



Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2013-19

du 12 décembre 2013

**relatif au projet de budget pour 2014
de la Région Ile-de-France**

**présenté au nom de la commission des Finances et du plan
par M. Michel GIORDANO**

**CERTIFIÉ CONFORME
LE PRÉSIDENT**



Jean-Louis GIRODOT

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 103-13 de l'Exécutif régional sur les orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2014 ;
- le rapport n° CR 114-13 de l'Exécutif régional sur le projet de budget de la Région Ile-de-France pour 2014 ;
- 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° 2012-14 du 13 décembre 2012 relatif au projet de budget de la Région Ile-de-France pour 2013 et l'avis n° 2013-07 du 13 juin 2013 relatif au compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2012.

ENTENDU :

- l'exposé de M. Michel GIORDANO, rapporteur général du Ceser pour le budget, au nom de la commission des finances et du plan ;

CONSIDERANT :

1. SUR LE CONTENU DU PROJET DE BUDGET POUR 2014 :

- que les principales données quantitatives à considérer pour l'examen du projet de budget 2014 – telles qu'explicitées, tant dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2014 que dans l'exposé général des motifs du projet de budget pour 2014 présentés par l'Exécutif régional – sont celles rassemblées dans le feuillet annexé au présent avis ;
- que ce projet de budget s'inscrit dans la volonté de l'Exécutif régional de « *maintenir une politique volontariste, résolument tournée vers les investissements, c'est-à-dire vers le long terme, tout en répondant à l'urgence du moment* » et d'assurer à la collectivité régionale, dans un contexte en pleine mutation institutionnelle (reconnaissance du fait métropolitain en Ile-de-France, nouvelles compétences liées à l'Acte III de décentralisation, transfert de la gestion d'une partie des fonds structurels européens), « *un budget responsable et prudent, mais aussi volontaire dans les priorités qu'il porte* ».
- que, dans ce but, selon l'Exécutif régional :
 - l'évolution de l'endettement doit continuer à être maîtrisée, alors même que la charge de la dette atteindra 517 M€ en 2014, que l'encours de la dette devrait augmenter de 6,7% (passant d'un stock de 4 810 M€ en fin 2013 à 5 134 M€ en fin 2014) et que la capacité de désendettement est évaluée à 7,4 années pour 2014 contre 5,8 en 2012,
 - l'enveloppe d'emprunt prévisionnelle pour équilibrer le budget s'établirait à 736 M€ en 2014, (740 M€ devaient être mobilisés en 2013),
 - en conséquence, les dépenses en crédits de paiement (CP) devraient être stabilisées à 2 583 M€ pour les dépenses de fonctionnement (hors dette) et à 1 632 M€ pour les dépenses d'investissement (hors dette) ;
- que le projet de budget primitif anticipe des recettes "permanentes" (4 015 M€), en hausse de 36 M€ par rapport au budget primitif (BP) 2013, soit de 0,9% ;
- que ces recettes "permanentes" de la Région Ile-de-France reposent sur une fiscalité et des dotations de l'Etat de plus en plus incertaines :
 - les principales recettes de la Région (2 577 M€), liées à la fiscalité, sont largement tributaires des évolutions du marché automobile ou immobilier, très sensibles à la conjoncture économique et sociale,
 - les incertitudes pesant sur la compréhension du rendement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou CVAE (surcroît de recettes non expliqué par le ministère de l'Economie et des Finances, de 89 M€ en 2013) et sur les conséquences qui peuvent en découler en matière de péréquation liée à cette même CVAE (prélèvement de 75 M€ dès 2014) n'en simplifient pas l'anticipation,
 - les dotations de l'Etat à la Région Ile-de-France sont, pour la première fois, en baisse de 160 M€ (soit 13,8% par rapport au BP 2013), si l'on ne tient pas compte des évolutions envisagées pour 2014 en matière de dotations liées à l'apprentissage (la baisse étant alors encore de 27 M€, soit 2,3 % par rapport au BP 2013) ;

➤ que, par ailleurs, les principaux constats à tirer de l'examen des rapports de l'Exécutif concernent :

- par rapport au BP 2013, les propositions de dépenses en fonctionnement (hors dette) augmentent de 0,4 % (2 583 M€ en CP) et diminuent de 2,2 % en autorisations d'engagement (2 236 M€) alors que les dépenses en investissement (hors dette) sont stables en CP (1 632 M€) et augmentent de 5,7 % en autorisations de programme (AP), soit 2 376 M€,
- le niveau des crédits de paiement d'investissement pour 2014 tire la conséquence des votes antérieurs d'AP, de même que le niveau d'AP proposé pour 2014 génèrera un besoin en crédits sur les prochains exercices, ainsi qu'en rendent compte les échéanciers indicatifs présentés dans les différentes annexes sectorielles,
- la stabilisation des engagements financiers de la Région, qui découle notamment de la diminution du niveau des "restes à mandater" sur les AP affectées, celles-ci passant de 6 548 M€ fin 2011 à 6 242 M€ fin 2013,
- le taux annuel d'affectation des AP, 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% en 2012)¹,
- la croissance de l'encours de la dette (13,2% en 2009, 12% en 2010, 13,3% en 2011, 9,9% en 2012 et 10% en 2013), qui, dans le contexte de l'évolution des ressources dites "permanentes" et des dépenses de fonctionnement, a conduit, inévitablement, à une accélération de la croissance de la charge annuelle de la dette et ce, malgré la qualité et la sécurité de la gestion financière au sein de la collectivité régionale, telle qu'elles sont appréciées par les agences de notation,
- la croissance de la part des emprunts à taux variable (de 10% en 2013) dans cet encours de la dette, qui est liée aux caractéristiques des nouveaux emprunts contractés et à l'évolution naturelle de l'échéancier de la dette, doit faire l'objet d'une vigilance renforcée afin de ne pas aggraver les perspectives de croissance de la charge de la dette ;

➤ qu'enfin, de nombreuses incertitudes ou interrogations, institutionnelles et financières, pèsent tant sur les recettes que sur les dépenses :

- l'Acte III de la décentralisation et ses conséquences en matière d'émergence de la nouvelle métropole et de transfert de la gestion d'une partie plus ou moins importante des fonds structurels européens,
- l'attribution de compétences complémentaires et l'attente corollaire de nouvelles ressources de nature à redonner une plus importante autonomie fiscale à la Région Ile-de-France,
- la réforme en cours du financement de l'apprentissage ;

➤ que dans ce contexte de nouvelles responsabilités européennes de la Région, un "jaune budgétaire", destiné à présenter les cofinancements d'actions de la Région par les fonds structurels européens, mais aussi dans le cadre des différentes "politiques d'action communautaire", permettrait de rendre davantage lisible leur impact budgétaire ;

¹ 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

- que le Ceser a également proposé dans ses avis, depuis plusieurs années, que l'information budgétaire puisse être améliorée par la réalisation d'un document transversal annuel, regroupant l'ensemble des actions internationales réalisées dans la plupart des politiques de la Région, cette proposition ayant été reprise par le Conseil régional dès novembre 2010 ;

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

- que la période de renouvellement du Ceser pour 2013-2019 qui s'est ouverte avec l'arrêté préfectoral n°2013 287-0003 du 14 octobre 2013 relatif à la composition générique du Ceser d'Ile-de-France s'est achevée par la troisième séance plénière d'installation du 5 décembre 2013, consacrée à l'élection du nouveau Bureau du Ceser et, notamment, à celle du "rapporteur permanent budget" ;
- que cette période de renouvellement n'a pas permis au Ceser de préparer et d'adopter un avis sur les orientations budgétaires pour 2014 présentées par l'Exécutif régional ;
- que les conséquences tirées de cette situation n'ont pas permis aux commissions thématiques du Ceser d'examiner très précisément les propositions budgétaires les concernant plus directement, eu égard à leurs domaines de compétence respectifs ;
- que, de ce fait, il n'a pas été possible d'annexer à ce projet d'avis les contributions des commissions thématiques sur les propositions budgétaires correspondant à leurs domaines de réflexion ;

EMET L'AVIS SUIVANT

ARTICLE 1

Le Ceser prend acte du projet de budget pour 2014 de la Région Ile-de-France.

ARTICLE 2

Le Ceser soutient la volonté de l'Exécutif régional de maîtriser l'évolution de l'endettement, en considérant que cela ne doit pas s'opérer au détriment de la poursuite d'une politique d'investissement dont les priorités demeurent l'enseignement, les transports, la mobilité et le développement économique. Ces domaines prioritaires sont, avec la formation professionnelle, les véritables outils de réduction des inégalités sociales et territoriales dans la durée.

ARTICLE 3

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 :

- il est favorable à davantage d'autonomie fiscale et à des recettes fiscales plus dynamiques, en considérant que cette autonomie constitue un facteur de responsabilisation accrue vis-à-vis de la population francilienne, sans pour autant renoncer à la 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 ;
- il souligne que la contractualisation constitue un outil essentiel de mise en cohérence des politiques des collectivités territoriales.

ARTICLE 4

Ayant notamment observé que la charge de la dette, telle que présentée dans le BP pour 2014, comporte un nouveau pic en 2023 (362 M€ dont 319 M€ de remboursement de capital) qui n'apparaissait pas au BP 2013 (45 M€ dont 19 M€ en remboursement de capital), le Ceser s'interroge sur les conditions d'écrêtement futur des emprunts, dans le contexte de la volonté manifestée par l'Exécutif régional de veiller à la maîtrise de la croissance de la charge de remboursement de la dette.

Le Ceser souhaite que tout soit mis en œuvre afin de pallier les éventuels effets de ciseaux et d'emprunter de manière ciblée, pour des domaines permettant de renforcer le potentiel de croissance de l'Ile-de-France.

ARTICLE 5

Le Ceser appelle l'attention du Conseil régional sur les fortes incertitudes auxquelles l'Exécutif régional doit faire face, du fait des différentes réformes en cours, telles que l'Acte III de la décentralisation (concernant notamment les mécanismes de péréquation interrégionale et le transfert d'une partie de la gestion de fonds structurels européens) ou la réforme du financement de l'apprentissage. Le Ceser suivra avec attention leur traduction budgétaire.

ANNEXE

à l'Avis du Ceser

**PROJET DE BP POUR 2014
PRINCIPALES DONNEES QUANTITATIVES**

	PROJET DE BUDGET 2014		BUDGET 2013		COMPTE ADMIN. 2012		BUDGET 2012	COTE DMIN. 2011
	Millions €	Var. en % s/ Budg 2013	Millions €	Var. en % s/ Budg 2012	Millions €	Var. en % sur Cpte 2011	Millions €	Millions €
RESSOURCES								
RECETTES "PERMANENTES"	4 015	0,90%	3 979	1,60%	3 963	3,33%	3 916	3 835
dont : Fiscalité directe	633	-11,34%	714	4,08%	695	3,89%	686	669
Autres recettes fiscales	1 945	9,33%	1 779	1,36%	1 776	7,8%	1 755	1 647
Dotations de l'Etat	1 006	-13,79%	1 167	0,05%	1 175	0,34%	1 167	1 171
Autres recettes.	431	35,10%	319	3,57%	317	-9,16%	308	349
EMPRUNT	736	-1,99%	751	-12,36%	645	-12,00%	857	733
TOTAL RESSOURCES	4 751	0,44%	4 730	-0,88%	4 608	0,87%	4 772	4 568
DEPENSES (Crédits de paiement)								
INVESTISSEMENT	2 015	3,17%	1 953	-3,84%	1 940	-2,75%	2 031	1 995
dont Equipement	1 632	0,06%	1 631	-6,04%	1 640	-4,26%	1 736	1 713
Remb. Capital de dette et frais financiers	383	18,94%	322	9,15%	300	6,00%	295	283
FONCTIONNEMENT	2 736	-1,47%	2 777	1,31%	2 667	3,69%	2 741	2 572
dont Fonct. Hors dette	2 583	0,42%	2 572	2,38%	2 512	3,41%	2 544	2 429
Intérêts de la dette et frais financiers	153	-25,36%	205	4,06%	155	7,63%	197	144
TOTAL DEPENSES	4 751	0,44%	4 730	-0,88%	4 607	0,85%	4 772	4 568