



Séance plénière du 10 décembre 2008

BUDGET PRIMITIF 2009

Le Conseil économique et social régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis du Bureau,

Monsieur Bernard DUBOIS, rapporteur entendu ;

DELIBERE

Le CESR est aujourd'hui saisi du Budget Primitif pour l'année 2009. Cette proposition budgétaire s'inscrit dans un contexte économique et social compliqué jamais rencontré par la Région.

Ainsi, face à l'ensemble des incertitudes et des difficultés à venir, le président du Conseil régional propose un budget qui s'élève à 981,701 M€ contre 956,336 M€ en 2008 (hors réaménagement de la dette) soit une augmentation limitée à 2,7 %.

Le CESR note avec satisfaction que ce budget 2009 présente précisément les interventions régionales ainsi que les dépenses consolidées. Il affiche clairement les priorités régionales en y affectant des moyens conséquents, sans pour autant se priver d'une maîtrise responsable des finances régionales. En conséquence, et compte tenu des dépenses incompressibles (convention SNCF, apprentissage, dotation des lycées, transferts de décentralisation, charge de la dette...), certains secteurs du budget sont en diminution, tout en préservant les actions et politiques mises en œuvre les années précédentes.

Les 3 priorités régionales, explicitement affichées dès les orientations budgétaires, à savoir :

- l'innovation,
- la formation (pour faire face notamment aux mutations économiques),
-
- le développement durable,

sont donc réaffirmées en termes financiers. Ce choix paraît être de nature à donner les moyens à la Région de mener une politique volontariste de soutien face aux problèmes posés par la crise économique et financière.

Ce budget est également marqué par les engagements contractuels de la Région pour la période 2007/2013 : CPER, CPIER et conventions Région / Départements.

I Des dépenses régionales dominées par 3 grandes priorités

Les grandes priorités du budget

Le CESR souligne donc cette année l'affichage particulier dont bénéficient les priorités régionales. En effet, elles figurent en début de rapport dans les dépenses consolidées ce qui permet de mieux les identifier : ainsi un effort supplémentaire de plus de 21,674 M€ par rapport au Budget 2008 est réalisé sur les 3 secteurs en question.

La formation est créditée de 377 M€ soit une augmentation de 4,5 % par rapport au budget 2008, la recherche et l'innovation dispose de 24 M€ soit 6,6 % d'augmentation et le développement durable avec 148 M€ bénéficie d'une augmentation de 2,7 %.

Ces priorités sont en ligne avec les avis émis par le CESR qui réitère l'importance des questions d'emploi et de formation dans le contexte actuel de crise économique et financière.

En contrepartie, afin de maintenir un budget en ligne avec les précédents, respecter les engagements en matière de fiscalité et conserver une marge de manœuvre en maîtrisant le volume emprunté, il est donc fait le choix de limiter certaines dépenses.

A noter que certains secteurs affichent une diminution de crédits significative comme la culture, l'Europe ou l'enseignement supérieur. Ces réductions sont en grande partie la conséquence de la programmation des fonds européens délégués mais aussi de la suspension ou la fin de certains projets comme le CREPS ou encore, des retards de réalisation comme pour le FRAC ou l'enseignement supérieur. La Région n'est donc pas à l'origine de ces fortes diminutions de crédits qui ne devraient pas avoir de conséquences sur les politiques menées par la Région dans ces domaines.

Les compétences transférées

Il est indiqué dans le document que les charges nettes de la décentralisation (c'est-à-dire non compensées par l'Etat) représentent 31,3 M€ pour les seules compétences obligatoires et 2,584 M€ pour les compétences optionnelles (Chaumont et aéroport Châteauroux Déols).

Le CESR, comme il l'a déjà demandé, aurait souhaité connaître l'incidence sur ces charges nettes, des décisions prises par la Région dans le cadre de l'amélioration des services transférés. Quel coût pour la Région de ses politiques volontaristes comme par exemple la création d'un 6^{ème} échelon de bourses dans les formations sanitaires ou encore l'amélioration des conditions de travail des TOS (salaires, avantages sociaux, frais de formation...). En effet, dans le contexte général de désengagement de l'Etat, l'attitude volontariste de la Région est à mettre en avant.

Les mesures phares

Comme les orientations budgétaires le précisait, les mesures phares sont confirmées dans leur principe et leur volume, atteignant désormais leur « maturité ». Le CESR souligne, comme chaque année, le peu d'information sur la mesure relative aux services publics intégrée dans les contrats territoriaux.

Le CESR constate que le changement de modalité de gestion de la mesure Ordi Centre a permis de diminuer les coûts de cette mesure tout en améliorant le service rendu aux étudiants.

La contractualisation

Comme annoncé dans les orientations budgétaires, les différents engagements contractuels de la Région se traduisent dans ce budget 2009. Le rapport présente d'ailleurs ces engagements de façon détaillée.

Sur le CPER, le CESR s'est inquiété à plusieurs occasions sur le retard accumulé depuis son démarrage et demandait à ce que la révision à mi-parcours soit une préoccupation importante. Les doutes énoncés au moment des orientations budgétaires semblent se confirmer. Plus encore, le CESR s'inquiète des retards pris dans le secteur de l'enseignement supérieur qui pénalisent les étudiants et leurs conditions de vie. Le CESR souhaiterait avoir plus d'informations sur les raisons de ces retards et surtout sur les conséquences qu'ils peuvent avoir sur les programmes, par exemple : quid des crédits qui ne seront pas engagés ?

Dans la logique du « Plan de relance » annoncé le 4 décembre par le Président de la République, le CESR attend de l'Etat qu'il respecte ses engagements financiers au titre des Contrats de Projets, permettant ainsi de réaliser les investissements prévus.

Le CESR demande un effort particulier de coopération des différents partenaires et plus particulièrement une mobilisation des maîtres d'ouvrage, pour que les chantiers de ce CPER se concrétisent le plus rapidement possible : le lancement d'opérations d'investissement, dans le contexte économique actuel, aiderait à soutenir notre économie régionale

Un bilan précis tant quantitatif que qualitatif est attendu en juin pour une vision plus détaillée de cette programmation, d'autant plus que le CESR n'est pas présent dans les instances de gestion du CPER contrairement à ce qui existe pour la programmation européenne.

Sur la contractualisation avec les départements, il est fait état de l'engagement de la Région sur les 6 conventions pour un montant total de 110 M€ Dans tous les cas, le volet logement consacré aux personnes âgées de ces conventions (pour un montant total de 40 M€ programmés sur 2007-2013) semble ne pas connaître de retard de mise en œuvre.

Quelques éléments particuliers à relever

Le CESR note que les secteurs de la formation professionnelle, les formations sanitaires et sociales, l'apprentissage et les lycées représentent plus de 51 % des interventions régionales.

Ainsi, les efforts de la Région sont maintenus voire augmentés en la matière notamment en raison de l'augmentation des effectifs d'apprentis et de l'élévation du niveau des formations ouvertes à l'apprentissage. Les engagements pris à l'égard des formations sanitaires et sociales, avec notamment l'extension du 6^{ème} échelon de bourses aux étudiants des formations sociales, y contribuent également.

Le CESR soutient la démarche constante du PRDF.

Les lycées permettent à la Région de mettre en œuvre ses orientations en matière de développement durable comme par exemple l'efficacité énergétique et l'égalité des chances. Ainsi, la mise en place d'un service public régional de restauration dans les lycées est également un élément significatif. La qualité de la restauration pour les jeunes et l'impact sur leur santé, comme le CESR l'avait évoqué dans son rapport sur la santé des jeunes, sont une préoccupation importante de notre société. En outre, favoriser dans ce cadre la production de proximité est un plus pour l'agriculture régionale.

Le secteur des transports et déplacements représente 19,46 % des interventions du Conseil régional. Plusieurs projets d'investissement lourd inscrits au CPER voient l'inscription de la totalité des autorisations de programme et une première enveloppe de crédits de paiement pour la réalisation : il s'agit notamment de Chartres / Voves et de la poursuite de l'électrification Tours/Saincaize., mais aussi du fret ferroviaire de proximité. Cependant, le faible niveau de ces crédits de paiement ne permettra pas une avancée significative dans la réalisation des travaux. Par ailleurs, aucun crédit n'est prévu pour la suppression des passages à niveau du POLT, ni pour la réfection des voies pour le maintien et le développement du fret ferroviaire de proximité. Sur ce point, le CESR rappelle l'intérêt tant économique qu'environnemental du maintien d'un réseau de qualité, ce qui avait justifié l'inscription du fret ferroviaire dans le CPER et dans le programme opérationnel 2007-2013. Il est maintenant urgent de passer à la mise en œuvre.

Dans le secteur de l'économie, l'innovation et la recherche, l'avis sur le SRDES de la présente session reviendra sur ces questions.

Dans le secteur de la culture, le CESR relève que le budget est stabilisé après plusieurs années d'évolution. Plus particulièrement, il est constaté l'évolution de l'agence CulturOCentre : le chéquier CLARC et l'aide à la création seront gérés en direct par le Conseil régional et le festival Excentrique est intégré à l'agence. Le CESR s'interroge sur les marges de manœuvre financière de ces agences créées par la Région.

II Des recettes plus que jamais contraintes

Le CESR note pour la 4^{ème} année que les engagements pris en matière de taux de fiscalité sont reconduits avec la non augmentation des taux de fiscalité directe.

La hausse des tarifs de la carte grise est limitée une nouvelle fois au niveau de l'inflation prévisionnelle, c'est-à-dire à 2 % pour 2009. Néanmoins, le produit attendu s'élèverait à 70,584 M€ en baisse par rapport au produit de 2008 (pour mémoire 69,200 M€(BP 2008) + 4,315 M€(DM2)).

Comme chaque année, le CESR constate en le dénonçant la dépendance de plus en plus grande des recettes de la Région à l'Etat. D'ailleurs, le CESR relève que le document inclut désormais les compensations fiscales de l'Etat dans les dotations et participations et non plus dans le chapitre sur la fiscalité. Ainsi, c'est une dépendance à hauteur de plus de 61 % à l'Etat qui s'affiche (hors emprunt).

Le CESR dénonce, dans la continuité de l'année 2008, les nouvelles contraintes imposées par l'Etat au budget des collectivités territoriales, comme avec le nouveau contrat de croissance et de solidarité et les réformes en cours de la taxe professionnelle.

Si l'on ajoute à cette situation, la forte réduction du marché de l'automobile et les consommations de carburants en diminution, le manque à gagner pour les Régions risque d'être significatif compte tenu des conséquences sur les recettes de cartes grises et de TIPP. Le rapport rappelle que les réformes fiscales de ces dernières années représentent une perte de 17,921 M€ pour les ressources régionales.

Ainsi, par rapport au BP 2008, les recettes sont en augmentation d'environ 3,1 % (hors emprunt et hors réaménagement dette) passant de 873,596 M€ à 901,201 M€

Le CESR tient également à souligner la bonne gestion de sa dette par la Région, puisque ses emprunts s'avèrent être « sains » et leur coût se situe aujourd'hui en dessous de la moyenne des collectivités et des coûts de financement actuel.

Le CESR insiste sur l'impératif d'une bonne utilisation des fonds européens afin d'éviter les dégagements d'office. Dans le contexte actuel, toutes les ressources doivent pouvoir être mobilisées pour faire face aux besoins.

III Un équilibre budgétaire encore maîtrisé pour cette année

Le Conseil régional envisage un emprunt légèrement inférieur cette année : 80,5 M€ contre 82,8 M€ en 2008. Le CESR soutient cette attitude prudente de la Région qui pourra lui permettre, le moment venu, de disposer d'une marge de manœuvre pour faire face aux évolutions économiques à venir ou de lancer de nouveaux investissements utiles à la population régionale.

L'exercice budgétaire est difficile et le sera de plus en plus avec la fin de la part modulation de la TIPP en 2010 parallèlement à la montée en puissance des engagements contractuels.

Le CESR avait soutenu la mise en place d'une stratégie financière avec des objectifs de gestion en matière de capacité de désendettement, de taux d'autofinancement et de taux d'épargne brute. Désormais, et comme constaté depuis le BP 2007, le taux d'épargne brute devant représenter au minimum 30 % des recettes de fonctionnement décroche régulièrement, atteignant aujourd'hui 23,6 % (25 % en 2008). Cette tendance confirmée de l'évolution des dépenses traduit l'évolution des compétences des Régions depuis l'acte 2 de la décentralisation : la Région est devenue une collectivité territoriale comme une autre...

Conclusion

Dans un contexte difficile et empreint d'incertitudes, la Région a fait des choix et décliné des priorités au sein d'un budget volontaire mais équilibré faisant preuve de prudence et de responsabilité.

Néanmoins, face aux incertitudes engendrées par la crise, le CESR ne peut que s'interroger sur les conséquences budgétaires du rôle que vont devoir tenir la Région et les autres collectivités territoriales pour faire face aux besoins économiques et sociaux. Si la situation économique et sociale nécessite un effort particulier dans tel ou tel secteur d'activités, le président du Conseil régional pourrait présenter une première décision modificative dès le mois de mars 2009 et ne pas attendre le mois de juin comme c'est le cas habituellement. Il y aura lieu également de veiller à ce que les investissements décidés dans ce cadre soient en phase avec l'agenda 21.

En outre, le CESR s'inquiète du désengagement de l'Etat en partie liée aux conséquences de la RGPP qui amènera la suppression de certains moyens octroyés par l'Etat aux associations éducatives complémentaires de l'enseignement public, et plus largement à l'ensemble du monde associatif. Les collectivités locales, et la Région en premier rang, ne vont-elles pas être contraintes de suppléer ce vide si elles veulent voir perdurer sur leur territoire les actions culturelles, sportives, sociales et de loisirs ainsi que l'accompagnement des jeunes dans leurs projets individuels et collectifs ? Et comment pourront-elles agir ? Avec quels moyens ?

De nouvelles réflexions sont en cours sur une réforme de notre structure territoriale. Cette réforme doit faire l'objet d'une concertation avec les collectivités locales. Elle doit s'accompagner d'une réelle réforme des finances publiques et d'une clarification des compétences entre les différentes collectivités.

Xavier BEULIN

- 1) Synthèse des dépenses par secteur d'activité

- 2) Tableau récapitulatif des recettes

- 3) Evolution des soldes intermédiaires de gestion

SYNTHESE DES CREDITS DE PAIEMENTS PAR SECTEUR D'ACTIVITE

TOTAL INTERVENTIONS REGIONALES	BP 2005 DEPENSES		BP 2006 DEPENSES		BP 2007 DEPENSES		BP 2008 DEPENSES		BP 2009 DEPENSES	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
FORMATIONS PROFESSIONNELLES	59 300 000	8,73	78 850 500	10,40	80 032 000	10,10	78 410 200	9,26	79 322 000	9,15
APPRENTISSAGE	82 660 000	12,16	89 576 000	11,81	94 939 600	11,98	96 749 800	11,43	105 774 000	12,20
ENSEIGNEMENT LYCEES	143 849 500	21,17	146 629 000	19,33	157 385 300	19,86	201 637 000	23,82	216 258 900	24,95
FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	6 700 000	0,99	36 537 000	4,82	37 269 000	4,70	40 639 000	4,80	42 575 400	4,91
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	7 769 000	1,14	13 849 000	1,83	13 120 300	1,66	12 227 000	1,44	11 135 500	1,28
RECHERCHE, TECHNOLOGIE ET INNOVATION	17 070 800	2,51	18 858 000	2,49	21 400 000	2,70	23 136 900	2,73	24 663 000	2,85
CULTURE	22 763 100	3,35	26 026 000	3,43	29 147 900	3,68	33 711 000	3,98	30 815 900	3,56
SPORTS	15 030 900	2,21	8 148 000	1,07	6 168 700	0,78	6 509 000	0,77	6 878 900	0,79
TERRITOIRES SOLIDAIRES	81 252 200	11,96	84 900 500	11,19	89 349 500	11,27	79 179 300	9,35	82 233 000	9,49
TECHNOLOGIES D'INFORMATION ET COMMUNICATION	6 790 900	1,00	7 005 000	0,92	6 352 000	0,80	5 325 000	0,63	5 357 000	0,62
ENVIRONNEMENT	12 090 200	1,78	12 090 000	1,59	12 089 800	1,53	12 948 100	1,53	13 336 900	1,54
TRANSPORTS ET DEPLACEMENTS	155 972 700	22,95	165 283 000	21,79	173 983 900	21,95	165 605 800	19,57	168 706 200	19,46
TOURISME	9 264 400	1,36	9 603 000	1,27	10 020 000	1,26	11 354 700	1,34	11 091 700	1,28
ECONOMIE INNOVATION	41 121 700	6,05	41 862 000	5,52	41 451 800	5,23	43 675 100	5,16	43 835 800	5,06
EUROPE ET COOPERATION DECENTRALISEE	17 946 600	2,64	19 233 000	2,54	19 906 500	2,51	35 310 000	4,17	24 808 600	2,86
TOTAL	679 582 000	100	758 450 000	100	792 616 300	100	846 417 900	100	866 792 800	100

Tableau récapitulatif des recettes inscrites au Budget Primitif 2009 de la région Centre
(Reconstitution CESR)

					% hors emprunt		
					2007	2008	2009
Dotations / participations de l'Etat	Dotations de fonctionnement	DGF part forfaitaire	242,158 M€	491,35 M€	53,9	52,7	54,52
		DGD résiduelle	20,613 M€				
		Dotations FPCA	73,095 M€				
		Fonds de péréquation de l'apprentissage	10,584 M€				
		TIPP	144,900 M€				
	Dotations d'investissement	DRES	22,767 M€	38,767 M€	4,2	4,6	4,3
		FCTVA	16,100 M€				
	Compensations de fiscalité directe	Taxe foncière	5,075 M€	11,356 M€	1,46	1,8	1,26
		Taxe habitation	4,590 M€				
		Taxe professionnelle	1,691 M€				
Autres participations	Contrats d'objectifs et moyens (I et F)	14,373 M€				1,59	
Fiscalité directe	Contributions directes	Taxe foncière sur les propriétés bâties	76,257 M€	196,768 M€	21,65	23	21,83
		Taxe foncière sur le non bâties	0,797 M€				
		Taxe professionnelle	119,714 M€				
Fiscalité indirecte		Carte grise	70,584 M€	96,894 M€	10,41	10,9	10,75
		Taxe additionnelle apprentissage	26,31 M€				
Fonds européens		Investissement et fonctionnement	27,192 M€		4,22	3,6	
Divers		Recettes diverses <i>Dont Participation des familles au titre de l'hébergement et la restauration : 8 M€</i>	24,400 M€		3,10	2,34	3,02
Total recettes hors emprunt : 901,201 M€							
Emprunt			80,500 M€				
Total recettes : 981,701 M€							

61,68 %

	2 009		%	2008		%	2007		%	2006		%	2005	
	Centre			09 08	Centre		08 07	Centre		07 06	Centre		06 05	Centre
	en milliers €	€/hab		en milliers €	€/hab		en milliers €	€/hab		en milliers €	€/hab		en milliers €	€/hab
Fonctionnement														
recettes de fonctionnement	835 058	333	4,62%	798 205	319	7,72%	740 996	296	6,15%	698 061	280	12,93%	618 118	253
dépenses fonctionnement	618 041	247	6,45%	580 596	232	13,43%	511 875	204	7,06%	478 103	192	18,75%	402 628	165
Epargne de gestion	217 016	87	-0,27%	217 609	87	-5,02%	229 121	91	4,17%	219 958	88	2,07%	215 490	88
intérêt de la dette	20 100	8	9,24%	18 400	7	12,20%	16 400	7	10,07%	14 900	6	16,41%	12 800	5
Epargne Brute	196 916	79	-1,15%	199 209	80	-6,35%	212 721	85	3,74%	205 058	82	1,17%	202 690	83
Remboursement en capital	36 000	14	1,12%	35 600	14	15,58%	30 800	12	7,69%	28 600	11	14,86%	24 900	10
Epargne disponible	160 916	64	-1,65%	163 609	65	-10,07%	181 921	73	3,10%	176 458	71	-0,75%	177 790	73
Investissement														
recettes	66 144	26	-12,20%	75 332	30	18,69%	63 472	25	1,67%	62 429	25	-1,86%	63 613	26
dépenses	307 560	123	-4,41%	321 741	128	-2,62%	330 393	132	1,17%	326 587	131	1,68%	321 203	132
Besoin de financement	241 416	96	-2,03%	246 409	98	-7,68%	266 921	107	1,05%	264 158	105	2,55%	257 590	103
(Investissement)														
Emprunt d'équilibre	80 500	32	-2,78%	82 800	33	-2,59%	85 000	34	-3,08%	87 700	35	9,90%	79 800	33