



Avis sur le rapport 1-1 de l'Exécutif régional
**Compte financier unique 2024 - Budget principal
de la Région Bourgogne-Franche-Comté**

Rapporteur : Franck Ayache

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le compte financier unique présente les résultats de l'exécution du budget de la Région pour l'exercice 2024. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- Les recettes se sont élevées à 1 729,8 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 95%.
- Les dépenses se sont établies à 1 731,8 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 94%. Elles se répartissent entre la section d'investissement (597 M€, taux exécution de 90%) et la section de fonctionnement (1 134,8M€, taux exécution de 97%).
- La collectivité a dégagé 241,4M€ d'épargne brute.
- L'encours de dette est de 1 470,2M€ au 31 décembre 2024.
- La capacité de désendettement est de 6,1 années au 31 décembre 2024.
- Le résultat de clôture s'établit à + 7,9M€.

Avis du CESER

Des réalisations conformes au budget primitif 2024

En 2024, dans un contexte incertain et contraint, l'exécutif régional s'était donné pour objectif de mettre en œuvre le plan de mandat dans un cadre financier soutenable. Deux principaux leviers étaient prévus à ce titre : *i.* Maîtriser les dépenses de fonctionnement afin de maintenir la capacité d'autofinancement. *ii.* Poursuivre les investissements avec un niveau d'endettement soutenable.

Le compte financier unique rend compte de ces dispositions. Les réalisations budgétaires sont en effet globalement conformes aux prévisions du budget primitif.

D'une part, la Région poursuit sa stratégie d'investissement à un niveau élevé. En 2024, la collectivité a réalisé 512M€ de dépenses d'investissement dans l'économie régionale. Les principales affectations concernent l'enseignement et les lycées (157M€), les transports (124M€) et l'action économique (64M€). Le taux de réalisation de la section d'investissement reste très élevé (90%), comme les années précédentes. Parmi les 512M€ de dépenses, 44M€ ont été liquidés au titre du plan d'accélération de l'investissement régional (PAIR). Depuis 2020, un total de 317M€ de dépenses a été réalisé au titre du PAIR, sur les 435M€ prévus.

D'autre part, les dépenses de fonctionnement sont stables entre 2023 et 2024. Elles évoluent de 3M€, en passant de 1 131 à 1 134M€. Cette politique volontariste permet de préserver l'épargne brute qui affiche cependant une baisse de 39M€ vis-à-vis de l'exercice 2023. Cette diminution est essentiellement liée à l'évolution des recettes de fonctionnement qui décroissent de 36M€ entre 2023 et 2024. En effet, en 2023, une provision pour risques de 25M€ avait été opérée au titre de la convention TER, provision qui n'est plus inscrite en 2024.

Malgré cette stabilité des dépenses de fonctionnement, un point de vigilance mérite cependant d'être souligné sur les dépenses des services généraux (fonction 0). Il est en effet constaté des hausses de 6% sur les ressources humaines (agents du siège), de 7,4% sur l'administration générale et de 2,2% sur les frais de conseil. Concernant les agents du siège, la hausse est notamment imputable à des facteurs externes qui ne dépendent pas de la Région (ex. : glissement vieillesse technicité).

EVOLUTION DES DEPENSES 2023 / 2024

DEPENSES	INVESTISSEMENT 2023	INVESTISSEMENT 2024	EVOL% 2024/2023	EVOL VOLUME 2024/2023	FONCTIONNEMENT 2023	FONCTIONNEMENT 2024	EVOL% 2024/2023	EVOL VOLUME 2024/2023
FONCTION 0 - SERVICES GÉNÉRAUX	15 534 456,15	10 154 283,97	-34,6%	-5 380 172,18	102 237 130,50	108 025 226,83	5,7%	5 788 096,33
Sous-Fonction 02 - Administration générale hors personnel	15 322 080,34	9 902 787,10	-35,4%	-5 419 293,24	18 342 549,19	19 706 190,26	7,4%	1 363 641,07
Sous-Fonction 02 - Ressources humaines - Personnel Siège	9 321,81	16 221,79	74,0%	6 899,98	75 043 846,33	79 565 236,26	6,0%	4 521 389,93
Sous-Fonction 03 - Conseil					6 227 032,62	6 362 127,70	2,2%	135 095,08
Sous-Fonction 04 - Actions européennes et internationales	203 054,00	235 275,08	15,9%	32 221,08	2 623 702,36	2 391 672,61	-8,8%	-232 029,75

Dans la continuité de ses précédents avis, le CESER préconise à la Région de renforcer son suivi et son action afin de maîtriser les dépenses des services généraux, dans la perspective d'une contraction accrue des marges de manœuvre. En effet, à court terme, les collectivités locales devront encore renforcer leur contribution au redressement des finances publiques. À ce stade, les inconnues qui subsistent concernent la hauteur des efforts à fournir en 2026 et la part que chaque niveau de collectivité prendra dans la restauration des comptes publics.

Concernant les dépenses de personnel des agents du siège :

- Le compte financier unique gagnerait à préciser la répartition de la masse salariale par fonction, d'une part, et les perspectives de dépenses établies grâce aux outils de pilotage stratégique des ressources humaines, d'autre part.
- La Région pourrait engager une réflexion pour voir comment l'intelligence artificielle peut permettre de gagner en efficacité et en efficience. Par exemple, en confiant à l'IA la réalisation de tâches répétitives et chronophages, les agents pourraient davantage se concentrer sur des missions à valeur ajoutée afin d'améliorer les politiques publiques régionales (gouvernance, partenariats, accompagnement des porteurs de projets...).

Concernant les dépenses de conseil, la question se pose de savoir pourquoi la Région fait appel à des cabinets de conseil plutôt qu'aux compétences de ses agents. Certes, en valeur relative, les prestations intellectuelles représentent une proportion très modeste des dépenses régionales. Pour autant, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, une réflexion entre internalisation et externalisation ne doit pas être négligée. D'autant que la plus-value des prestations externes reste quelque fois sujette à caution, en termes d'amélioration de la gestion publique locale.

Une dette contenue... mais qui progresse

En 2023, la Région avait considérablement réduit son recours à l'emprunt, en mobilisant une enveloppe de 137M€.

En 2024, la Région a mobilisé davantage d'emprunt (186M€) afin de poursuivre sa stratégie d'investissement. L'encours de la dette s'établit à 1 470M€, soit une progression de 100M€ par rapport à 2023, ce qui est particulièrement significatif. Cette évolution est due aux facteurs suivants :

- La poursuite de la stratégie d'investissement à un niveau élevé (512M€), malgré une baisse concomitante de l'autofinancement (- 39M€) et des recettes d'investissement (- 40M€).
- Un volume d'emprunt nouveau (186M€) supérieur au remboursement du capital de la dette, ce qui engendre un flux net de dette positif de 100M€.

Toutes ces dispositions engendrent une dégradation mécanique de la capacité de désendettement, qui passe de 4,9 à 6,1 années entre 2023 et 2024. Ce ratio reste cependant inférieur au seuil prudentiel de 9 années. À titre de comparaison, la capacité de désendettement moyenne des Régions devrait avoisiner les 7 ans en 2024, d'après un premier bilan provisoire de Régions de France.

Il importe de souligner que ces réalisations sont cependant plus favorables que les projections faites lors des orientations budgétaires 2024 :

	Projections OB 2024	Réalisations CFU 2024
Dépenses d'investissement	558 M€	512 M€
Épargne brute (a)	240 M€	241 M€
Encours de dette (b)	1 521 M€	1 470 M€
Capacité de désendettement (b) / (a)	6,3 années	6,1 années

Cette hausse de l'endettement provoque une augmentation significative de la charge de la dette. Par exemple, en 2024, les frais financiers liés à la dette ont progressé de 7 M€ malgré l'effet bénéfique de la baisse des taux d'intérêt amorcée en 2024.

L'endettement devrait poursuivre cette tendance haussière dans les années à venir, compte tenu, en dépenses, de besoins massifs en investissement et, en recettes, du modèle de financement des Régions qui offre peu de perspectives positives.

Le compte financier unique illustre clairement la problématique du modèle de financement des Régions, avec notamment une augmentation de l'endettement faute de disposer d'autres leviers en termes de recettes. En l'absence de refonte de ce modèle, et compte tenu de l'effort prévisible demandé par l'État aux collectivités en 2026, il est à craindre une dégradation mécanique des capacités d'action de la Région, à moyen terme, comme cela a été souligné par le CESER dans ses avis. À ce titre, les projections réalisées en février dernier, lors des orientations budgétaires 2025, étaient assez inquiétantes. Elles prévoyaient une hausse de l'endettement à 2 143 M€ à l'horizon 2028 ainsi qu'une dégradation de la capacité de désendettement à 10,2 années.

Observations relatives aux politiques publiques régionales

ÉCONOMIE

Le compte financier unique atteste globalement d'un bon taux de réalisation du budget 2024, en particulier le programme "Installation / Renouvellement des générations" qui est exécuté à 100%. Ce dispositif est en effet essentiel pour l'avenir de l'agriculture.

Certains budgets sont néanmoins peu ou pas consommés, plus particulièrement les programmes suivants :

- "Dessertes forestières". Ce dispositif n'a pas du tout été mobilisé durant l'année 2024 qui devait être la première année de mise en œuvre. Ces dessertes ont vocation à contribuer au développement d'un réseau d'infrastructures permettant une gestion durable des forêts, par la mobilisation des bois et par leur défense contre les incendies.
- "Aides exceptionnelles de soutien aux activités de proximité". Aucun crédit n'a été alloué en 2024.
- "Modernisation des entreprises du bois", avec un faible taux de réalisation de 35%.
- "Développement agricole dans les territoires", avec un taux d'exécution moyen de 64%. Cet important dispositif soutient en particulier l'alimentation de proximité.

Le compte financier unique gagnerait à donner davantage d'explications afin de comprendre les problèmes rencontrés et d'envisager si besoin une révision des objectifs assignés à ces programmes.

Par ailleurs, concernant l'économie sociale et solidaire, il est regrettable que les mutuelles ne soient pas éligibles aux dispositifs et financements régionaux.

FORMATION - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR - LYCÉES

Des taux de réalisation très satisfaisants sont constatés sur la formation des demandeurs d'emploi, les transitions professionnelles, les formations sanitaires et sociales, l'apprentissage, l'orientation tout au long de la vie, et l'enseignement supérieur. Cela démontre le réalisme dont la Région a fait preuve lors de l'élaboration du budget primitif 2024.

Néanmoins, sur le volet "Éducation", les réserves suivantes méritent d'être soulignées :

- Plus de 6 M€ n'ont pas été réalisés sur le "Plan de relance Investissements lycées". Il s'avère que tous les projets de pose de panneaux photovoltaïques et d'ombrières dans les lycées ont dû être décalés, pour de multiples raisons (difficultés de suivi des projets au sein de la Région, complexité technique et administrative des dossiers, retards dans les permis de construire...). Ce décalage est regrettable. Le CESER invite la Région à déployer tous les moyens nécessaires pour la bonne réalisation de cette priorité en 2025. Plus largement, il serait important d'avoir une meilleure visibilité des reports d'une année sur l'autre et de savoir quelles opérations, initialement prévues, sont finalement abandonnées.
- Il y a un déficit de lisibilité et d'explications sur les raisons ayant conduit à certains taux de réalisation faibles, par exemple sur les programmes "Sécurisation dans les lycées" (9,7%) ou "Entretien réparation amélioration des locaux" (38,2%). Ces dépenses relevant désormais du programme "Grosses réparations dans les lycées", cela devrait être clairement affiché pour faciliter l'analyse de ce compte financier.
- En investissement, l'écart global de 20 M€ entre les prévisions et les réalisations mériterait d'être explicité.

BIODIVERSITÉ - EAU

En 2024, les taux d'exécution du budget "Biodiversité et eau" sont particulièrement en dessous de la moyenne régionale, avec 69% en fonctionnement et 62% en investissement. Cela concerne particulièrement l'exécution des programmes suivants :

- "Ressource en eau et protection milieux aquatiques CPER", avec 74% en fonctionnement et 50% en investissement.
- "Natura 2000", avec 26% en fonctionnement et 44% en investissement.
- "Protection de la biodiversité", avec une exécution qui atteint à peine 67% en investissement.

Les difficultés ont concerné des retards de travaux liés aux conditions climatiques, des changements dans les modalités de demande d'acompte et d'avance des maîtres d'ouvrage, ou encore la complexité des dossiers Natura 2000 hérités du transfert de compétences ayant engendré des retards d'instruction et de paiement.

En 2025, la Région devra être vigilante pour atteindre de meilleurs taux d'exécution des interventions en faveur de la biodiversité et de l'eau. Deux questions se posent à ce titre : de quels leviers dispose la Région pour travailler avec les porteurs de projet ? Comment peut-elle améliorer le traitement des dossiers, en interne ?

Ces enjeux sont d'autant plus importants que les interventions en faveur de la biodiversité et de l'eau s'inscrivent dans un budget "Environnement" (hors énergie) de faible ampleur. Il est à craindre qu'une faible exécution ne vienne justifier une baisse des dotations de l'État. Le CESER restera attentif et mesurera la progression de cette exécution dans le compte financier unique 2025.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette politique affiche d'excellents taux d'exécution (99% en investissement, 97% en fonctionnement). Cela s'explique notamment par le fait que les principaux dispositifs de la politique territoriale de la Région sont cohérents, adaptés et pleinement en cours de mise en œuvre : contractualisation territoriale "Territoires en Action" (TEA), centralités rurales, dispositif ENVI (Espaces Nouveaux, Villages Innovants), programme européen LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale).

Ces appréciations rejoignent très logiquement celles formulées par le CESER dans ses avis sur les politiques territoriales. Par exemple, dans son avis sur le Plan Ruralité (juin 2019), le CESER soutenait les évolutions de la politique territoriale de la Région plus particulièrement tournée vers les territoires ruraux. Le renforcement du dispositif ENVI venait bien compléter la politique des contrats TEA en offrant un espace de liberté pour les petits projets locaux "hors cadre" ou sortant des cases, rejoignant en cela l'une des préconisations du CESER qui visait à réserver une part du budget régional pour des projets "hors cadre". De plus, dans son avis sur les "Politiques territoriales régionales 2022-2028" (janvier 2022), le CESER avait également souligné les bonnes orientations de la politique des contrats TEA :

- Une politique cohérente et stabilisée dans sa définition et sa mise en œuvre.
- Une politique différenciée et adaptée aux spécificités locales;
- Une politique de soutien à la montée en compétence et à l'outillage des territoires en matière de développement local durable.
- Une politique de proximité.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 16 abstentions.

Déclarations

Claudine Villain, au nom de la CFDT,

La CFDT est en accord avec l'avis proposé par le CESER sur le compte financier unique 2024 de la Région, mais nous souhaitons attirer votre attention sur 2 points.

Le premier point est une question à destination du Conseil régional. Sur les emprunts nouveaux, nous constatons que sur les 186 M€, 10 M€ sont des emprunts obligataires et 176 M€ des emprunts bancaires. En règle générale, les emprunts obligataires sont moins onéreux que les emprunts bancaires. Pour comprendre ce choix, nous aurions besoin d'une explication sur la stratégie financière de la Région en matière d'emprunts.

Le deuxième point concerne l'Intelligence Artificielle. Dans l'avis proposé, le CESER suggère à la Région d'engager une réflexion pour voir comment l'IA peut permettre de gagner en efficacité et en efficience au niveau des agents du Conseil régional.

Pour la CFDT, cette réflexion doit se faire dans le cadre d'un dialogue social avec les agents. Il s'agit bien d'associer les agents en amont de toute initiative d'implantation de l'IA dans les services du Conseil régional.

L'étude du CESE de janvier 2025 est un bon guide et ses neuf points d'attention sont à respecter pour que l'IA ne soit pas subie par les agents et permette de trouver le bon équilibre entre objectifs économiques et sociaux. C'est d'ailleurs le sens donné par le CESER dans son projet de mandat 2024-2029.

La CFDT aurait souhaité que cette phrase sur l'IA soit un peu plus précise et cadrée. Cette proposition du CESER, dans le contexte d'un avis sur un texte budgétaire pourrait être interprétée comme une mesure visant essentiellement des économies en termes d'agents, ce serait un mauvais signe envoyé par le CESER et que nous ne cautionnons pas.

Guy Zima, au nom de la CGT,

Cet exercice de clôture 2024 des comptes régionaux n'appelle pas de commentaires particuliers car c'est principalement un exercice technique de constat de situation à date. Au contraire d'un budget qui est un exercice politique, la clôture ne fait que souligner la gestion et le suivi des prévisions.

Si nous partageons globalement l'avis qui nous est soumis nous notons plusieurs éléments sur lesquels nous seront plus nuancés :

- Si maîtriser les dépenses des services généraux (et pour le dire clairement la masse salariale) n'est pas déraisonnable en soi, la proposition de recherche via l'IA de pistes d'économies laisse songeur et dubitatif sur une foi immodérée dans une technologie dont les contours restent à définir.

- Cette même maîtrise pourrait remettre en cause des politiques publiques ce qui est la raison d'être de la Région.

Sous la foi de ces réserves, la CGT s'abstiendra sur l'avis.

Sandrine Carrette, au nom de FSU et Solidaires,

Pas un agent n'est de trop à la Région !

Dans un contexte de réduction et/ou non remplacement d'effectifs dans un grand nombre de services publics et de collectivités et sous couvert de crise budgétaire ; l'intérêt de l'appui rendu par les services généraux à la Région et à ses habitants doit être souligné et doit primer, il n'est pas concevable que le CESER puisse estimer que les hausses dans les ressources humaines soient un point de vigilance.

De même, l'usage de l'IA ne peut servir à cautionner des réductions d'effectifs là où par ailleurs les besoins sont flagrants ! au même titre que les éléments de langage "outils de pilotage stratégiques" et "efficience" (devenus dernièrement très à la mode et galvaudés à toutes les sauces) ne doit servir de prétexte à des coupes dans les effectifs.

À ce titre nous vous renvoyons à l'avis du CESE "Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général" : "La masse salariale n'est jamais un poids, c'est toujours une richesse que ce soit pour une entreprise, un service public ou une collectivité".

Les efforts budgétaires et les marges de manœuvre sont à trouver ailleurs et surtout pas au détriment des agents de la Région quels que soient les services ni au détriment par effet domino des habitants de notre Région.

La FSU et Solidaires s'abstiendront sur l'avis.