



CESER
champagne-ardenne

AVIS DU CESER

SEANCE PLENIERE DU 4 NOVEMBRE 2011

■ ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2012

Président : Patrick TASSIN

Séance Plénière du 4 novembre 2011

Avis adopté à l'unanimité

Objet : **Introduction**
Rapporteur : **Éric HEBRARD**

La préparation du budget régional pour 2012 s'inscrit dans un contexte économique et social marqué par :

- la réforme de la fiscalité locale qui remet en cause l'autonomie financière des collectivités ;
- le maintien du gel des dotations de l'État, obérant pour la deuxième année consécutive, la capacité des Régions à maintenir leur niveau d'intervention et qui pourrait les contraindre à reconsidérer le rythme de leurs engagements contractuels ;
- de fortes incertitudes liées au projet de loi de finances pour 2012 ;
- une situation de chômage endémique qui, après une très légère tendance à la baisse au cours des derniers mois, connaît à nouveau une hausse significative ;
- une paupérisation croissante de la population champardennaise.

Compte tenu du calendrier auquel s'est astreinte la Région pour la construction de son budget, le CESER s'interroge sur la possibilité qu'elle aura d'intégrer des éléments nouveaux issus de ce débat d'orientations budgétaires.

Toutefois ces orientations sont marquées par une volonté politique construite autour des priorités suivantes :

- corriger les inégalités sociales qui se creusent entre les plus riches et les plus pauvres ;
- soutenir l'emploi, éviter la fermeture d'entreprises en difficulté dans les bassins les plus fragiles et renforcer les moyens consacrés à la recherche et l'innovation.

Pour le CESER, construire un budget nécessite une analyse rétrospective sur la situation financière de la Région. C'est pourquoi il a mené, comme à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2011, une analyse financière à partir du compte administratif 2010 et observé les évolutions par rapport aux comptes administratifs des années antérieures.

I. Section de fonctionnement

a. Recettes réelles de fonctionnement

Pour 2010, les recettes réelles de fonctionnement s'élèvent à 484,5 millions d'euros, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à 2009. Cette augmentation s'explique principalement par une augmentation de 4,5 % des dotations et participations d'État (231,9 millions d'euros en 2010) et celle de 3,6 % du produit fiscal direct (109,6 millions d'euros en 2010).

Le CESER rappelle que l'année 2010 a été une année de transition pour la fiscalité directe : perception d'une compensation-relais dans le cadre du passage de la taxe professionnelle (TP) à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

A l'inverse, le produit de la fiscalité indirecte diminue de 1,2 %. Ainsi, le produit lié aux cartes grises (36,2 millions d'euros en 2010) diminue de 1,6 % entre 2009 et 2010 (à tarif constant), poursuivant une baisse constante depuis 2007, reflet de la baisse des immatriculations en Champagne-Ardenne (- 4,2 % en un an) et de celle de la puissance des nouveaux modèles de véhicules. Cette dernière est liée à la fois à la dynamique démographique du territoire et au contexte économique. Le produit lié à la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers ou TIPP (87,4 millions d'euros en 2010) diminue, lui, de 1,2 %. C'est sa première diminution qui démontre que la possibilité de modulation de la TIPP, accordée à la Région en contrepartie des transferts de compétences opérés par l'État, avait atteint ses limites, avant l'arrivée de la surmodulation.

Le CESER souligne à nouveau que la démarche de transfert de recettes État-Collectivités liée à cette recette assise sur la consommation de carburant sur le territoire régional présente un caractère schizophrène au regard du

développement durable, critère prioritaire des politiques publiques. Il en est d'ailleurs de même avec la part régionale de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) assise, en partie, sur la boucle locale ayant vocation à disparaître au profit du réseau de fibre optique.

b. Dépenses réelles de fonctionnement

En 2010, les dépenses réelles de fonctionnement s'établissent à 397,4 millions d'euros. Les dépenses de personnel (61,6 millions d'euros en 2010) augmentent de 4,2 % sur un an mais leur part dans les dépenses réelles de gestion (regroupant dépenses de personnel, des services généraux et d'intervention de la Région) se stabilise à 16 % après une augmentation continue depuis 2005, conséquence de l'intégration des TOS des lycées, dont 2010 marque l'achèvement.

Les dépenses d'intervention de la Région constituent l'essentiel des dépenses réelles de gestion (74 %, près de 72 % hors charges des services généraux). Elles n'ont augmenté que de 1,8 % entre 2009 et 2010, après un premier ralentissement en 2009 (5,4 % contre 11 % en 2008). Les plus gros postes d'intervention restent la formation professionnelle (36,7 % soit 104,5 millions d'euros en 2010), les transports (32,0 % soit 91,0 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, l'enseignement (15,2 % soit 43,4 millions d'euros). La charge liée aux transports repart à la hausse en 2010 (+ 6,5 %), après une année de recul en 2009. Depuis 2005, elle a ainsi fortement augmenté (+ 58,7 %).

c. Solde de la section de fonctionnement /Épargne brute

Pour 2010, l'épargne brute s'élève donc à 87,1 millions d'euros (amputée de 2,5 millions d'euros par le loyer du crédit bail), son plus bas niveau depuis 2005. Elle subit une diminution de 8,1 % sur un an, résultant d'une augmentation plus importante des dépenses que des recettes.

II. Section d'investissement

a. Recettes réelles d'investissement

Hors emprunt, les recettes réelles d'investissement augmentent de 22,1 % entre 2009 et 2010 pour atteindre 37,3 millions d'euros, soit un niveau comparable aux années 2005 et 2006. Ceci est dû à une augmentation des transferts reçus (31,6 millions d'euros en 2010 contre 26,2 en 2009).

b. Dépenses réelles d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement, hors opérations liées à l'emprunt (remboursement du capital, crédit revolving, remboursements anticipés, ...), s'élèvent à 158,8 millions d'euros en 2010, en augmentation de 27,4 %, après quatre années de baisse consécutives mais sans toutefois atteindre leur niveau de 2005, 2006 et 2007 (respectivement 198, 194 et 174 millions d'euros). L'enseignement reste de loin le plus gros poste des dépenses d'investissement avec 72,5 millions d'euros en 2010, soit 45,7 % du total.

c. Soldes de la section d'investissement

Après une forte baisse en 2009, l'épargne nette connaît une augmentation de 13,4 % en 2010 (62,9 millions d'euros). Cette dernière est due à une diminution (-38,3 %) du remboursement du capital de la dette (hors opérations spécifiques telles que les opérations liées au crédit revolving, aux remboursements anticipés, ...) : 24,3 millions d'euros en 2010 contre 39,3 en 2009. C'est le résultat de la politique de désendettement initiée par la Région en 2008. Le CESER souligne que la Région retrouve ainsi un peu de marge de manœuvre, utile dans la perspective des investissements indispensables, prévisibles au vu des engagements contractuels qu'elle a pris.

III. La dette régionale

On assiste à une légère baisse de l'encours de dette entre 2009 et 2010 (347,6 millions d'euros au 31 décembre 2010 contre 349,3

millions d'euros au 31 décembre 2009) qui intègre 21 millions d'euros levés en 2010 au titre de l'année 2009. Toutefois, ce résultat ne prend pas en compte ni le crédit bail, ni l'emprunt de 40 millions d'euros levé en juin 2011 au titre de l'année 2010.

Le CESER, sans remettre en cause le recours au crédit-bail, rappelle que la non prise en compte, dans l'analyse de la dette, du capital restant dû à ce titre (environ 95 millions d'euros) a pour effet d'améliorer fortement, mais artificiellement, les ratios d'endettement de la collectivité puisque l'amélioration de ces ratios n'est pas confirmée en consolidant l'endettement lié au crédit-bail. De plus, les loyers de crédit-bail se trouvant dans la section de fonctionnement, ils pèsent sur le niveau d'épargne brute.

Dans le même temps, la capacité de désendettement passe de 3,7 à 4 ans, ce qui n'a rien d'alarmant. Elle s'explique par une diminution du niveau d'épargne brute plus importante que celle de l'encours de dette.

Objet : **Orientations proposées pour 2012**
Rapporteur : **Éric HEBRARD**

Comme en 2011, le CESER s'attachera donc, dans cet avis, à relever les éléments majeurs qui seraient retenus dans le budget à venir.

Axe A : Mobiliser pour l'emploi et développer la recherche, l'innovation et l'ouverture à l'international

Le CESER approuve la décision de mettre en place une plateforme d'investissement permettant aux entreprises de la région d'avoir un interlocuteur unique. Il rappelle cependant la responsabilité des banques dans le soutien à l'économie, plus particulièrement en direction des TPE, PME et PMI qui constituent l'essentiel du tissu économique champardennais.

La forêt occupe une part importante du territoire régional. C'est un des atouts qui doit être mis en avant. Le CESER rappelle, à cette occasion, les travaux qu'il vient de mener concernant les synergies entre bois et construction. C'est, pour le CESER, un axe de développement créateur de richesses et d'emplois.

Pour le CESER, le développement de la recherche et de l'innovation reste un axe majeur pour l'avenir. Il souhaite être associé à la définition des orientations futures des pôles de compétitivité.

La situation de l'emploi dans notre région est particulièrement fragile. Le CESER approuve le maintien de toutes les politiques de soutien visant à renforcer la sécurisation des parcours professionnels, la validation des acquis de l'expérience, la lutte contre l'illettrisme et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés précaires.

Il sera attentif à la mise en place d'une expérimentation pour construire un dispositif de formation et d'accompagnement au bénéfice des salariés et des demandeurs d'emploi souhaitant effectuer une reprise d'entreprise de taille significative. Le CESER s'interroge cependant sur la notion d'entreprise de taille significative.

Le CESER note le souhait d'une approche interprofessionnelle de la formation des salariés qui devrait trouver une concrétisation à travers du prochain contrat d'objectifs concernant les services de proximité. Il sera vigilant à la définition même de ce que sont les services de proximité et des champs professionnels couverts par ce futur contrat.

Le CESER insiste plus particulièrement sur :

- la nécessité d'une formalisation contractualisée avec les branches professionnelles et les OPCA, dans le cadre du comité régional des financeurs du contrat de sécurisation professionnelle. Le CESER rappelle qu'il a préconisé, dans son rapport sur la sécurisation des parcours professionnels, la création d'un fonds de

formation régional mobilisable rapidement pour faciliter le reclassement des salariés fragilisés dans leur emploi. ;

- le bien fondé de l'extension de la plateforme d'accompagnement des salariés précaires sur tout le territoire champardennais.

Le CESER rappelle que les entreprises de l'économie sociale et solidaire contribuent, au même titre que les entreprises dites « classiques » ou que les activités du secteur public, au développement de l'économie et de l'emploi dans notre pays. Il accueille favorablement le soutien renforcé de la Région à ces entreprises.

AXE B : Accompagner les jeunes et favoriser la formation

Le CPRDFP (Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles) a été signé le 15 juin 2011. Les priorités pour l'amélioration de la qualité de formation à l'échelle régionale, définies à cette occasion doivent voir leur première concrétisation à l'occasion de l'élaboration du budget 2012.

Le CESER est favorable au maintien des politiques de soutien aux familles les plus modestes dans les charges liées à la formation des jeunes, que ce soit dans les dépenses pédagogiques ou les dépenses d'hébergement et de restauration.

Un premier bilan positif de la mise en œuvre de la clause sociale, dans les marchés publics de travaux, fait apparaître un volume de 60 000 heures de travail réservées au retour à l'emploi et à l'insertion professionnelle et sociale des personnes connaissant des situations d'exclusion ou de handicap. Le CESER souhaite que cette politique soit poursuivie et reste en adéquation avec les besoins d'insertion professionnelle territoriale.

Concernant l'immobilier universitaire de l'Université de Reims-Champagne-Ardenne (URCA) et son projet de restructuration sur le

campus « Croix Rouge », la Région est toujours dans l'attente de la finalisation du projet. Le CESER soutient la volonté de la Région d'accompagner le déménagement de l'URCA mais s'inquiète de la lenteur des opérations qui pourrait, à terme, compromettre la réalisation du projet.

Le CESER approuve la généralisation, en 2012, des expérimentations conduites en 2011, concernant le conseil en évolution professionnelle au sein des espaces métiers.

AXE C : Préserver l'environnement et développer une politique climat-énergie-transport volontariste et ambitieuse

La politique régionale s'inscrit dans le schéma régional des infrastructures et des transports en confortant ses efforts en faveur du développement durable et de l'usage des transports collectifs notamment dans les territoires les moins bien desservis. Les contraintes budgétaires conduisent la Région à mener une réflexion au sein de l'ARF, en lien avec les services de l'État et les autres partenaires, pour rechercher de nouveaux modes de financement, dont ceux liés aux investissements que la Région engagerait en accompagnement des autres collectivités ou de l'État.

Tout comme la Région, le CESER souhaite que les difficultés financières n'entament pas la détermination à assurer le droit au transport pour tous. Il sera attentif à ce que, dans le cadre du point d'étape prévu en 2012 par la convention qui lie la Région à la SNCF, le service rendu à la population champardennaise soit maintenu, voire amélioré.

L'année 2012 verra une mobilisation accrue de moyens consacrés par la Région à l'électrification de la ligne Paris-Mulhouse (Section GRETZ-TROYES) ainsi que la deuxième phase de la LGV-Est. Cependant, la Région a conditionné son soutien financier à la LGV-Est au rythme des mandatements de l'État sur l'électrification de la ligne 4. Une situation de non versement par l'État conduirait la Région à revoir son échéancier. Le CESER exprime ses

plus vives inquiétudes quant à la capacité et à la volonté politique de l'État d'honorer ses engagements. Si une telle situation devait se produire, elle conduirait à l'affaiblissement de notre région qui a besoin d'infrastructures renouvelées et de qualité dans le cadre de son développement.

L'exemple de la ligne ferroviaire Charleville-Mézières – Givet, dont l'infrastructure se dégrade de façon continue, nous interroge sur les capacités de la Région à pouvoir assumer sa compétence transport transférée par l'Etat. Ce dernier doit donc rapidement donner à Réseau Ferré de France (RFF) les capacités financières pour rénover celle-ci et ainsi permettre à la Région d'exploiter, qualitativement et en toute sécurité, les services qu'elle a mis en place.

Dans le cadre du réseau régional de biodiversité, la Région mettra à l'étude, en 2012, de nouveaux projets de réserves naturelles régionales (RNR). Le CESER souhaite être associé à ces travaux.

La mise en place d'un fonds carbone à l'échelle de son territoire qui, par ailleurs, pourra être mobilisé dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique, ainsi que le fonds citoyen d'investissement d'énergie partagée dans le cadre du fonds régional énergie climat (FREC), sont deux approches dans lesquelles la Région engagera une démarche volontariste. Le CESER est dans l'attente de précisions sur la définition de ces instruments.

AXE D : Améliorer la qualité de vie et soutenir des territoires solidaires

L'année 2012 verra se concrétiser la mise en place d'un observatoire régional pour l'égalité, préconisé par le CESER dans la saisine sur le plan d'actions de la charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale.

Le CESER se félicite de l'essor de la politique régionale en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, par la mise en place d'un plan d'actions doté d'un budget

spécifique et d'une organisation opérationnelle. Il encourage l'inscription de cette politique dans la durée.

Le CESER apprécie la politique de la Région en faveur du développement de la vie culturelle en Champagne-Ardenne. Il rappelle en effet que, même en période de crise économique, la vie culturelle sur nos territoires doit être soutenue, car elle favorise, à la fois, le lien social et leur attractivité.

Le CESER souhaite la prise en compte, dans la pratique sportive, des dimensions éducative, sociale, culturelle, économique et médiatique. Le sport pénètre également la sphère de la santé et du bien être. A ces nouvelles pratiques correspondent de nouvelles offres, de nouveaux acteurs. Le CESER avait préconisé une gouvernance rénovée, fondée sur un dialogue civil pour un contrat du sport équitable, concrétisée par la mise en place récente de la Conférence régionale du sport. Par ailleurs, le CESER souhaite un accès plus égalitaire à la pratique sportive et demande à la Région d'intégrer cette dimension dans ses politiques.

Le CESER note la volonté de la Région de travailler avec le Rectorat et l'Agence Régionale de Santé afin d'élaborer, dans un premier temps, une convention cadre identifiant les actions de prévention menées dans les lycées et précisant le niveau et les modalités d'intervention de chaque partenaire. Il souligne cependant la nécessité de ne pas oublier les autres lieux de formation initiale et d'y associer tous les acteurs contribuant à l'amélioration de la santé des jeunes champardennaises et champardennais.

Il note avec satisfaction le projet de la Région d'explorer d'autres supports en remplacement de l'agenda santé devenu obsolète et de proposer d'autres outils tels que les réseaux sociaux, pour instaurer un nouveau dialogue entre la Région et ses jeunes. Le CESER s'interroge sur les moyens dédiés (humains et financiers) qu'il conviendra de mobiliser pour répondre à l'exigence d'une alimentation régulière en informations et au fonctionnement des nouveaux outils utilisés.

Région considérée, souvent à tort, comme région à peu d'attractivité touristique, la Champagne-Ardenne a cependant de très fortes potentialités. Le CESER considère, comme la Région, que l'activité touristique en Champagne-Ardenne est touchée par les événements internationaux, la situation financière de nos compatriotes, ainsi que par l'évolution des comportements. En orientant ses actions pour répondre à ces nouvelles données, la Région fait un choix judicieux. Le CESER estime qu'elle devrait s'appuyer davantage sur son patrimoine culturel, historique et naturel qui constitue un atout majeur pour un développement touristique ambitieux.

La politique en faveur d'un développement équilibré et harmonieux de l'ensemble de notre territoire devrait être poursuivie. Cependant, dans ce domaine également, la réforme de la fiscalité locale aura des conséquences sur le calendrier des opérations initialement prévues pour 2012, en particulier dans le cadre du Programme Agglomérations. Le CESER alerte sur l'impact que pourrait avoir un retard sur le développement et l'attractivité des territoires.

En conclusion

Compte-tenu des incertitudes pesant sur les recettes liées au projet de loi de finances 2012, le CESER regrette que les Régions soient mises face à une telle situation qui ne permet pas d'avoir une véritable visibilité.

Dans ce contexte, le CESER note favorablement les choix d'orientations stratégiques de la Région, en matière de dépenses, malgré les incertitudes budgétaires actuelles :

- maintien des dépenses d'intervention, tant en investissement qu'en fonctionnement, à hauteur de celles inscrites au Budget Primitif 2011 ;
- maintien des dépenses liées au personnel, afin de préserver la qualité du service rendu aux champardennais, tout en notant la volonté de rationalisation et d'optimisation du fonctionnement des

services (exemple : rapprochement géographique de certains outils de la Région).

Au niveau des recettes, la Région n'exclut pas une augmentation de la taxe additionnelle sur les cartes grises, seul levier fiscal lui restant. Le CESER rappelle qu'une véritable réforme pour une fiscalité plus équitable et pour redonner un vrai pouvoir de décision à la Région, reste à faire.

L'emprunt d'équilibre envisagé, à hauteur de 78 millions d'euros pour 2012, reste la seule variable d'ajustement. Le CESER attire l'attention sur la nécessité de suivre l'évolution de l'encours de dette.

Le CESER souligne avec inquiétude que ces orientations restent fragiles face à une réalité qui pourrait nécessiter des ajustements, voire d'autres choix.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL
DE CHAMPAGNE-ARDENNE
HOTEL DE REGION
5 RUE DE JERICH0
51037 CHALONS-EN-CHAMPAGNE

TEL : 03 26 70 31 79

FAX : 03 26 21 69 76

MAIL : ceser@cr-champagne-ardenne.fr

SITE WEB : <http://www.cesr-champagne-ardenne.fr>