenses réelles (CPI et CPF) diminuent de 36,8 M€, dont 2,4 M€ en fonctionnement et 34,4 M€ en investissement. En investissement, les diminutions de CPI concernent essentiellement la fonction 2 "Enseignement, formation professionnelle et apprentissage" (- 9,6 M€) et la fonction 8 "Transports" (- 9,8 M€).

Globalement, en volume, les ajustements budgétaires sont de très faible ampleur rapportés au budget total de la Région (1,9 Md€).

Les modifications proposées en recettes et en dépenses conduisent à réduire l'emprunt d'équilibre de 61,5 M€. La prévision budgétaire de l'emprunt passe ainsi de 320,3 à 258,8 M€.

Cette décision modificative propose également des ajustements de très faible ampleur en autorisation de programme (- 3,9 M€ d'AP) et en autorisation d'engagement (- 14 M€ d'AE).

Avis du CESER

Des ajustements budgétaires de faible volume

Cette décision modificative n°2 de 2025 procède à des ajustements budgétaires de très faible ampleur en comparaison au budget total de la Région (1,9 Md€).

Les recettes augmentent de 24,7 M€. Les principales modifications concernent les recettes d'exploitation et de gestion qui affichent une hausse de 15,6 M€ essentiellement du fait de nouvelles ressources sur les TER, le fonds social européen et le pacte régional d'investissement dans les compétences.

Les dépenses diminuent de 36,8 M€. La Région poursuit la maîtrise de la section de fonctionnement (- 2,4 M€). En investissement, les ajustements relèvent principalement de modifications d'échéanciers de paiement, sans remise en cause du niveau de l'intervention régionale sur les opérations. Les baisses de dépenses d'investissement (- 34,4 M€) concernent essentiellement les travaux dans les lycées, le numérique et deux projets du secteur des mobilités.

Une instabilité politique pénalisante pour l'économie régionale et handicapante pour le budget primitif 2026

Actuellement, l'instabilité politique atteint un paroxysme extrême, en France.

Cette instabilité est doublement pénalisante.

Premièrement, le contexte politique national engendre de vives inquiétudes pour l'économie. Le monde économique a besoin de visibilité et de stabilité. L'incertitude constitue un véritable frein à l'activité, provoquant de l'attentisme et impactant négativement les intentions d'investissements des entreprises. Même si l'instabilité politique constitue désormais un "marqueur durable" de l'économie française, l'absence de perspectives reste un important facteur de risque pour les marchés financiers, les entrepreneurs et les investisseurs.

Deuxièmement, cette instabilité politique pourrait avoir un impact majeur sur la date du vote du budget 2026 (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale). En effet, il devient peu probable que le vote du budget intervienne avant le 31 décembre.

Dans ce contexte, l'exécutif de la Région Bourgogne-Franche-Comté a fait le choix, quoi qu'il arrive, de voter le budget primitif 2026 en décembre prochain, en se basant sur les dernières hypothèses établies cet été pour la loi de finances 2026.

Cette démarche pragmatique permettra à la Région de ne pas interrompre son action en début d'année 2026. La collectivité procédera ultérieurement aux ajustements qui auront été rendus nécessaires par la loi de finances 2026. Cette démarche assumée doit permettre de donner de la visibilité aux partenaires et aux porteurs de projets sollicitant les aides régionales.

Des questionnements récurrents sur l'avenir des politiques publiques régionales, plus particulièrement pour la stratégie d'investissement

La problématique centrale des Régions reste leur modèle de financement. Les Régions ne disposent pas des moyens suffisants afin d'exercer pleinement leurs prérogatives, comme cela a été souligné à de multiples reprises par le CESER.

Cette situation s'aggrave d'année en année alors que les Régions doivent investir massivement pour répondre aux obligations légales de transition énergétique et écologique. Concernant la Région Bourgogne-Franche-Comté, l'un des principaux enjeux identifiés concerne la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissements 2024-2030.

En mars 2025, une première actualisation du PPI avait dû être réalisée afin de tenir compte des facteurs suivants :

- La progression de l'effet de ciseau, avec la contraction des recettes et l'augmentation conjoncturelle des dépenses pour la Région.
- La survenue de nouveaux besoins en investissement, plus particulièrement dans le domaine des mobilités, de la transition énergétique et de l'agriculture.
- La diminution de l'autofinancement des investissements, du fait principalement de l'impact sur les recettes régionales engendré par le projet de loi de finances 2025.
- La nécessaire maîtrise de l'endettement et du recours à l'emprunt, dans un contexte d'autofinancement en baisse.

Cette actualisation visait essentiellement à assurer la soutenabilité financière des investissements, en contenant le PPI dans son volume initial de 2,3 Md€. Ainsi, à enveloppe constante, le financement de nouveaux besoins en investissement (mobilités, transition énergétique, agriculture) avait alors été arbitré par la contraction des crédits prévus dans d'autres domaines (économie, tourisme, lycées, associations).

Dans l'hypothèse où le modèle de financement des Régions restera à l'identique dans les prochaines années, il est probable que la Région Bourgogne-Franche-Comté doive singulièrement réviser son PPI, sur le fond, compte tenu des contraintes budgétaires et financières.

Observations relatives aux politiques publiques régionales

FORMATION

Le bon fonctionnement du Pacte régional d'investissement dans les compétences 2024/2027 (PRIC) doit être souligné, même si la baisse des financements de l'État est regrettable. Les objectifs en termes de taux de remplissage des formations, d'entrées dans le Dispositif Amont de la Qualification (DAQ) et de nombre de stagiaires rémunérés ont été dépassés.

Les formations ciblées par le PRIC - certifiantes ou non - préparent avant tout à un métier. Comme cela est précisé dans son avis du 5 février 2024 relatif au PRIC, le CESER appelle la Région à favoriser les parcours complets de qualification aboutissant à une certification reconnue, qui permet l'accès à un emploi de qualité ou à une reconversion.

En fonctionnement, il est regrettable que certains ajustements de dépenses ne soient pas davantage explicités. Par exemple, la baisse des dotations aux établissements de formations sanitaires et sociales devrait être précisée, compte tenu notamment des difficultés récurrentes qui impactent ces établissements. Des explications plus détaillées permettraient d'apprécier la prise en compte de ces difficultés par la Région.

LYCÉES

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les enveloppes de certains projets de travaux dans les lycées ont pu être réajustées grâce à des choix techniques permettant une plus grande sobriété financière. Tout en soulignant positivement la recherche d'économies dans la dépense publique, le CESER alerte sur la nature de ces choix techniques, qui permettent parfois d'économiser sur le court terme, mais qui peuvent s'avérer coûteux à plus long terme car moins durables ou moins efficaces.

CULTURE, SPORTS, JEUNESSE, VIE ASSOCIATIVE

Ces secteurs font l'objet d'ajustements budgétaires de très faible ampleur, en volume.

Des annulations et des baisses de crédits - de faible mesure - sont proposées concernant la culture, la jeunesse et le sport. Elles sont justifiées par un manque de besoins ou en raison de faible nombre de dépôts de dossiers. Cela témoigne davantage de la fragilité du secteur associatif et des importantes difficultés financières et administratives qu'il traverse, et de ses besoins de soutien et d'accompagnement très prégnants notamment vis-à-vis de la Région. Des explications complémentaires auraient pu être données afin de mieux comprendre ces ajustements budgétaires.

Dans ces conditions, le CESER réaffirme que les enjeux de simplification administrative restent majeurs, autour d'un guichet unique, et de la communication à l'attention des acteurs et actrices du territoire régional de manière à faciliter leur accès aux dispositifs de la Région.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le retrait du projet d'implantation de l'entreprise SAFRAN à Belfort est regrettable. L'environnement était favorable, les infrastructures de mobilités présentes, la main d'œuvre et les qualifications disponibles. Mais il n'a pas été possible de faire face à la concurrence de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, en termes de subventions.

TRANSPORTS

La décision modificative n° 2 ne fait pas état de nouvelles mesures en faveur des lignes de desserte fine du territoire (LDFT). L'avenir et la gestion de ces lignes restent pour autant un vif sujet d'inquiétudes.

Ces lignes constituent un enjeu important pour la politique régionale de mobilités. Elles jouent et pourraient jouer à l'avenir un rôle essentiel, malgré une fréquentation actuelle parfois faible qui peut s'expliquer par un désintérêt des usagers ou par un manque de services et d'entretien.

Les LDFT méritent une attention particulière. Elles doivent être soutenues afin de ne pas précipiter des décisions irréversibles pour leur avenir. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics non seulement de répondre aux attentes actuelles des usagers mais aussi de proposer une vision d'avenir, de créer les conditions pour que les citoyennes et citoyens se tournent davantage vers ces modes de transport. Cela implique d'informer, d'inciter et parfois même d'orienter les comportements dans une logique d'anticipation et d'intérêt général. L'utilité sociale des LDFT est réelle, la demande potentielle existe et l'intérêt collectif justifie pleinement un engagement immédiat pour assurer leur pérennité.

L'enjeu financier des LDFT doit à nouveau être souligné. Il appuie la nécessité d'une revue générale pour mieux répartir les financements, comme cela a été proposé par la conférence Ambition France Transport. Au niveau européen, le Mécanisme pour l'Interconnexion (MIE) récemment proposé pour la période 2028-2034, prévoit un soutien au ferroviaire civil et militaire, avec pour objectif d'adapter le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) à une double utilisation civile et militaire, démontrant ainsi l'importance de ces lignes de proximité à l'échelle européenne.

RESSOURCES HUMAINES

Un montant de 550 000 € est annulé sur l'enveloppe de rémunération des agents techniques territoriaux qui interviennent dans les lycées. Cet ajustement budgétaire gagnerait à être davantage précisé, afin d'apprécier comment la Région prend en compte les difficultés récurrentes rencontrées dans ce domaine.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

Déclarations

Stéphane Matthey, au nom du collège 2,

Les documents budgétaires relatifs à la décision modificative n°2, présentée pour avis aux conseillers du CESER, indiquent une annulation de 550 000 euros sur l'enveloppe de rémunération des agents techniques territoriaux des lycées. Autrement dit, des économies sont réalisées sur les personnels des lycées - ceux qui, chaque jour, assurent la propreté, l'entretien et la préparation des repas pour les élèves de nos établissements. Cette économie mériterait d'être plus clairement explicitée dans ses composantes entre non-remplacements, pertes d'emplois ou non versement de primes.

Dans le même temps, il est fait état en comité social territorial que la collectivité envisage d'augmenter les primes des plus hauts cadres dirigeants du Conseil régional.

Ce choix interroge profondément, car les conditions de rémunération de ces emplois sont notoirement plus favorables.

Si des marges budgétaires existent, elles doivent bénéficier à l'ensemble des salariés avec un regard particulier pour les premières catégories, à l'amélioration des conditions de travail dans les lycées avant toute révision des plafonds indemnitaire au profit des plus hauts salaires.

Nous combattons l'idée que les salariés devraient se financer entre catégories au détriment de certains d'entre eux. Nous appelons donc à un retour à la raison, à l'équité et à la justice sociale dans la gestion des ressources humaines régionales.

Pierrette Bardey, au nom de la CGT,

Cet exercice de DM 2, est limité dans sa portée au regard du budget régional. Les économies réalisées conjuguées aux recettes réajustées amènent à une baisse notoire de l'emprunt d'équilibre, améliorant de fait les ratios en années de remboursement.

La CGT reprend à son compte les remarques et interrogations des commissions notamment sur les travaux dans les lycées, les craintes sur le devenir des lignes de dessertes fines du territoire par manque de financement et du désengagement de l'Etat, les ressources humaines et les formations sanitaires et sociales.

Nous exprimons aussi des craintes sur la construction budgétaire 2026 avec les annonces faites que le BP à venir serait basé sur les hypothèses du projet de budget présenté par François Bayrou en juillet dernier. L'effort porté par les collectivités locales fait craindre sinon le pire, a minima des départs qui ne manqueront pas de susciter des réactions. La présentation des OB et la révision du PPI seront des marqueurs que nous suivrons avec intérêt. La question de la libre administration des collectivités, dont les Régions, n'est plus une crainte mais maintenant un fait avéré sur lequel il va être urgent de se pencher comme celui de l'adéquation ou plutôt l'inadéquation entre les compétences et les moyens alloués.

Sous la foi de ces remarques, la CGT votera l'avis.