

A stack of papers with a black pen resting on top, set against a light blue background.

Octobre 2018



# DECISION MODIFICATIVE N° 1 POUR 2018 ET MODULATION DE TARIF DE TICPE POUR 2019



**CESER**  
Auvergne-Rhône-Alpes

Conseil Économique, Social & Environnemental Régional

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. Bernard LAURENT

Commission n° 10 « Budget-  
Finances »



### RESULTATS DES VOTES



136  
votants



129  
ont voté  
POUR



0  
ont voté  
CONTRE



7  
se sont  
ABSTENU.E.S



2  
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 9 octobre 2018

## Sommaire

Préambule	1
1. Le projet de l'Exécutif	2
2. Les observations du CESER	5
Déclarations des groupes	8
Contributeurs	10
Contacts	11

## 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.

La présente Décision Modificative vise à intégrer les soldes de l'exercice précédent et à corriger, si besoin, les prévisions effectuées lors de l'élaboration du budget primitif.

Cet avis représente pour notre assemblée un devoir d'exigence et transparence à l'égard des citoyens d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Le CESER se félicite, une fois encore, d'être étroitement associé dans l'analyse et la construction des documents budgétaires de notre Région.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by 's' and a small flourish.

Antoine QUADRINI,

Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

## 1. Le projet de l'Exécutif

### 1.1. Un budget de crédits de paiement quasi inchangé hors gestion du FEADER

L'évolution du budget recettes peut être résumée comme suit :

#### DM1 pour 2018 – Volet recettes

En M€ (aux arrondis près)	BP 2018	DM2018	BP+DM 2018
<b><u>FONCTIONNEMENT</u></b>			
Fonctionnement hors excédent reporté 2017	3 076,5	3,6	3 080,1
<i>dont CVAE</i>	1 060,0	6,0	1 066,0
<i>dont DGD</i>	66,0	-2,4	63,6
Excédent reporté 2017		31,3	31,3
<b>Sous-total recettes fonctionnement</b>	<b>3 076,5</b>	<b>34,9</b>	<b>3 111,4</b>
<b><u>INVESTISSEMENT</u></b>			
Investissement hors emprunt et hors fonds européens	215,0		215,0
Fonds européens	53,0	450,0	503,0
Emprunt d'équilibre	397,0	-34,9*	362,1
<b>Sous-total recettes investissement</b>	<b>665,0</b>	<b>415,1</b>	<b>1 080,1</b>
<b>TOTAL GENERAL RECETTES</b>	<b>3 741,5</b>	<b>450,0</b>	<b>4 191,5</b>

\* Minoration portée à 35,2 M€ en intégrant une annulation de crédits de paiements 2018 de 0,3 M€

Il en ressort :

- Une inscription à finalité seulement comptable de la recette du FEADER. Ce fonds européen géré par la Région fait obligatoirement l'objet d'une écriture en mouvements réels dans les comptes de la Région à hauteur de 450 M€ en recette et dépense (703 M€ pour mémoire dans la DM pour 2017)
- La reprise de l'excédent de clôture du Compte administratif 2017 à hauteur de 31,3 M€ (77 M€ pour mémoire au compte administratif 2016).
- Un ajustement très faible des recettes notifiées par l'Etat par rapport aux estimations du budget primitif : + 3,6 M€ par effet de régularisations de DGD et d'une dynamique très légèrement plus forte de la CVAE.
- Une affectation de l'enveloppe de crédits supplémentaires (35 M€) à la minoration de l'emprunt d'équilibre inscrit au budget primitif.

## 1.2. Un budget d'autorisations de programme nouvelles en progression importante

Lors des décisions modificatives budgétaires précédentes, l'enveloppe pluriannuelle de dépenses avait déjà fait l'objet de fortes progressions :

+ 240 M€ en 2016 dont + 115 M€ hors fonds européens et apurement de crédit-bail

+ 152 M€ en 2017

### DM 1 pour 2018 Autorisations de Programme (AP) et Autorisations d'engagement (AE)

En M€ (aux arrondis près)	Investissement	Fonctionnement	TOTAL
<b>Lycées</b>	50,30	-	50,30
<b>Transport scolaire et interurbain</b>	-	35,00	35,00
<b>Sport</b>	5,10	-	5,10
<b>Aménagement du territoire</b>	9,70	-	9,70
<b>Environnement</b>	4,00	-	4,00
<b>Recherche/innovation</b>	17,00	-	17,00
<b>Agriculture</b>	12,00	-	12,00
<b>Moyens généraux</b>	7,00	-	7,00
<b>Relations internationales</b>	0,15	-	0,15
<b>TOTAL</b>	<b>105,25</b>	<b>35,00</b>	<b>140,25</b>

Elaboration CESER

Pour 2018, la hausse proposée est de 140,25 M€ dont 105,25 M€ en investissement et 35 M€ en fonctionnement.

Les principales augmentations concernent l'investissement en faveur des lycées (+50,3 M€), des régularisations pour la gestion de la nouvelle compétence en matière de transports par autocars scolaires et interurbains (35 M€), la recherche-innovation (17 M€ en particulier pour les micro nanotechnologies), la politique agricole (12 M€)

### **1.3. La modulation des fractions de tarif de TICPE pour 2019**

Le Conseil régional doit délibérer avant le 30 novembre de l'année N sur l'une des cinq parts de TICPE qu'elle encaissera en N+1 : il s'agit de la part modulable liée à la loi « Grenelle de l'environnement ». Au budget primitif 2018, cette part avait été votée à son plafond légal comme lors des exercices antérieurs et l'Exécutif propose de reconduire ce principe.

Pour 2018, la part de TICPE Grenelle représentait 84 M€, inscrite en section d'investissement. Avec les autres parts de TICPE, toutes inscrites en fonctionnement, ce sont 571 M€ qui ont été prévus au budget primitif au titre d'un prélèvement sur le consommateur de carburant.

## 2. Les observations du CESER

### 2.1 Le CESER apprécie la clarté du document qui lui est soumis

Après deux exercices au cours desquels il regrettait le manque de pédagogie des projets de décisions modificatives qui lui étaient communiqués, il relève avec intérêt que le document, certes concis, fournit les données chiffrées et factuelles nécessaires pour fonder un avis. Il est essentiel en effet de connaître la teneur des recettes et des dépenses en crédits de paiement et en autorisations de programme sans avoir recours au document comptable d'un accès toujours plus malaisé.

Il est souhaitable que cette pratique se retrouve dans tous les documents budgétaires.

Le CESER aurait apprécié toutefois qu'un tableau de synthèse soit présenté dans le document de présentation de la décision modificative : il a dû le reconstituer lui-même.

Pour le CESER, l'exercice de la démocratie passe par la compréhension par le plus grand nombre de l'usage de l'argent public.

### 2.2 Un excédent de clôture normal pour l'exercice 2017, reporté dans la décision modificative budgétaire pour 2018

Fin 2016, une opportunité de taux d'emprunts long terme (BEI, émissions obligataires) avait conduit à mobiliser une enveloppe importante. Des recettes exceptionnelles ayant été connues a posteriori, ceci a généré un excédent de clôture atypique de 77 M€.

La pratique plus classique observée en 2017, avec une enveloppe de 31,3 M€ d'excédent reporté, perturbe moins la lisibilité de l'évolution de l'endettement de la Région.

### **2.3 Des prévisions de recettes globalement confirmées par les notifications par les services fiscaux**

Le CESER constate une dynamique toujours favorable de la CVAE qui permet de compenser une légère érosion de l'encaissement prévu de la dotation générale de décentralisation accordée par l'Etat.

### **2.4 Une opacité des mouvements comptables relatifs au FEADER, à clarifier**

Le CESER relève qu'après une enveloppe de 703 M€ de FEADER inscrite en recette et dépense en 2017, c'est à nouveau une enveloppe très élevée de 450 M€ qui doit être inscrite par la Région autorité de gestion en 2018 ; ceci sans explication claire. Il a bien noté qu'il s'agit de régulariser des virements passés. Il souhaiterait connaître précisément la teneur précise de ces très importants flux financiers, même s'ils sont neutres pour les équilibres du budget régional.

### **2.5 Une décision modificative répondant à un réel ajustement en matière de crédits de paiement**

En consacrant l'intégralité de l'enveloppe de recette supplémentaire encaissée (34,9 M€) à la minoration de l'emprunt théorique d'équilibre voté au budget primitif, l'Exécutif valide pleinement le principe comptable d'unité budgétaire qui invite à prévoir le plus possible toutes les dépenses nouvelles dans le budget primitif.

## **2.6 Un volume élevé d'autorisations de programme nouvelles dont l'urgence de l'ouverture n'est que partiellement expliquée**

Le CESER admet parfaitement qu'on puisse déroger au principe d'unité budgétaire au nom de la rapidité pour lancer des projets nouveaux avant le vote du prochain budget primitif.

Ainsi, des éléments nouveaux sur les transports scolaires et interurbains peuvent-ils justifier l'ouverture de 35 M€ d'autorisations d'engagement nouvelles. Il en va de même pour la filière micro-nanotechnologies pour laquelle des projets peuvent déboucher dès 2018.

Si le caractère urgent des autres opérations n'est peut-être pas contestable, il aurait été cependant judicieux d'en apporter la justification dans le texte soumis au CESER.

## **2.7 Le CESER prend acte de la proposition de reconduire à son plafond légal la modulation « Grenelle » de la TICPE**

---

## Déclarations des groupes

---

---

### INTERVENTION DE FREDERIC REYNIER, AU NOM DU COLLEGE 1

---

Monsieur Le Président, Mesdames, Messieurs, les conseillères et conseillers,

De manière succincte, nous formulons quatre observations :

- sur les recettes, nous notons que c'est grâce à l'activité des entreprises qui paient la CVAE que quelques millions d'euros supplémentaires sont encaissés. Nous en sommes heureux mais n'ayons pas la main trop lourde sur ceux qui créent la richesse
- sur les dépenses en crédits de paiement, il est heureux que comme l'an dernier on n'ajoute pas de nouvelle dépense mais qu'on utilise l'excédent reporté du CA 2017 pour réduire l'emprunt inscrit au BP pour équilibre. Espérons que nous ne mobiliserons pas trop cet emprunt.
- les entrées sorties de fonds européens sont toujours aussi complexes à suivre
- concernant le budget d'autorisations de programme, est-ce que certains secteurs étaient réellement urgents (ex les lycées) ? Nous n'avons pas d'a priori sur ces dépenses mais nous ne souhaitons pas non plus que ce soit des effets d'annonce afin « d'embellir la mariée ».

Un grand merci aussi à Michel Raffin, le chargé de mission de la commission Finances, pour sa disponibilité sur ce dossier.

Le collège 1 votera cet avis.

---

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

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,

J'interviendrai au nom de la délégation CFDT sur deux points : la baisse de l'emprunt d'équilibre et les autorisations de programme véhiculées par cette décision modificative.

➤ La diminution de l'emprunt d'équilibre tout d'abord, par affectation du résultat et ajustement des recettes : cette diminution nous a été présentée en commission comme positive puisque l'emprunt –source d'endettement– est discrédité par ailleurs dans les documents budgétaires de la Région.

Rappelons cependant que cette baisse d'emprunt est aussi mécaniquement consécutive à une sous-estimation des recettes de la CVAE et de la Dotation Générale de Décentralisation.

➤ Des autorisations de programme ensuite pour des montants élevés puisque ce sont 105 M€ qui sont ouverts et sont présentés comme faisant partie des reports de dépenses de fonctionnement sur l'investissement.

Dans son document de présentation, la Région indique qu'il s'agit d'ouvrir des crédits permettant (je cite :) « d'affiner les prévisions d'engagement du budget primitif 2018 ».

Avec 105 M€ d'autorisations d'engagement sollicitées, il s'agit d'un gros « affinage » bien éloigné des DM d'ajustement qui sont la raison d'être d'une DM.

Certes, on comprend, en accord avec le projet d'avis de la commission 10, que certains investissements aient à être débloqués urgemment. Toutefois, ce montant est à nouveau bien supérieur aux coutumes régionales et les documents fournis par la Région ne permettent pas de connaître le détail précis des chiffres. Et les délais de travail laissés au CESER pour remplir sa mission ne permettent pas d'engager de longues recherches...

Cela aurait peut-être permis de découvrir les raisons expliquant pourquoi de tels montants d'investissements ne pouvaient pas attendre 2 mois de plus pour être discutés lors des débats sur le budget primitif 2019.

A défaut de débat démocratique sur ces investissements, on ose espérer qu'il ne s'agit pas à nouveau d'un exercice de gonflette pour accroître artificiellement les investissements de la région.

Ces questionnements posés par le projet d'avis sont légitimes et la CFDT votera ce texte de la commission 10.

Je vous remercie.

---

INTERVENTION DE NADINE GELAS, AU NOM DU COLLEGE 3-4

---

Les collèges 3 et 4 approuvent cet avis sur la décision budgétaire modificative. Celle-ci s'inscrit, sans surprise, dans la continuité de la politique budgétaire de la Région, et elle est résumée et présentée dans l'avis avec précision et clarté – ce qui est très apprécié des conseillers.

Les observations du CESER paraissent fort opportunes, en particulier les demandes d'explications sur les mouvements comptables relatifs au FEADER, et surtout sur les nouvelles autorisations de programme, qui privilégient certains secteurs et font l'impasse sur d'autres (la culture, par exemple) sans que des justifications soient apportées.

Les collègues 3 et 4 voteront cet avis.

## 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<sup>er</sup> 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)
ROBILLARD Pierre (CJD)	MURCIA Jean-Raymond (CGT)	PELLA Dominique (Universités)
SIQUIER Marie-Amandine (CCIR)	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](mailto: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](http://www.auvergnerhonealpes.fr/ceser)



*La décision modificative budgétaire pour 2018, présentée avec clarté, permet de réels ajustements en recettes et crédits de paiement.*

*L'urgence de l'ouverture d'autorisations de programmes nouvelles n'est cependant que partiellement expliquée. Il importe en outre de clarifier les mouvements comptables relatifs au FEADER.*

BUDGET REGIONAL • DECISION MODIFICATIVE • TICPE • REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES •

**Crédit photos :** pe0069276 OJO Images  
Photograph Royalty Free  
Martin BARRAUD

[www.auvergnerhonealpes.fr/ceser](http://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

