

Session du 21 novembre 2011

AVIS

relatif aux

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2012

*présenté par M. Philippe YZAMBART, Rapporteur général du budget
au nom de la Commission n°1 «Finances–Europe–Prospective–Interrégionalité»*

Entendues les interventions de Mme Hélène SOCQUET-JUGLARD (CFTC), MM. Yvon ALLAINGUILLAUME (Banques), Jacques GUILLAUME (UNSA), Jean-Marie MOREL (CRAJEP), Didier FOURNIS (Professions libérales), Daniel JURET (FO), André TAMEZA (Personnalité qualifiée), Joseph ROCHER (CFDT), Hervé PILLAUD (FRSEA), Jean CLERC (CFE-CGC), Mme Michèle DELAGNEAU (CCIR), MM. Christian DUBOT (CGT), Philippe MOREAU (CGPME), Daniel PRIVAT (MEDEF),

Entendue l'intervention de Monsieur Yannick VAUGRENARD, Rapporteur général du budget du Conseil régional,

103 votants. Adopté par :

Pour : 90

Contre : 7

Abstentions : 6

1 LE CADRE GENERAL DANS LEQUEL LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2012 ONT ETE ELABOREES

Les orientations budgétaires de la Région s'inscrivent dans un contexte de crise internationale aigue dont les conséquences sociales ne sont pas encore toutes connues et mesurables dans leur ampleur.

- La reprise économique tant espérée l'an dernier à la même époque n'est pas au rendez-vous dans les pays dits développés, bien au contraire. Si le Gouvernement français a ramené en octobre les prévisions de croissance pour 2012 de 1,7 % à 1 %, cette hypothèse semble aujourd'hui optimiste et conduit certains à la réajuster à 0,5 %, voire même à 0 %. L'hypothèse même d'une entrée en récession, à l'instar de certains autres pays européens n'est pas non plus à exclure. Dans ce contexte incertain, la région des Pays de la Loire connaît un taux de chômage de 7,9 % au 1^{er} trimestre 2011 inférieur au taux national (9,2 %), mais il est à craindre que tant le chômage que la pauvreté gagnent encore du terrain compte tenu de l'installation de la crise dans le paysage économique et social.
- La crise des dettes souveraines en Europe, avec ses controverses, témoigne des limites et de l'insuffisance de contrôle du système financier international actuel et la forte exposition des banques et autres institutionnels envers des pays européens dont la situation économique et financière est fragile, pouvant compromettre le remboursement de leurs dettes. Comme d'autres Etats, la France a atteint des niveaux d'endettement public record dans un contexte de crise économique et sociale qui risque de perdurer en l'absence de croissance. La probabilité forte d'un nouveau ralentissement économique fait planer des risques importants d'entrée en récession qui imposent de mettre en place des politiques de maîtrise des déficits à tous les niveaux.
- La Région des Pays de la Loire comme les autres Régions françaises, suite à la mise en place plus rapide que prévu des accords Bale III, a vu une partie des établissements financiers traditionnels être

plus réticents à financer ses actions. Le financement de la politique régionale devient ainsi une nouvelle préoccupation majeure pour l'exécutif régional, d'autant plus que certains opérateurs n'interviennent qu'en fonction de la nature des investissements à financer et ce, dans un contexte où le coût de l'argent risque d'être plus élevé.

L'an dernier, le Conseil régional avait présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires 2011 le programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2011-2014-2016 qui concrétisait la volonté de l'exécutif régional de poursuivre une politique de fort investissement pour développer la région. Le volet financier de ce PPI pouvait se résumer comme suit :

- un programme d'investissement de 2,8 milliards d'euros en autorisation de programme et de 2,4 milliards d'euros de crédits de paiement ;
- un recul de l'épargne brute à 260 M€ en 2014 et 240 M€ en 2016 dû à la quasi-stabilité des ressources financières, et ce malgré les effets positifs attendus des politiques publiques de la Région ;
- un autofinancement du programme d'investissement de l'ordre de 85 à 90 % limitant le besoin net de nouveaux emprunts à 200-300 M€ et conduisant à porter le stock d'emprunt à horizon 2016 à 1.250-1.300 M€ (928 M€ au 31 décembre 2010) ;
- une capacité de désendettement de l'ordre de 5 années (borne haute du seuil acceptable) contre 3,4 au 31 décembre 2010.

Le Conseil régional réaffirme, lors des orientations budgétaires 2012, la priorité donnée à l'investissement malgré le contexte incertain, marqué à la fois par les difficultés économiques, les réformes territoriales et fiscales. Ainsi il entend maintenir le volume de 2,8 milliards d'euros à horizon 2016.

En outre, il a décidé, compte tenu de taux de réalisation des budgets d'investissements en retrait ces deux dernières années - 89,7 % en 2009, 79,3 % en 2010, 82 % en 2011 (estimation) - de se fixer comme objectif une amélioration du taux d'exécution du budget d'investissement à 86 %, lui permettant de porter les crédits de paiement sur la période 2011-2016 à 2,5 milliards d'euros.

2 LES GRANDES LIGNES DES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2012

Contrairement aux années précédentes, où le Conseil régional, lors des orientations budgétaires, présentait les principaux chiffres de ce que serait le budget primitif, celui-ci a préféré insister cette année sur le fait que le budget 2012 s'inscrivait bien dans la ligne du PPI, renvoyant au budget primitif 2012 les principaux chiffres permettant d'apprécier l'équilibre budgétaire, en raison sans doute de l'évolution de la situation économique et financière et des derniers arbitrages à réaliser.

Toutefois, le Conseil régional indique que :

- le niveau de ressources financières régionales prévu pour 2012 seraient stables par rapport à l'an dernier à 1.037 M€ (hors emprunt),
- les dépenses de fonctionnement continueraient d'être maîtrisées par une augmentation annuelle moyenne de 1,6 % (hors frais financiers), soit une baisse pour la 4^{ème} année en Euro constant de -0,2% sur une base d'inflation de +1,8%, selon le Conseil régional,
- l'épargne brute d'équilibre s'élèverait à 265 M€, soit à un montant identique au budget primitif 2011,

- les crédits de paiements seraient fixés à 515 M€ (avec un taux de réalisation du budget d'investissement de 86 %), soit à un montant proche du montant attendu pour 2011, 501 M€.

2.1 Les ressources financières de la Région

L'an dernier, les Régions ont connu la réforme de la taxe professionnelle qui s'est traduite par :

- le versement par l'Etat d'une allocation pour compenser la taxe professionnelle qu'elle aurait touchée directement des entreprises ligériennes ;
- la perte de dynamisme de cette taxe.

L'année 2012 sera la seconde année d'application de cette réforme. Par prudence, le Conseil régional reconduit le montant de la dotation 2011, soit 243 M€, en retrait de 6 M€ à ce qu'il pensait obtenir au budget primitif 2011, sans tenir compte de l'augmentation prévisible des bases de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En ce qui concerne les autres dotations de l'Etat qui s'élèvent à 395 M€ (dont principalement la dotation globale de fonctionnement), celles-ci resteront identiques suite au gel triennal de ces dotations décidé par l'Etat l'an dernier.

Le Conseil régional, pour trouver de nouvelles ressources financières, a décidé d'utiliser le dernier effet de levier fiscal qui lui reste avec la taxe sur les cartes grises. En portant le tarif de cette taxe de 35 à 39 € le cheval vapeur, soit au niveau de la moyenne des Régions françaises, cette augmentation va permettre à la Région d'obtenir 10 à 12 M€ de ressources complémentaires.

Compte tenu de ces données, le Conseil régional, à ce stade de la préparation du budget 2012, table sur un niveau de ressources identique à 2011, soit 1,037 milliard d'euros.

2.2 Les dépenses de fonctionnement

Le Conseil régional poursuit sa politique de maîtrise / de réduction de ses frais de fonctionnement afin notamment d'atténuer le phénomène d'érosion de l'épargne brute provoqué par les effets de la réforme fiscale et du gel des dotations de l'Etat, et ce afin de maintenir un niveau d'épargne brute élevé.

Il prévoit pour 2012 de limiter la progression annuelle des dépenses de fonctionnement à + 1,6 % (hors frais financiers). Cet objectif de stabilité en Euro constant provient :

- d'une nouvelle baisse de 0,5 % des charges de structure et de gestion pour un montant de 157 M€ en 2012,
- des impacts financiers des premières revisites de politiques publiques régionales décidées fin 2010, en 2011, puis d'une nouvelle série prévue pour 2012. Ce programme de revisite devrait permettre de réduire de 20 à 25 M€ les dépenses de fonctionnement sur 2012, sur un montant global de 515 M€.
- d'un nouveau « dialogue de gestion » avec les grands satellites régionaux.

2.3 Les autorisations de programme

Les autorisations de programme prévues pour 2012, d'un montant proche de 550 M€, sont conformes à ce qui avait été prévu dans le PPI 2011-2016.

126 M€ seraient consacrés au développement économique, à l'innovation, à la recherche et à l'enseignement supérieur, montrant bien la grande priorité donnée par la Région au soutien à l'économie et aux entreprises ainsi qu'au développement de la recherche et de l'innovation. Cette enveloppe d'investissement porterait sur :

- Le développement industriel (+ 34 % sur le fonds d'appui à la performance industrielle, + 18 % sur le fonds d'appui aux filières). Le Conseil régional prévoit la poursuite et la création de nouveaux outils financiers en faveur des entreprises pour sauvegarder l'emploi. Ce soutien important se matérialise par la poursuite du P2RI 2^{ème} génération ; le renforcement du fonds IDEE (fonds propres des entreprises) ; la création d'un fonds d'émergence de plateforme régionale d'innovation ; la création d'une SAS dédiée à la pêche pour soutenir les armements collectifs ; le développement du fonds d'appui régional à l'exportation ; sans oublier la création d'un fonds d'amorçage interrégional pour la création de sociétés innovantes en lien avec les résultats de la recherche. Le Conseil économique social environnemental salue l'ensemble de ces initiatives qui représente près de 15 M€ d'autorisation de programme pour 2012.
- Le développement agricole et l'agriculture durable pour 20 M€ ;
- L'important projet de mise en place d'un plan d'action en faveur de la filière des énergies marines renouvelables, ainsi que sur la structuration des forces de recherche et de développement à travers notamment la maîtrise d'ouvrage de la construction de la plateforme relevant de l'IRT Jules Verne, Technocampus Océan et le financement d'un câble de raccordement de 8 MW pour le site SEM-REV. Ces investissements représentent un montant global de 75 M€ à engager d'ici 2014 ;
- 13 M€ (+ 11 % par rapport à 2011) pour le développement économique, 14 M€ (+ 13 %) pour l'enseignement supérieur et 12 M€ pour le développement de la recherche fondamentale.

136 M€ seront consacrés à l'enseignement secondaire :

- 92 M€ pour la mise en œuvre du plan d'investissement immobilier des lycées publics 2011-2016 (constructions et rénovations portant sur l'hébergement, l'amélioration de la performance énergétique, l'accessibilité) ;
- 21 M€ pour l'informatisation et l'équipement des lycées publics ;
- 2 M€ pour le cartable numérique pour tous.

32 M€ pour les actions relevant des solidarités, du logement et de la santé avec notamment :

- la mise en œuvre du schéma régional « Formation, Santé, Social et Territoires », et l'intensification de la politique relative à la promotion de la santé de proximité (maison de santé, projet gérontopole, adoption de l'Agenda 22 concernant le handicap) ;
- la poursuite du soutien à la réhabilitation thermique du logement social et le développement de l'offre de logement pour les jeunes.

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

44 M€ pour la politique de développement territorial avec notamment la conclusion de sept nouveaux contrats territoriaux.

78 M€ pour les infrastructures, les transports et déplacements, principalement pour la modernisation du parc matériel roulant existant (45 M€) et pour les infrastructures ferroviaires (12 M€).

40 M€ de fonds européens dont la moitié pour solder des programmes opérationnels en cours et l'autre moitié pour des projets d'investissements sous maîtrise d'ouvrage régional relevant des différentes politiques publiques régionales.

3 LES OBSERVATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL REGIONAL

3.1 / Le Conseil régional ne donne aucune information lors des orientations budgétaires 2012 sur sa situation financière, tant celle attendue au 31 décembre 2011 que celle qui découlerait des orientations budgétaires 2012.

Le Conseil économique social environnemental avait déjà indiqué que pour apprécier la partie chiffrée des orientations budgétaires, il souhaitait disposer d'informations financières prévisionnelles de l'année en cours.

Tout au plus, au gré du document, il est indiqué que :

- l'épargne brute devrait s'élever à 298 M€, soit à un montant identique à 2010 (299 M€). Elle sera de 270 M€ en 2011 (DM2) ;
- les crédits de paiement s'élèveraient à 410 M€ (501 M€ avec un taux de réalisation du budget d'investissement de 82 %) ;
- la capacité de désendettement, selon un graphique, devrait être du même ordre qu'au 31 décembre 2010.

Selon les informations obtenues du Conseil régional, et nos propres travaux, il est probable, compte tenu du bon niveau d'épargne brute et d'un taux de réalisation modeste du budget d'investissement, que la Région n'ait pas augmenté son stock d'emprunt (après avoir remboursé 75 M€ d'annuités), de telle sorte que celui-ci devrait s'élever à 920-930 M€ au 31 décembre 2011, contre 928 M€ au 31 décembre 2010 et 899 M€ au 31 décembre 2009.

Ainsi, sur trois ans, le stock de la dette serait resté quasiment stable après que la Région ait remboursé 220 M€ d'annuité d'emprunt.

Ce bon résultat, que le Conseil économique social environnemental salue, doit être tempéré par le fait qu'il a été aussi obtenu par un taux de réalisation du budget d'investissement en-deçà de ceux réalisés les années précédentes.

2006	2007	2008	2009	2010*	2011
91,2 %	87,2 %	93,8 %	89,7 %	79,3 %*	82 %

(*) plan anti-crise 2009

3.2 / Le Conseil économique social environnemental constate avec satisfaction que le Conseil régional poursuit son programme de maîtrise des dépenses de fonctionnement, tant des charges de structure et de gestion que des dépenses des politiques publiques régionales et que l'ensemble des dépenses de fonctionnement devraient rester stable et même baisser de 0,2 % en €uro constant.

En l'absence de l'augmentation prévisible des ressources financières, devant la volonté affichée de maintenir le cap de l'investissement, pour faire face à de nouveaux projets qui pourraient naître pour développer la région et/ou pour accompagner les entreprises et défendre l'emploi si la crise devait se durcir et se prolonger, le Conseil économique social environnemental encourage le Conseil régional à aller encore plus loin et plus vite dans la réduction, chaque fois que c'est possible, des charges de structure, de gestion et des dépenses des politiques publiques qui s'élèvent à près de 720 M€, à l'instar de ce que peuvent faire d'autres collectivités.

Cette accélération pourrait se faire par une augmentation du nombre de politiques publiques qui feraient l'objet d'une revisite.

Le Conseil économique social environnemental aurait souhaité en outre que le Conseil régional puisse lui indiquer quelles politiques publiques ont été réduites de façon significatives ou reportées.

3.3 / Le Conseil économique social environnemental aurait souhaité trouver dans les orientations budgétaires 2012 de la Région un point sur sa politique future de financement. Si la Région avait déjà bien anticipé la situation qu'elle rencontre à ce jour en s'adressant à d'autres opérateurs financiers (Banque Européenne d'Investissement, Caisse des Dépôts, emprunt obligataire auprès des particuliers), elle ne connaît pas aujourd'hui la part possible de financement par opérateur, ni les conditions d'octroi, ni les taux d'intérêt de ces financements, le marché fluctuant de jour en jour.

Tout au plus, le Conseil régional a indiqué :

- qu'il venait d'ouvrir une ligne de crédit de 150 M€ auprès de la Caisse des Dépôts, utilisable en fonction des besoins pendant une période de 5 ans. Ces crédits d'une durée de 6 ans pourront financer certains programmes d'investissements liés à l'innovation, l'enseignement supérieur, le TER et certains aspects du Plan régional de lutte contre la crise et d'accompagnement des mutations.
- qu'il avait lancé un emprunt obligataire auprès d'investisseurs institutionnels, dont le montant et les conditions financières ne sont pas encore arrêtés,
- qu'il lancera un nouvel emprunt obligataire auprès des Ligériens début 2012, une fois obtenu le rapport de l'agence de notation Standard and Poors.

3.4 / Si les orientations budgétaires 2012 confirment une légère réduction des dépenses de fonctionnement des politiques publiques et le maintien des dépenses d'investissement prévues au PPI, le Conseil économique social environnemental demande au Conseil régional, dans cette période de crise, d'engager une réflexion sur la priorisation de ses actions, chaque fois que cela est possible.

3.5 / Le document sur les orientations budgétaires 2012 comprend des informations financières sur la période 2011-2016 (PPI notamment). Le Conseil économique social environnemental rappelle qu'il avait donné, en novembre 2010, un avis positif sur le programme pluriannuel d'investissement 2011-2014-2016, qu'il n'a pas lieu aujourd'hui de procéder à une actualisation et que le budget 2012 s'inscrit bien dans ce cadre là.

Mais la poursuite de la crise économique, sociale et financière actuelle, l'éventuel plan de rigueur à venir après les élections présidentielles, la réduction possible des dotations de l'Etat, l'évolution de la réforme

territoriale, la reconduction ou non d'un Contrat de projet Etat-Région et pour quel montant, devront conduire à proposer d'autres scénarii et qu'en conséquence, le Conseil économique social environnemental reste désormais très prudent sur des projections à horizon 2016.

4 LES REMARQUES DES COMMISSIONS SECTORIELLES

4.1 Commission Santé-Social

En matière de santé et de qualité de vie, les modalités concrètes d'intensification de la politique relative à la promotion de la santé de proximité, notamment l'agenda 22 pour le handicap, sont très attendues.

4.2 Commission Economie-Emploi-Recherche-Innovation

Le soutien régional aux PME notamment via l'appui aux filières est salué dans une période de fortes incertitudes économiques et financières ainsi que les mesures permettant l'émergence d'une filière sur les énergies marines renouvelables. Le Conseil régional amplifie ses aides régionales et marque son soutien à la compétitivité des territoires et des entreprises et prouve son souci de créer à la fois valeur ajoutée et emplois.

4.3 Commission Infrastructures-Déplacements-Télécommunications-Energies

Dans un contexte de raréfaction de ses ressources et de perte de son autonomie fiscale, la Région s'astreint à maîtriser durablement ses dépenses de fonctionnement. Cependant, l'application du cadencement par la SNCF contraint la Région à réaliser des investissements pour répondre à minima aux besoins des usagers en matière de transports collectifs ferroviaires. Le Conseil économique social environnemental appuie le Conseil régional dans sa demande pour que l'Etat compense les 700 000 euros investis pour la circulation de trains supplémentaires.

Le modèle économique de Gares&Connexions instaure, dans les gares, un péage qui aura d'importantes répercussions financières pour la Région. Même si le Conseil régional choisit d'investir dans la partie "régulée" des gares, il faudra être vigilant, notamment lors de la prochaine convention Région-SNCF pour que ces investissements ne viennent pas en sus des péages et que les coûts du transport supportés par les voyageurs ne s'en trouvent pas renchérir.

4.4 Commission Aménagement des territoires-Cadre de vie

Le Conseil régional prévoit 44,7 M€ d'autorisations pluriannuelles pour le développement territorial en 2012 contre 91 M€ inscrits en 2011. Dans ce contexte et au regard des difficultés qui touchent les collectivités actuellement, il apparaît nécessaire d'analyser plus précisément les causes des retards observés dans la programmation et la mise en œuvre de certains projets et contrats. Même si les incertitudes financières et la réforme territoriale à venir l'expliquent pour partie, ces éléments doivent être approfondis dans le cadre d'une investigation auprès des territoires concernés afin d'être en mesure d'apporter une réponse appropriée à leurs préoccupations.

4.5 Commission Education-Formation tout au long de la vie-Métiers de demain

Les autorisations de programme prévues pour 2012 en faveur de l'enseignement supérieur progressent notablement (+13%). Bien que le projet d'Initiative d'excellence "IC Ouest" n'ait pas été retenu, la Région maintiendra ses efforts financiers. Puisqu'il n'y aura pas d'abondement de l'Etat, les projets seront redimensionnés ou réorientés. Le Conseil économique social environnemental mène actuellement une étude prospective posant la question suivante : "L'enseignement supérieur des Pays de la Loire, observateur ou acteur dans le système universitaire mondial dans les vingt ans à venir ?". Cette étude lui permettra de mieux cerner les enjeux dans ce domaine ainsi que les efforts à consentir.

Les autorisations de programme en faveur de l'enseignement secondaire et de l'apprentissage progressent (+4,6%), concrétisant un effort soutenu. Une partie des 100 M€ supplémentaires du PPI bénéficieront à l'enseignement secondaire.

Si une stabilité des autorisations de programme en faveur de la formation professionnelle continue est prévue pour 2012, le Conseil régional entend amplifier le déploiement de la politique de continuité professionnelle lancée en 2011.

5 CONCLUSION

Ces observations étant énoncées, le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire donne un avis favorable aux Orientations du budget de la Région pour l'année 2012.