



Avis sur le rapport 1-3 de l'Exécutif régional
**Compte administratif de l'exercice 2023
de la Région Bourgogne-Franche-Comté**

Rapporteur : Franck Ayache

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le compte administratif présente les résultats de l'exécution du budget de la Région pour l'exercice 2023. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- Les recettes se sont élevées à 1 758 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 95%.
- Les dépenses se sont établies à 1 751,7 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 94%. Elles se répartissent entre :
 - La section d'investissement : 620,5 M€, avec un taux d'exécution de 89%.
 - La section de fonctionnement : 1 131 M€, avec un taux d'exécution de 97%.
- Le résultat de clôture s'établit à + 11 M€.
- L'encours de dette est de 1 369 M€ au 31 décembre 2023.
- La capacité de désendettement est de 4,9 années au 31 décembre 2023.
- La collectivité a dégagé 281 M€ d'épargne brute.

Avis du CESER

Un exercice budgétaire 2023 maîtrisé

Dans un contexte difficile de hausse des taux et d'une inflation qui est restée élevée en 2023, l'exécutif régional s'était donné pour objectif d'assurer la soutenabilité des politiques publiques, afin de mettre en œuvre le plan de mandat dans le cadre d'une trajectoire financière soutenable, notamment en termes d'endettement et d'autofinancement.

Le compte administratif 2023 rend compte de cet objectif, compte tenu des éléments suivants :

- Le niveau d'investissement est resté élevé, malgré une légère baisse vis-à-vis des années précédentes, marquant une inflexion.
- La capacité d'autofinancement a été préservée. Les dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées. Elles ont progressé de 1,5% (hors comptabilisation des 23,4M€ d'impact de hausse des taux sur les frais financiers liés à la dette).
- Le recours à de nouveaux emprunts a été fortement limité vis-à-vis du précédent compte administratif, puisque la Région a mobilisé une enveloppe de 137M€ en 2023 contre 276M€ en 2022. Cependant, compte tenu d'un volume d'emprunt nouveau supérieur au remboursement du capital de la dette, la Région a enregistré un flux net de dette de 60M€, en lien avec la trajectoire pluriannuelle d'investissement. L'encours de la dette régionale s'établit ainsi à 1 369M€ au 31 décembre 2023, en progression de + 4,8%.
- La capacité de désendettement a été maîtrisée (4,9 années au 31 décembre 2023).

Une absence de marges de manœuvre

Le compte administratif 2023 démontre que la situation financière de la Région reste saine, notamment en termes d'autofinancement et de capacité de désendettement (cf. supra).

Ce constat ne doit cependant pas faire oublier que la Région n'a plus de marge de manœuvre, compte tenu de la nature de son panier de recettes et du volume de ses dépenses.

D'une part, la Région dispose d'un faible degré d'autonomie fiscale, constat qui entrave le principe de libre administration. Les ressources fiscales régionales sont constituées majoritairement d'impositions partagées avec l'État (recettes de la TVA, produits de la TICPE...), marquées par une forte dépendance à la conjoncture économique. Une action sur les taux, très limitée, est essentiellement portée par la taxe sur les cartes grises et par la fraction dite "TICPE Grenelle". Les recettes de la tarification des services publics sont elles aussi très restreintes puisqu'elles concernent essentiellement les lycées et les mobilités.

D'autre part, la Région possède très peu de marge en matière de dépenses et d'autofinancement, sauf à réduire drastiquement les dépenses de fonctionnement dédiées aux politiques régionales. Pour mémoire, environ 90% des dépenses de fonctionnement régionales sont dédiées aux projets (collectivités, entreprises, associations...) et aux services publics (lycées, TER...).

Le compte administratif 2023 est très illustratif d'un modèle de financement des Régions qui est à bout de souffle en termes d'autonomie des recettes. En 2023, les dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées grâce à la renégociation de la convention pluriannuelle sur les TER (-30M€). Sans cela, la Région aurait pu se retrouver dans une situation très délicate, impactant ses ratios financiers, puisqu'elle a dû faire face en 2023 à des hausses incompressibles de dépenses sur les frais financiers liés à la dette (+23,4M€) et sur les ressources humaines (+13,8M€). Concernant les dépenses de personnel, il convient de souligner que la hausse de dépenses ressort de mesures qui ne dépendent pas du niveau régional.

In fine, la problématique du modèle de financement des Régions reste entière, avec une absence quasi-totale de marges de manœuvre et des besoins en investissement qui restent très largement supérieurs aux capacités de financement. Cette problématique aboutirait inévitablement à une baisse des investissements si les taux d'emprunt devaient rester élevés dans les prochaines années.

Faciliter la lecture des taux de réalisation

Sur la forme et sur le fond, le compte administratif répond à une double exigence : rester synthétique et fournir une information suffisamment précise afin d'éclairer la décision publique. Le niveau d'information n'est cependant pas toujours le même selon les politiques publiques, notamment en ce qui concerne les explications relatives aux taux d'exécution des programmes budgétaires.

Afin de faciliter la lecture du compte administratif, le CESER préconise de mettre en place un outil permettant de mieux comprendre les motifs ayant amené aux taux de réalisation constatés. En effet, certains faibles taux d'exécutions peuvent quelques fois être mal interprétés.

Observations relatives aux politiques publiques régionales

AXE 1 : ÉCONOMIE - EMPLOI - FORMATION

HYDROGÈNE

Le CESER préconise que la feuille de route "Hydrogène" élaborée en 2019 soit actualisée notamment sur la base d'un bilan des actions réalisées, comme il l'avait déjà proposé dans son avis relatif au budget primitif 2024.

AGRICULTURE

Certains dispositifs relèvent davantage de l'axe 2 "Transitions écologique, énergétique, adaptation climatique et numérique" du plan de mandat 2021-2028. Par exemple, le dispositif de soutien au pastoralisme dans le Massif du Jura est à intégrer dans l'axe 2, et non pas dans l'axe 1 dédié à l'économie.

ÉDUCATION

Le programme de restructuration/réhabilitation des lycées est réalisé à 38% sur le volet rénovation énergétique. Ce faible taux de réalisation s'explique notamment par un retard pris sur la rédaction des 18 cahiers des charges relatifs aux marchés photovoltaïques.

Le programme d'accessibilité des lycées est réalisé à 51%. Ce taux de réalisation s'explique essentiellement pour des motifs techniques et administratifs. En effet, certaines études se sont avérées plus longues que prévu du fait de lots infructueux, de défaillance de certains intervenants ou de mises en demeure. En outre, le processus administratif est lourd. Il requiert de nombreuses autorisations administratives (dont certaines sont refusées) et la notion d'accessibilité se décline non pas par EPLE, mais par bâtiments, ce qui démultiplie les démarches administratives. Le CESER souhaite disposer d'un point d'étape sur l'avancement des travaux, puisque seuls 17 des 129 lycées publics sont considérés comme accessibles, avec une échéance à 2024 pour la mise en accessibilité de tous les lycées et bâtiments administratifs.

Le soutien aux écoles de production pourrait être évalué en termes de formation et d'insertion des jeunes, en tenant compte des besoins réels de ces établissements, et en lien avec le règlement d'intervention 50.13 qui détaille les modalités de subventions d'investissement dans les établissements privés et dans les écoles de production.

Concernant le financement des travaux dans les établissements privés sous contrat, le CESER souhaiterait que le niveau d'intervention de la Région et le reste à charge pour les établissements soient précisés dans le compte administratif.

Le CESER s'interroge sur les subventions accordées dans le cadre du Plan de relance 2020 Lycées privés. De nombreuses subventions concernent des extensions bâtementaires pour les Maisons Familiales Rurales. Ces financements paraissent en contradiction avec le constat fait par ailleurs qu'une rationalisation du patrimoine (pour les lycées) est un impératif dicté par la transition énergétique et les projections démographiques.

En matière de numérique éducatif, le CESER tient à souligner que la Région a déjà mis en place une politique d'augmentation de durée de vie du parc informatique des lycées de 6 à 7 ans. Il s'agit d'une mesure à maintenir, voire à amplifier, dans le cadre de la transition écologique. Dans le même domaine, le CESER aurait souhaité avoir plus de détails sur les coûts liés aux licences Microsoft, et savoir si la Région pourrait envisager de mettre à disposition des logiciels et systèmes d'exploitation libres.

ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE

En matière d'information sur les métiers et les formations, le CESER regrette que les principales réalisations se concentrent sur des actions de communication. Il apparaît nécessaire que la Région investisse également largement le champ de l'accompagnement individuel des jeunes, comme le CESER l'a préconisé dans son rapport "L'orientation : un parcours complexe pour des jeunes en quête d'informations" (mai 2023).

AXE 2 : TRANSITIONS ÉCOLOGIQUE, ÉNERGÉTIQUE ET NUMÉRIQUE

ÉCONOMIE CIRCULAIRE - DÉCHETS

La politique de réduction des déchets engagée depuis 2019 via le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) ne semble provoquer aucun effet sur la quantité des déchets produite en Bourgogne-Franche-Comté, comme cela a été présenté lors de la Commission régionale de suivi du PRPGD du 26 mars 2024. Les besoins et les enjeux sont pourtant considérables dans la région.

Il est regrettable que les programmes "Maîtrise et valorisation des déchets" et "Plan de relance déchets et économie circulaire" connaissent en 2023 de faibles taux de réalisation en investissement, respectivement de 49% et 37%, compte tenu des importants moyens financiers mobilisés (ex : 3,5 M€ pour le plan de relance déchets et économie circulaire).

Le compte administratif pourrait donner davantage d'explication sur ces faibles taux d'exécution. Le faible succès de ces programmes aurait-il pu être anticipé par la Région ? Ces dispositifs avaient-ils été bien calibrés ? Quels ont été les freins rencontrés ? Quelles actions ont-elles été conduites pour favoriser le déploiement de ces dispositifs, notamment en termes d'accompagnement des Communes et des EPCI ?

Le CESER espère surtout que ces programmes utiles pourront être déployés avec succès en 2024.

FORÊT-BOIS

La filière forêt-bois est davantage concernée par l'axe 1 que par l'axe 2 du plan de mandat 2021-2028, puisque quatre programmes sur cinq ont clairement une dimension économique, à savoir les programmes "Animation de la filière", "Modernisation des entreprises du bois", "Constructions publiques en bois local" et "Plan de relance forêt-bois".

Le programme d'investissement "Gestion forestière exemplaire" a été réalisé à 83%. Le compte administratif gagnerait à préciser les dispositifs d'intervention régionaux qui ont été insuffisamment mobilisés en 2023, afin d'explicitier le taux de réalisation de 83%.

AXE 3 : FRATERNITÉ - VIVRE ENSEMBLE

JEUNESSE

Dans ses avis relatifs au BP et à la DM n°2 de 2023, le CESER avait alerté sur les conséquences de la réduction de 500 € à 300 € de l'aide au permis de conduire. Le nombre de bénéficiaires a considérablement baissé puisque 1 687 jeunes ont bénéficié du dispositif en 2023 contre 2 689 en 2022, soit une baisse de 37%. Ce dispositif d'aide est actuellement évalué par la Région. Cette évaluation devra permettre d'identifier les impacts de la réduction de 200€ et de la modification des critères d'attribution liés au quotient familial.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

Déclaration


Guy Zima, au nom de la CGT

Comme nous le portons depuis plusieurs exercices, les finances régionales sont question de choix pour ce qui relève des dépenses (et encore) mais aucunement (ou si peu) pour ce qui relève des recettes. Cela pose la question de la libre administration, des compétences transférées mais non financées ou non indexées et celle nouvelle, ou pour le moins de plus en plus prégnante, de hausse des taux. Bonheur de calendrier, la renégociation de la convention TER a permis pour 2023 quelques effets malheureusement non pérennes. Ce rapport étant un instantané de situation la CGT en prend acte et validera l'avis présenté.