

AVIS SUR LE BUDGET PRIMITIF 2011**Rapporteur : Bernard DUBOIS**

Le projet de Budget Primitif du Conseil régional pour l'année 2011 sur lequel le CESER est saisi s'inscrit dans le contexte général présenté par l'Exécutif régional lors de la présentation des orientations budgétaires pour 2011. Notamment avec la réforme de la taxe professionnelle qui produira son plein effet en 2011, et qui a pour conséquence une diminution de l'autonomie fiscale de la collectivité.

Le budget s'élève à 1 024,671 M€ contre 994,778 M€ en 2010 (hors réaménagement de la dette), soit une augmentation de 3 %. Les grandes lignes de la politique régionale sont maintenues. En outre, l'Exécutif régional propose la mise en œuvre des 15 mesures d'avenir annoncées lors de la campagne électorale.

I - DES DEPENSES DOMINEES PAR TROIS AXES FORTS ET PAR DES MESURES D'AVENIR

Les dépenses d'interventions régionales (hors réaménagement de la dette) s'élèvent à 821,966 M€, soit une progression de 2,71 % par rapport à 2010. Elles représentent 80,22 % des dépenses totales. Elles se répartissent en investissement pour 322,636 M€ (en augmentation de 5,81 % par rapport à 2010) et en fonctionnement pour 499,331 M€ (+ 0,78 % par rapport à 2010).

De manière générale, afin de maintenir et même de renforcer sa capacité d'investissement tout en contenant le budget dans certaines limites, et alors même que ses ressources sont contraintes, la Région a fait le choix de limiter les dépenses de fonctionnement et de maîtriser le montant emprunté, ce dont le CESER se félicite. Néanmoins, les choix faits dans un passé récent dans certains domaines (le vélodrome de Bourges par exemple), pour lesquels on ne connaît pas les conséquences, notamment en coûts de fonctionnement, risquent de peser lourdement sur les budgets futurs.

Les orientations retenues pour l'action régionale

Les trois priorités affichées dans les orientations budgétaires, à savoir :

- une région innovante, pourvoyeuse d'emplois durables ;
- une éco-région pour tous ;
- une région solidaire des générations et des territoires sont réaffirmées.

Néanmoins, il est difficile de retrouver dans le BP la concrétisation des priorités régionales en termes d'affichages financiers. En effet, certains secteurs du BP 2011 sont en diminution (formation professionnelle, économie-innovation, éducation, tourisme) alors que la plupart d'entre eux sont considérés comme des axes forts intégrant des mesures d'avenir. Par contre, d'autres secteurs affichent des augmentations importantes : le sport (+ 9,59 M€), les transports et déplacements (+ 14,53 M€).

Les explications communiquées par les services lors de la présentation du BP dans les commissions permettent de mieux comprendre ces décalages liés très souvent à des réorientations des modes opératoires, et à des réajustements au sein du même chapitre en fonction des nouvelles mesures.

Les mesures d'avenir

Pour chacune des priorités citées ci-dessus, l'Exécutif annonce dans l'introduction la mise en œuvre de plusieurs mesures d'avenir.

Certaines d'entre elles ont été lancées lors de la plénière de juin 2010. D'autres ont été annoncées lors des Orientations budgétaires pour 2011 ou ont fait l'objet d'une communication lors de la séance plénière d'octobre 2010, et d'avis spécifiques de la part du CESER.

Toutes ces orientations se retrouvent dans le budget primitif 2011. Il faut y ajouter quelques nouvelles mesures telles que l'émergence du Très Haut Débit (THD), nouvel outil d'aménagement numérique du Territoire régional, qui n'avait pas du tout été annoncé.

Pour celles qui n'ont pas fait l'objet d'une communication spécifique, le CESER aurait souhaité des précisions sur leurs modalités de mise en œuvre et sur le financement qui leur sera consacré.

S'agissant des jeunes, le CESER regrette l'absence de lisibilité des mesures en faveur de la jeunesse par rapport à l'objectif affiché par la Région : elles sont en effet éparpillées dans différentes directions.

Des observations sur quelques politiques sectorielles

Enseignement et les lycées

Au-delà de la continuité des actions habituelles (amélioration des infrastructures et des conditions d'accueil, égalité des chances, accompagnement éducatif), la Région annonce la mise en œuvre de nouvelles actions dont certaines sont chiffrées (2,7 M€ pour les contrats de performance énergétique ; 0,500 M€ pour le plan santé lycéens).

Néanmoins, le CESER s'interroge sur la diminution globale affichée par ce chapitre (- 5,15 %) sans qu'aucune explication ne soit donnée dans le rapport. L'Exécutif semble avoir fait le choix de stopper ou de réduire certains dispositifs au profit de nouvelles mesures.

Il s'inquiète notamment de la non reconduction de la ligne budgétaire consacrée aux Olympiades des Métiers. Cette manifestation était en effet un moyen excellent de valoriser la promotion des métiers et de permettre aux jeunes de mesurer leur savoir faire.

Formation professionnelle et Apprentissage

La diminution du budget « Formation » est liée à une réorientation des modes opératoires avec un affichage plus ciblé des publics.

S'agissant de l'apprentissage, l'augmentation des crédits d'investissements devrait permettre de faire face au programme des travaux en cours sur plusieurs années. Le CESER déplore la diminution de la taxe d'apprentissage qui met certains CFA en difficulté, obligeant la Région à verser une subvention d'équilibre.

Par ailleurs, le CESER exprime sa crainte de voir les crédits fléchés C.O.M. (contrat d'objectifs et de moyens) non reconduits par l'Etat en 2011.

Il espère que les négociations en cours mettront fin à cette incertitude. Sans ressources supplémentaires, les CFA auront du mal à accueillir plus d'apprentis, ce qui va à l'encontre des objectifs nationaux.

Enseignement supérieur, Recherche et Innovation

Dans la communication de juin 2009 sur la stratégie régionale de l'Innovation, la Région avait annoncé l'élaboration d'un Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur. Depuis, la seule évocation récente de ce schéma a été faite dans le cadre du futur CPRDF (Contrat de Plan Régional des Formations). Le CESER rappelle que le fait de cantonner le Schéma de l'enseignement supérieur au seul cadre du CPRDF est nettement insuffisant et très réducteur par rapport aux attentes que cette annonce suscitait.

En matière d'innovation, le CESER note avec satisfaction, dans la communication sur la mesure « Diagnostic Innovation Croissance » qui lui est soumise à cette même plénière, la traduction concrète en actions des trois piliers issus de la stratégie régionale de l'Innovation, dont la mise en place d'un fonds d'amorçage doté de 1,2 M€ (dans le budget « Recherche ») visant à aider les entreprises innovantes.

Territoires solidaires

Le lancement d'appels à projets de développement rural semble montrer la volonté de la Région de repenser ses relations avec les territoires et de réajuster ses dispositifs. Les remarques plus approfondies du CESER sur cette politique sont formulées dans un avis spécifique.

Le CESER approuve la volonté de la Région de continuer à soutenir l'installation de Maisons de santé pluridisciplinaires pour favoriser l'accès aux soins de la population.

Par ailleurs, l'annonce, dans le chapitre « Recherche », de la mise en place, dans le cadre du PRES, d'un soutien aux étudiants en médecine de 4^{ème} année qui effectuent leur stage pratique en médecine générale, dans une zone défavorisée en matière médicale, va dans le même sens du droit à la santé, en particulier en milieu rural. Toute initiative régionale de ce type est à encourager.

Ces deux mesures, même si elles ne relèvent pas du même domaine, s'inscrivent dans une logique d'aménagement du territoire pour lutter contre la désertification médicale.

Transports et déplacements

Le CESER constate que les politiques qui sont présentées dans le BP 2011 s'inscrivent pour l'essentiel dans la continuité de l'action déjà engagée.

Il relève l'effort accru de la Région en 2011 en faveur des infrastructures ferroviaires (+ 8 M€) pour achever les travaux programmés (Chartres-Voves et modernisation de l'axe Dourdan-La Membrolle notamment). Les crédits en faveur des tramways d'Orléans et de Tours expliquent également l'augmentation des dépenses d'investissements.

En fonctionnement, il est prévu un abondement de 445 000 € concernant le TGV Brive-Lille. Le CESER attire l'attention de la Région sur le fait que la SNCF annonce aux passagers que cette ligne va être supprimée alors même que se déroule la négociation pour une nouvelle convention avec la SNCF. Par ailleurs, le CESER souhaiterait savoir quelle suite a été donnée à l'avis commun des trois CESER (Limousin, Midi Pyrénées et le Centre) sur le Paris-Limoges-Toulouse dans lequel était inclus le TGV Brive-Lille.

S'agissant du fret ferroviaire de proximité, il est prévu une convention de travaux sur quatre lignes suite aux conclusions des études menées par RFF. Il était en outre prévu une nouvelle étape avec la mise en place d'un opérateur ferroviaire de proximité (OFP). Le maintien et la remise en état du réseau capillaire ne trouveront leur plein intérêt que lorsque l'OFP sera mis en place. Il est impératif de remobiliser sur ce projet et de trouver un transporteur partenaire.

Par ailleurs, il attire l'attention de la Région sur les retards répétés des TER. Des négociations avec la SNCF s'imposent pour améliorer la régularité et mettre fin à cette situation préoccupante. Le CESER souligne la nécessité de revoir le cadencement des TER et des intercitys, sur les lignes aux fréquences les plus denses en particulier, afin d'obtenir plus de lisibilité en termes d'horaire et de desserte.

Culture

Le budget « culture » est stable après une forte progression des crédits les années précédentes. Malgré cette stabilité, on constate la poursuite des réformes, et l'adaptation des ressources aux évolutions des industries et des pratiques culturelles liées notamment à la révolution numérique. Le regroupement des deux agences (cinéma et livre), et le développement d'une plateforme numérique culturelle régionale s'inscrivent dans un mouvement plus général, plusieurs Régions ayant déjà avancé dans ce domaine. Cette politique ambitieuse nécessitera probablement des moyens plus importants dans les années à venir. La Région sera probablement amenée à redistribuer les moyens.

Sports

La forte progression du budget proposé est due à l'enveloppe de 9,450 M€ inscrite pour la construction du vélodrome de Bourges. Le rapport ne précise pas le choix qui a été fait pour la toiture. Le CESER souhaiterait avoir des précisions sur cette question.

II - DES RECETTES MARQUEES PAR LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La Région va devoir, à partir de 2011, comme cela a été annoncé dans le cadre des Orientations Budgétaires, faire face à deux grandes contraintes :

- la perte de ses recettes les plus dynamiques qui sont remplacées par des cotisations dont les taux sont fixés au niveau national ;
- le gel annoncé des concours financiers de l'Etat qui entraîne une baisse globale de 0,42 % de ses recettes pour 2011.

L'augmentation des recettes en 2011 (+ 30 M€) s'explique par le produit de la modulation du tarif de la TIPP qui doit être affectée exclusivement aux dépenses d'infrastructures ferroviaires (Cf. mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement), la Région ayant exercé sa capacité de moduler une fraction du tarif.

La structure des recettes inscrites au BP est modifiée par rapport à 2009 (avant la réforme de la taxe professionnelle), comme le montre le 2^{ème} tableau en annexe.

Les recettes issues de la fiscalité directe et indirecte ne représentent plus que 30,87 % du total des recettes de la collectivité (contre 33,3 % en 2009). Les dotations et participations de l'Etat, sur lesquelles la Région n'a aucune maîtrise, représentent une part croissante des recettes régionales compte tenu de la transformation progressive des ressources fiscales en dotations règlementées ou en compensations.

Les deux taxes qui remplacent la taxe professionnelle : CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et l'IFER (Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) sont considérées comme de la fiscalité directe mais la Région n'a aucun pouvoir pour moduler leur taux ou leur assiette (ceux-ci étant fixés au niveau national).

L'autonomie fiscale de la collectivité régionale ne s'exerce plus désormais que sur la fixation du tarif sur les cartes grises et sur la modulation de la part régionale de la TIPP. Ces deux taxes constituent en grande partie la fiscalité indirecte. Le CESER s'est déjà exprimé sur ce sujet dans le cadre des orientations budgétaires pour 2011.

Le CESER déplore à nouveau la complexité croissante des ressources financières attribuées aux Régions ainsi que son manque de lisibilité. Il déplore également la déconnexion des recettes avec le dynamisme de l'économie régionale.

CONCLUSION

La Région a pris une série de dispositions pour soutenir l'économie, les activités et l'emploi au travers de la mise en place de nouveaux dispositifs qui ne se traduisent pas forcément par des crédits supplémentaires. On reste globalement sur un budget identique à 2010 dans ses grandes répartitions mais avec une réorientation à l'intérieur de certains secteurs.

La réflexion lancée sur le SRADDT, qui devra définir le cadre des interventions régionales, permettra de revisiter tout ou partie des politiques.

Les nouvelles données budgétaires contraignent la Région à accélérer son passage à une logique d'adaptation de ses dépenses aux recettes.

Le CESER estime que dans le contexte où la Région ne maîtrise plus qu'une faible part de ses ressources fiscales, une grande prudence doit guider désormais le recours à l'emprunt.

**SYNTHESE DES CREDITS DE PAIEMENT PAR SECTEUR D'INTERVENTION
ET LEUR PART DANS LES DEPENSES TOTALES**

TOTAL INTERVENTIONS REGIONALES	BP 2009 DEPENSES		BP 2010 DEPENSES		BP 2011 DEPENSES	
	€	%	€	%	€	%
FORMATIONS PROFESSIONNELLES	79 322 000	9,15	80 806 000	10,10	78 731 000	9,58
APPRENTISSAGE	105 774 000	12,20	106 144 000	13,26	107 841 000	13,12
ENSEIGNEMENT - LYCEES	216 258 900	24,95	144 478 580	18,05	137 033 900	16,67
FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	42 575 400	4,91	41 721 000	5,21	40 866 000	4,97
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	11 135 500	1,28	10 759 000	1,34	10 756 500	1,31
RECHERCHE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION	24 663 000	2,85	25 692 200	3,21	27 133 200	3,30
CULTURE	30 815 900	3,56	33 840 000	4,23	34 079 000	4,15
SPORTS	6 878 900	0,79	7 159 475	0,89	16 749 500	2,03
TERRITOIRES SOLIDAIRES	82 233 000	9,49	80 135 841	10,01	79 743 100	9,70
TECHNOLOGIES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	5 357 000	0,62	4 896 500	0,61	4 937 000	0,60
ENVIRONNEMENT	13 336 900	1,54	14 723 075	1,84	15 222 800	1,85
TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS	168 706 200	19,46	169 077 672	21,13	183 605 100	22,33
TOURISME	11 091 700	1,28	11 200 642	1,40	10 428 100	1,27
ECONOMIE INNOVATION	43 835 800	5,06	44 965 200	5,62	44 599 200	5,43
EUROPE ET COOPERATION DECENTRALISEE	24 808 600	2,86	24 673 000	3,08	30 241 000	3,68
TOTAL	866 792 800	100	800 272 185	100	821 966 400	100

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECETTES INSCRITES AU BUDGET PRIMITIF 2011 DE LA REGION CENTRE

	2009	2011		
DOTATIONS ET PARTICIPATIONS DE L'ETAT	Dotations fonctionnement :	346,45	Dotations fonctionnement	334,202
	- DGF régionale	242,158	- DGF régionale	243,029
	- DGD résiduelle	20,613	- DGD résiduelle	18,875
	- Dotation FPCA	73,095	- Dotation FCPA (formation prof/apprentissage)	72,298
	- Fonds de péréquation apprentissage	10,584		
	Dotations investissements	38,767	Dotations investissements	40,786
	- DRES	22,767	- DRES	22,786
	- FCTVA	16,100	- FCTVA	18,000
Dotations de compensations de fiscalité directe	11,356	Dotations de compensations de fiscalité directe	53,197	
- Dotation de compensation fiscale directe (TH, TF et TP)	11,356	- Dotation de compensation fiscale (compensation exonérations TH, TF et TP)	9,875	
		- Dotation globale de Neutralisation (remplace taxe prof et taxe foncière) DRCTP (26 M€) et FNGIR (17,3 M€)	43,322	
Part TIPP compensation	113,400	Part TIPP compensation	113,350	
Autres participations (contrats d'objectifs et de moyens)	14,373	Autres participations (contrat d'objectifs et de moyens apprentissage + FNDMA...)	30,00	
Sous-total dotations et participations de l'Etat	524,846 (53,41 %)	Sous-total dotations et participations de l'Etat	572,331 (55,85 %)	
FISCALITE DIRECTE ET INDIRECTE	Fiscalité directe	196,768 (20,05 %)	Fiscalité directe	165,290 (16,13 %)
	- Taxe foncière sur les propriétés bâties	76,257		
	- Taxe foncière sur le non bâti	0,797	- CVAE	133,213
	- Taxe professionnelle	119,714	- IFER	32,076
	Fiscalité indirecte	128,390	Fiscalité indirecte	150,994
	- Carte grise	70,584	- Carte grise	65,116
- Taxe additionnelle apprentissage	26,31	- Taxe additionnelle apprentissage	27,877	
- TIPP (modulation tarif)	31,50	- TIPP (modulation tarif + modulation pour financer infrastructures ferro)	57,877	
Sous-total fiscalité	325,158 (33,12 %)	Sous-total fiscalité	316,284 (30,87 %)	
AUTRES RECETTES	Fonds européens + Autres	51,59 (5,25 %)	Fonds européens + Autres	53,058 (5,18 %)
EMPRUNTS	Emprunts	80,500	Emprunts	83,000
TOTAL RECETTES		981,600		1 024,672

NB : l'année 2010 était une année de transition, la TP devenant provisoirement une compensation relais avant de disparaître en 2011 et d'être remplacée par plusieurs dispositifs.

EVOLUTION DES SOLDES INTERMEDIAIRES DE GESTION

	2011		%	2010		%	2009		%	2008		%
	Centre		2011/ 2010	Centre		2010/ 2009	Centre		2009/ 2008	Centre		2008/ 2007
Fonctionnement	En milliers €	€/hab		en milliers €	€/ha b		en milliers €	€/hab		en milliers €	€/hab	
Recettes de fonctionnement	867 270	347	+ 4,11%	832 982	333	-0,25%	835 058	333	4,62%	798 205	319	7,72%
Dépenses fonctionnement	635 535	254	+ 1,23%	627 818	251	1,58%	618 041	247	6,45%	580 596	232	13,43%
Epargne de gestion	231 735	93	+ 12,95%	205 164	82	-5,46%	217 016	87	-0,27%	217 609	87	-5,02%
Intérêt de la dette	19 900	8	+ 9,94%	18 100	7	-9,95%	20 100	8	9,24%	18 400	7	12,20%
Epargne Brute	211 835	85	+ 13,24%	187 064	75	-5,00%	196 916	79	-1,15%	199 209	80	-6,35%
Remboursement en capital	43 300	18	+ 4,84%	41 300	16	14,70%	36 000	14	1,12%	35 600	14	15,58%
Epargne disponible	168 535	67	+ 15,62%	145 764	58	-9,41%	160 916	64	-1,65%	163 609	65	10,07%
Investissement												
Recettes	74 402	30	+ 1,51%	73 296	29	10,81%	66 144	26	12,20%	75 332	30	18,69%
Dépenses	325 937	130	+ 5,97%	307 561	123		307 560	123	-4,41%	321 741	128	-2,62%
Besoin de financement	251 535	101	+ 7,37%	234 264	94	-2,96%	241 416	96	-2,03%	246 409	98	-7,68%
(Investissement)												
Emprunt d'équilibre	83 000	33	- 6,21%	88 500	35	9,90%	80 500	32	-2,78%	82 800	33	-2,59%