îledeFrance
Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2012-14

du 13 décembre 2012

relatif au projet de budget pour 2013 de la Région Ile-de-France

présenté au nom de la commission des finances et du plan par M. Jacques MONIER

CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

33 rue Barbet-de-Jouy - 75007 Paris - Tél. : 01.53.85.66.25 - Télécopie : 01.53.85.65.89
Mél : ceser@iledefrance.fr – Internet : www.ceser-iledefrance.fr

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- La Constitution, notamment son article 72-2 ;
- La loi organique n°2004-758 du 29 Juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- Le Code général des collectivités territoriales ;
- La loi du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- La délibération n° CR 33-10 du 17 juin 2010 relative au règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France ;
- Le rapport n° CR 114-12 de l'Exécutif régional sur les orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2013 ;
- Le rapport n° CR 118-12 de l'Exécutif régional sur le projet de budget de la Région Ile-de-France pour 2013 ;
- Les précédents avis du CESER sur les projets de budget et les comptes administratifs de la Région et, notamment, en dernier lieu, l'avis n° 2012-09 du 20 juin 2012 relatif au compte administratif pour 2011 ;

ENTENDU :

- l'exposé de M. Jacques MONIER, rapporteur permanent sur le budget, au nom de la commission des finances et du plan du CESER ;

CONSIDERANT :

1. SUR LE CONTENU DU PROJET DE BUDGET POUR 2013 :

- que les principales données quantitatives à considérer pour l'examen du projet de budget 2013 – au vu tant du rapport sur les orientations budgétaires pour 2013 que du rapport d'exposé général des motifs du projet de budget pour 2013, présentés par l'exécutif régional – sont celles rassemblées dans les deux feuillets annexés au présent avis ;

- que ce projet de budget s'inscrit dans la volonté de l'Exécutif régional – au vu du cadre législatif existant et « *dans l'attente des décisions octroyant de nouvelles ressources aux Régions* » - d'assurer à la collectivité régionale « *une structure de financement soutenable lui garantissant dans la durée les moyens nécessaires à son action* » ;

- que, dans ce but, selon l'exécutif régional :
  - l'évolution de l'endettement doit continuer à être maîtrisée,
  - l'emprunt annuel mobilisé devrait s'établir autour de 700 M€, comme en 2011 et comme il est prévu pour 2012,
  - en conséquence, les dépenses en crédits de paiement devraient être stabilisées autour de 2,5 Mds€, en ce qui concerne les dépenses d'intervention en fonctionnement, et autour de 1,6 Md€ pour les dépenses d'intervention en investissement ;

- que le projet de budget proposé anticipe des recettes "permanentes" (3 979 M€), en hausse de 63 M€ par rapport au budget 2012, soit de 1,6% ;

- que, dès lors, les propositions budgétaires pour 2013 de 1,619 Md€ pour les dépenses d'intervention en investissement, de 2,542 Md€ pour celles de fonctionnement et de 709 M€ en plafond d'emprunt mobilisable, sont en cohérence avec les objectifs ainsi affichés ;

- que, par ailleurs, les principaux constats à tirer de l'examen des rapports de l'Exécutif concernent :
  - les propositions budgétaires de dépenses maintenues au même niveau en crédits de paiement qu'au budget 2012, pour le fonctionnement hors dette, alors qu'elles sont inférieures de près de 7% en crédits de paiement d'investissement hors dette et de 3% en autorisations de programme (A.P.) ;
  - le fait qu'à plusieurs reprises, récemment, l'Exécutif régional a insisté sur la poursuite attendue de la croissance, dans les proches années à venir, des dépenses d'investissement générées par les votes antérieurs d'A.P.[1], affirmation corroborée par l'examen des échéanciers de crédits de paiement (cf. les annexes budgétaires), même si ces échéanciers n'ont qu'un caractère seulement indicatif ;
  - la stabilisation des engagements financiers de la Région qui découlent du niveau des "restes à mandater" sur A.P., affectées aux environs de 6 550 M€ ;

[1] Le rapport sur les O.B. 2013 rappelle le constat selon lequel *« 90% des crédits de paiement d'investissement, ouverts chaque année, servent à régler les engagements de périodes antérieures »*

- le fait que cette stabilisation ne peut être obtenue que par un taux annuel d'affectation des A.P. en réduction significative par rapport aux ambitions affichées dans les budgets votés (plus de 90% de 2006 à 2009, 75% en 2010 et 2011, 71% prévu en 2012)[2] ;
- la croissance très importante de l'encours de la dette (13,2% en 2009, 12% en 2010, 13,3% en 2011, 9,9% en 2012), ce qui, dans le contexte de l'évolution des ressources dites "permanentes" que nous connaissons, et au vu de l'évolution des dépenses de fonctionnement, a conduit, inévitablement, à une forte accélération de la croissance de la charge annuelle de la dette (4,4% en 2009, 3,1% en 2010, 16,3% en 2011 et de l'ordre de 8% en 2012, selon les informations fournies par les services de la Région) ; et ce malgré la qualité et la sécurité de la gestion financière au sein de la collectivité régionale ;
- les perspectives de croissance très aggravée de la charge de la dette dans la simple hypothèse d'une augmentation des dépenses de 1% l'an (soit environ 47 M€ pour un budget de 4,688 Mds€ proposé pour 2013), de 2013 à 2015, comme le démontre le rapport sur les orientations budgétaires (cf. p. 26 à 28) ;
- l'appel pressant de l'Exécutif régional, en écho aux déclarations récentes du Président de la République, pour obtenir, à l'occasion d'une phase 3 annoncée de la décentralisation et par le biais du retour à un plus grand pouvoir fiscal des Régions, des ressources nouvelles ;

2. SUR LE CONTEXTE PARTICULIER DANS LEQUEL LE PRESENT AVIS A ETE PREPARE ET PRESENTE AU VOTE DE L'ASSEMBLEE DU CESER

- qu'une décision du Tribunal administratif du 24 octobre 2012 a entrainé temporairement, pour le CESER, l'impossibilité de voter un avis sur les orientations budgétaires pour 2013 présentées par l'Exécutif régional ;
- que les conséquences tirées de cette situation n'ont pas permis aux commissions thématiques du CESER d'examiner les propositions budgétaires les concernant plus directement, eu égard à leurs domaines de compétence respectifs ;
- que, de ce fait, cet avis ne peut, comme à l'accoutumée, rapporter les principales observations des commissions thématiques sur les propositions budgétaires correspondantes ;
- que cette même situation n'a permis à la commission des finances et du plan élargie d'examiner et de se prononcer sur le projet d'avis, élaboré par son rapporteur permanent pour le budget, que le jour même de la présentation de ce projet à l'Assemblée plénière de notre institution.

[2] En vertu du règlement budgétaire et financier, les autorisations de programme votées, mais non affectées au 31 décembre de l'année de leur vote, sont caduques et annulées

EMET L'AVIS SUIVANT

ARTICLE 1

Le CESER prend acte du projet de budget pour 2013.

ARTICLE 2

Le CESER soutient entièrement la démarche de l'Exécutif régional qui consiste, en l'état, à bâtir le projet de budget, à cadre législatif inchangé, puisque, même si des dispositions nouvelles interviennent, ce ne pourra être qu'avec une prise d'effet réel postérieure à 2013.

ARTICLE 3

Le CESER soutient également la volonté de l'Exécutif régional de maîtriser l'évolution de l'endettement qui constitue une menace très sérieuse pour la poursuite d'une politique d'investissement dont les priorités doivent demeurer l'enseignement, les transports et la mobilité, le développement économique.

ARTICLE 4

Le CESER constate cependant, avec inquiétude, que les choix actuellement affichés dans le projet de budget 2013 sont :

- la réalisation des interventions en investissement globalement réduite, sinon au moins ralentie,
- la politique réelle d'investissement, traduite dans le taux d'affectation des autorisations de programme, orientée significativement à la baisse,
- le niveau, certes stabilisé, des dépenses de fonctionnement hors dette par rapport au budget 2012.

Il considère que la maîtrise de l'évolution de l'endettement ne doit pas s'opérer au détriment de la capacité d'investir dans les domaines prioritaires mentionnés à l'article 3 car ce sont, avec la formation professionnelle, les véritables outils de réduction dans la durée des inégalités sociales et territoriales.

Il confirme donc une nouvelle fois, avec force, en lien avec la perspective des réformes de décentralisation, son appel à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, alors que celles projetées pour 2013, au même niveau hors dette que celles budgétées pour 2012, seraient ainsi supérieures, globalement, de 4,7% à celles de 2011 et de 7,3% à celles de 2010.

ARTICLE 5

Dans la perspective annoncée de réformes relatives à la décentralisation et à l'autonomie fiscale des collectivités régionales, le CESER confirme ses prises de position antérieures, à savoir :

- il est favorable au retour à davantage d'autonomie fiscale pour la collectivité régionale, en considérant que cette autonomie constitue un facteur de responsabilisation accrue de celle-ci vis-à-vis du corps économique et social régional, sans pour autant renoncer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement ;

- il réaffirme la nécessité d'une clarification dans la répartition des compétences entre les divers niveaux de collectivités territoriales et entre celles-ci et l'Etat.

REGION ILE DE FRANCE — PROJET DE BUDGET 2013 — ANNEXE 1

CESER

PRINCIPALES DONNEES QUANTITATIVES

		PROJET DE BUDGET 2013 Millions €	Var. en % s/ Budget 2012	BUDGET 2012 Millions €	Var. en % sur Cpte 2011	COMPTE ADMIN. 2011 Millions €	Var. en % sur Cpte 2010	BUDGET 2011 Millions € (BP + BS)	COMPTE AD. 2010 Millions €
RESSOURCES									
RECETTES "PERMANENTES"		**3 979**	**1,60%**	**3 916**	**1,02%**	**3 835**	**0,40%**	**3 745**	**3 818**
dont :	Fiscalité régionale	1 064	1,69%	1 046	0,10%	1 040	1%	989	1 030
	Autres recettes fiscales	1 429	2,49%	1 395	9,41%	1 275	-1,30%	1 268	1 292
	Dotations de l'Etat	1 167	0,05%	1 167	-0,30%	1 171	1%	1 167	1 158
	Autres recettes.	319	3,45%	308	-11,80%	349	3,30%	321	338
EMPRUNT		**709**	**-17,30%**	**857**	**N.S.**	**733**	**34,50%**	**907**	**545**
TOTAL RESSOURCES		**4 688**	**-1,80%**	**4 773**	**4,50%**	**4 568**	**4,70%**	**4 652**	**4 363**
DEPENSES	(CREDITS DE PAIEMENT)								
INVESTISSEMENT		**1 941**	**-4,40%**	**2 031**	**1,80%**	**1 995**	**6,29%**	**2 003**	**1 877**
dont	Equipement	1 619	-6,76%	1 736	1,34%	1 713	5,42%	1 713	1 625
	Rembst. Capital de dette et frais financiers	322	9,15%	295	4,24%	283	12,30%	290	252
FONCTIONNEMENT		**2 747**	**0,22%**	**2 741**	**6,57%**	**2 572**	**3,50%**	**2 636**	**2 485**
dont	Fonctnt. Hors dette	2 542	0%	2 544	4,70%	2 429	2,49%	2 467	2 370
	Intérêts de la dette et frais financiers	205	4,06%	197	36,81%	144	25,22%	169	115
TOTAL DEPENSES		**4 688**	**-1,80%**	**4 772**	**4,47%**	**4 568**	**4,72%**	**4 654**	**4 362**

NB. Les dépenses réelles de l'exercice 2010 sont en réalité de 4 442 M€ du fait de la constitution d'une provision de 80 M€ destinée à lisser la charge de la dette dans le futur. Cette provision est comptabilisée avec les intérêts de la dette et frais financiers qui s'élèvent donc en 2010 à 195 M€.

CESER REGION ILE DE FRANCE **PROJET DE BUDGET 2013** **ANNEXE 2**

PRINCIPALES DONNEES QUANTITATIVES

Millions d'€

POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	PROJET.BUDGET. 2013	*Variation 2013 / 2012*	BUDGET 2012	AFFECTEES 2012 (prévision)	BUDGET 2011	AFFECTEES 2011	BUDGET 2010	AFFECTEES 2010
AUTORISATIONS DE PROGRAMME								
Votées au budget	2 234	*-3%*	2 301		2 241		2 106	
Affectées dans l'année				1 637		1 682		1 580
taux d'affectation				71%		75%		75%
dont : transports en commun de voyageurs	690	*-2,2%*	705	ND	701	429 (61%)	657	459 (70%)
enseignement secondaire	405	*1,5%*	399	ND	372	288 (77%)	350	244 (70%)
logement	187	*-13%*	215	ND	228	201 (88%)	209	183 (88%)
action éco, recherche et innovation	173	*-2,8%*	178	ND	198	160 (81%)	168	133 (79%)
environnement	128	*0%*	128	ND	138	111 (80%)	135	115 (85%)

ENGAGEMENTS FINANCIERS (1)	FIN 2013 Projet budget	*Variation 2013/2012*	FIN 2012 (prévision)	*Variation 2012 / 2011*	FIN 2011	*Variation 2011/2010*	FIN 2010	*Variation 2010 /2009*	FIN 2009	*Variatic 2009 /2(*
RESTES A MANDATER SUR AP AFFECTEES	ND		6 560	*0,2%*	6 548	*0%*	6 545	*-0,7%*	6 588	*0%*
RESTES A MANDATER SUR AP ENGAGEES	ND		ND		6 024	*-5,1%*	6 350	*4,90%*	6 055	*5,9%*
RESTES A MANDATER SUR AE AFFECTEES	ND		788	*6,1%*	743	*5,80%*	702	*1,40%*	692	*31%*
ENCOURS DE DETTE	< à 4 800	*9 à 10 %*	4 367	*9,9%*	3 972	*13,3%*	3 507	*12%*	3 130	*13,2%*
Charge annuelle de la dette - rappel (capital + intérêts + frais financiers)	527		492 (2)	*15,2%* (2)	427	*16,3%*	367 (3)	*3,1%*	356	*4,4%*

(1) les engagements financiers mentionnés ici sont les plus importants de ceux à considérer comme irréversibles, mais d'autres engagements existent, soit sous forme de prêts à d'autres collectivités (633 M€ à fin 2012), soit en participations dans des organismes (47 M€), soit, de façon moins précisément contractualisée, dans le cadre des contrats Etat/Région, Région/départements, sans oublier les incidences financières des grands programmes d'investissement tels que le Grand Paris Express.

(2) pour une enveloppe d'emprunt votée de 857 M€. L'emprunt mobilisé devant être de l'ordre de 700 M€, l'augmentation réelle serait de l'ordre de 8%

(3) hors provision de lissage de 80 M€