îledeFrance
Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2012-09

du 20 juin 2012

relatif au compte administratif pour 2011

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 - 75700 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 02-05 du 31 janvier 2005, relative au règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France ;
- le rapport n° CR 90-10 de l'Exécutif régional, sur les orientations budgétaires pour 2011 de la Région Ile-de-France ;
- l'avis du 10 novembre 2010 du CESER, relatif à la modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP et aux orientations budgétaires pour 2011 de la Région Ile-de-France ;
- le rapport n° CR 92-10 de l'Exécutif régional sur le projet de budget pour 2011 de la Région Ile-de-France ;
- l'avis du 9 décembre 2010 du CESER sur le projet de budget 2011 de la Région Ile-de-France ;
- le rapport n° CR 58-12 de l'Exécutif régional sur le compte administratif pour 2011 de la Région Ile-de-France ;

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 COMPTE ADMINISTRATIF 2011

- que le compte administratif traduit, dans le cadre de l'équilibre annuel obligatoire :
  - en matière de dépenses d'investissement : les conséquences, en montants de crédits de paiement, des décisions d'investissement adoptées, sous forme d'autorisations de programme, au cours des années antérieures, par la collectivité régionale ;
  - en matière de dépenses de fonctionnement : les charges, en montants de crédits de paiement, que la collectivité régionale assume, de façon permanente, pour la gestion des activités inhérentes aux missions qu'elle exerce.
- que le compte administratif pour 2011 présenté par l'exécutif régional affiche des dépenses réelles de 4 567,604 M€, pour un budget[1] de 4 653,182 M€, soit des dépenses inférieures de 85,578 M€ à celles votées au budget, à comparer aux dépenses de 2010, soit 4 441,627 M€ [+ 125,977 M€, soit + 2,8 %][2] ;
- que les principales caractéristiques de l'exercice comptable 2011 peuvent être décrites comme il est dit ci-après.

1.1 – Les recettes dites « permanentes »

Elles s'élèvent en 2011 à 3 834,309 M€, en hausse de 0,4 % par rapport au compte 2010 (3 817,895 M€) et sont supérieures de 2,4% (89,222 M€) au budget 2011 (3 745,087 M€).

Ces variations s'analysent, pour l'essentiel, comme suit :

- un produit de fiscalité régionale de 1 039,970 M€, à taux de fiscalité inchangés, soit 50,917 M€ de plus (5,1 %) que le montant budgété (989,053 M€) et 1 % de plus qu'en 2010 (1 029,853 M€).

  Le produit de la nouvelle fiscalité régionale (CVAE, IFER) est conforme au montant budgété. La différence s'explique par un reliquat exceptionnel de l'ancienne Taxe Spéciale d'Equipement (TSE) pour 8,4 M€ et surtout par un produit de taxe sur les cartes grises supérieur de 41,2 M€ à la prévision budgétaire, en relation avec le retrait très progressif de la prime à la casse et des efforts commerciaux des constructeurs auto pour soutenir le marché automobile.

- des « autres recettes fiscales » (dont la TIPP, la contribution au développement de l'apprentissage, la redevance pour création de bureaux et le reversement de la taxe sur les bureaux – *ex FARIF*) de 1 275,321 M€, soit un montant proche de celui inscrit au budget (1 268,277 M€) et 17,142 M€ de moins (- 1,3 %) qu'au compte 2010 (1 292,463 M€).

  L'exercice 2011 se caractérise par un montant de Redevance pour Création de Bureaux (RCB) de 49,039 M€, inférieur de 10,961 M€ à la prévision budgétaire (60 M€), montant observé le plus faible depuis 1999, en relation avec le repli important des projets de constructions de bureaux neufs. Par ailleurs la réforme de la RCB (loi de finances rectificative de décembre 2010) n'a entrainé en 2011 aucun supplément de ressources pour la Région.

---

[1] Budget définitif (budget primitif + budget supplémentaire).
[2] Le compte 2010 incluant une provision de lissage de 80 M€, la variation est de 4,7% hors cette provision.

Dans le même sens un montant inférieur de 2,659 M€ est enregistré sur la Contribution au Développement de l'Apprentissage (CDA) par rapport au budget (101,656 M€ au lieu de 104,315 M€), évolution en cours d'examen car à ce jour inexpliquée.

En sens inverse, le produit de Taxe complémentaire à la Taxe locale d'Equipement (soit 21,880 M€) a été supérieur de 3,580 M€ à la prévision. Et surtout la Taxe sur les Bureaux (ex FARIF) a généré un produit de 183,370 M€, supérieur de 14,161 M€ à la prévision budgétaire (169,209 M€), en relation avec la réforme de cette taxe pour le financement du Plan transports. L'Exécutif régional souhaite qu'un groupe de travail examine la question de la répartition du produit de cette taxe entre les bénéficiaires (Région, Etat, Société du Grand Paris, ANRU).

- un produit de TIPP de 919,376 M€ pour 916,453 M€ inscrits au budget 2011 (+0,3 %) et 916,329 M€ au compte 2010. Ce montant de 919,376 M€ se décompose en 779,659 M€ au titre des consommations effectives de carburant, 62,906 M€ au titre de la garantie de l'Etat d'assurer le montant minimum de compensation prévu en loi de finances, 76,676 M€ au titre de la modulation au taux maximal autorisé à la Région (contre 78 M€ prévus au budget 2011 et 66,408 M€ constatés au compte 2010). On note que le produit de la modulation supplémentaire autorisée désormais dite « Grenelle » n'interviendra dans les comptes qu'à partir de 2012.

- des dotations proprement dites de l'Etat de 1 170,740 M€, soit + 16,216 M€ (+ 1,4 %) par rapport au budget primitif 2011 (1 154,524 M€) et + 12,698 M€ (+ 1,1 %) par rapport à l'exécution de celui de 2010 (1 158,042 M€). La plus-value réside pour 12 M€ dans la revalorisation du contrat d'objectif et de moyens pour le développement de l'apprentissage.

  Pour le reste, il faut rappeler que les dotations de l'Etat ont été gelées en valeur en 2011 pour la troisième année consécutive, avec toutefois une baisse de 0,12 % sur la part forfaitaire de la DGF (loi de finances 2011) et une plus value de 2,736 M€ sur le Fonds National de Développement de l'Apprentissage (FNDMA), au titre de la péréquation entre les Régions des ressources de la taxe d'apprentissage, la part de la Région Ile-de-France dans cette péréquation ayant légèrement progressé.

- des recettes diverses (amendes de police, FCTVA, produits financiers, contribution des familles aux frais de restauration et d'hébergement des lycées) pour 293,651 M€ contre 267,980 M€ au budget 2011 et 278,176 M€ au compte 2010. Ces variations par rapport au budget 2011, s'expliquent notamment par :

  - une augmentation de 6,3 M€ au titre des amendes de police ;

  - un supplément de 9,6 M€ au titre du FCTVA par rapport au budget du fait d'un correctif sur le périmètre des dépenses éligibles à ce fonds ;

  - des versements du Fonds social européen (FSE) inférieurs à la prévision budgétaire de 2,361 M€ (4, 639 M€ au lieu de 7,0 M€) pour des raisons de contrôle administratif en cours et un versement du FEDER de 2,7 M€ mais qui est pré affecté au Fonds régional de co- investissement Ile-de-France ;

  - et surtout, au titre des « divers », un montant de 50,559 M€, soit un excédent de 17,559 M€ sur la prévision budgétaire en raison de recettes exceptionnelles non récurrentes (versements de recettes par anticipation, remboursements devant faire l'objet de reversements).

- des recettes sur créances de 53,413 M€ contre 56,616 M€ prévus au budget primitif pour 2011 et 58,019 M€ constatés au compte administratif 2010.

1.2 – Le recours à l'emprunt

La réalisation de l'équilibre budgétaire annuel en 2011 induit la mobilisation d'un montant d'emprunt de 732,796 M€ sur une enveloppe de 907,122 M€ retenue dans le budget 2011. Ce montant de 732,796 M€ est égal à la différence entre les dépenses totales à assumer en crédits de paiement et le montant effectivement constaté des « recettes permanentes ».

L'évolution du taux de mobilisation réelle de l'enveloppe d'emprunt votée au budget, soit 49 % en 2005 et 2006, 67 % en 2007, 76 % en 2008 et en 2009, s'était réduit à 63 % en 2010 en raison de recettes supérieures aux prévisions et d'un montant total de dépenses inférieur de 231 M€ à celui budgété. En 2011 le taux de mobilisation de l'enveloppe d'emprunt s'infléchit à nouveau à la hausse pour atteindre près de 81 %.

1.3 – Les dépenses de l'exercice (crédits de paiement)

D'un montant total de 4 567,604 M€, supérieures de 125,977 M€ à celles de 2010 (4 441,627 M€), soit une augmentation de 2,8 % elles sont inférieures de 85,578 M€ à celles inscrites au budget 2011 (4 653,182 M€), soit un taux de réalisation de 98 %.

Elles se décomposent de la manière suivante :

1.3.1 – Les dépenses d'investissement

Elles s'élèvent à 1 995,299 M€, en hausse de 118,448 M€ (+ 6,3 %) par rapport à 2010 (1 876,851 M€) et sont inférieures de 7,443 M€, soit 0,4 %, sur le budget 2011 (2 002,742 M€).

Elles sont constituées de :

- 1 712,635 M€ de dépenses d'équipement, en hausse de 87,918 M€, soit 5,4 %, sur 2010 (1 624,717 M€), et inférieures de 0,596 M€, très proches de celles prévues au budget 2011 (1 713,231 M€) ;
- 282,663 M€ de charge de la dette (remboursement du capital et autres mouvements financiers) contre 289,511 M€ prévus au budget 2011 (- 2,4 %) et 252,134 M€ constatés au compte 2010 (+ 12,1 %).

Ces dépenses d'investissement traduisent le coût d'exécution, pour l'année 2011, des autorisations de programme (AP) adoptées par le Conseil régional au cours des dix à quinze années qui précédent.

Les variations observées, chapitre par chapitre, en matière de dépenses d'équipement, par rapport au budget primitif 2011 et aux montants constatés au compte administratif 2010, sont les suivantes (en millions € et pourcentages) :

Chapitres budgétaires	CA 2011	variation/ BP 2011	variation/ CA 2010
Formation prof. et apprentissage (901)	25,293 M€	- 35,31 %	-26,7 %
Enseignement (902)	514,131 M€	- 15,4 %	- 15,4 %
Culture, sports et loisirs (903)	54,087 M€	+ 4,5 %	+ 4,4 %
Santé et action sociale (904)	53,617 M€	- 4,9 %	- 0,2 %
Aménagement des territoires (905)	297,650 M€	-1,7 %	+ 6,6 %
Environnement (907)	114,443 M€	- 8,1 %	- 4,4 %
Transports (908)	520,877 M€	+ 27,7 %	+ 38,2 %
Action économique (909)	113,501 M€	+ 13,3 %	+ 29,7 %
Ensemble des chapitres d'intervention	1 693,599 M€	+ 0,1 %	+ 5,1 %
Services généraux (900)	19,036 M€	- 16 %	+ 41,4 %
TOTAL tous chapitres (hors dette)	1 712,635 M€	- 0,03 %	+ 5,4 %

NB. L'arrivée simultanée, fin 2011, en phase travaux, de plusieurs opérations de transports en commun a conduit, pour disposer des crédits nécessaires, à opérer des mouvements de crédits entre chapitres qui ont été rendus possibles du fait de l'état d'avancement d'autres opérations ne nécessitant pas l'utilisation de tous les crédits dans d'autres chapitres (enseignement notamment).

1.3.2 - Les dépenses de fonctionnement

Elles s'élèvent à 2 572,305 M€, en hausse de 87,529 M€, (+ 3,5 %) par rapport à 2010 (2 484,776 M€)[3], en baisse de 78,135 M€ (- 2,9 %) par rapport au budget 2011 (2 650,440 M€).

Elles sont constituées de :

- 2 428,740 M€ de fonctionnement hors dette (contre 2 370,143 M€ en 2010, + 2,54 %), incluant 167,764 M€ pour le fonctionnement de l'institution régionale (contre 173,244 M€ en 2010, - 3,2 %), et 2 466,767 M€ au budget 2011 (- 1,54 %) ;
- 143,565 M€ de charge des intérêts de la dette et autres mouvements financiers, contre 194,633 M€ en 2010, si l'on tient compte de la provision de lissage de 80 M€ constituée en 2010 (- 26,2 %) et 114,633 M€, hors cette provision (+ 25,2%).

Les variations observées, chapitre par chapitre, en matière de dépenses de fonctionnement, par rapport au budget 2011 et aux montants constatés au compte 2010, sont les suivantes (en millions € et pourcentages) :

Chapitres budgétaires	CA 2011	variation/ BP 2011	variation/ CA 2010
Formation prof. et apprentissage (931)	740,693 M€	- 3,2 %	+ 3,4 %
Enseignement (932)	509,551 M€	- 0,7 %	+ 1,2 %
Culture, sports et loisirs (933)	62,983 M€	- 7,7 %	+ 4,5 %
Santé et action sociale (934)	11,295 M€	- 18,1 %	+ 5,1 %
Aménagement des territoires (935)	37,597 M€	- 3,3 %	+ 22,6 %
Environnement (937)	29,241M€	+ 2,9 %	+ 6,9 %
Transports (938)	734,837 M€	- 1,6 %	+ 3,- %
Action économique (939)	128,784 M€	- 2,4 %	+ 1,7 %
Ensemble des chapitres d'intervention	2 254,981 M€	- 1,1 %	+ 3,- %
Services généraux (930)	171,472 M€	- 7,3 %	- 3,6 %
Frais fonctionnement groupes d'élus	2, 286 M€	- 3,- %	+ 3,- %
Total tous chapitres (hors dette)	2 428,739 M€	- 1,5 %	+ 2,5 %

[3] Hors la provision de lissage de 80 M€, mentionnée en note 2 de la page 3.

1.3.3 - L'évolution comparée des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Les évolutions respectives des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement depuis l'année 2004, année qui précède la mise en œuvre de la phase 2 de la décentralisation (loi du 13 août 2004), sont les suivantes (charge de la dette incluse) :

Dépenses d'investissement	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
En M€	1647	1696,1	1702,2	1727,5	1864,2	1982,6	1876,9	1995,3
Evolution	100	103	103,4	104,9	113,2	120,4	114,-	121,-
% du total	58,9%	54,7%	48,8%	44,5%	44,3%	44,6%	42,3%	43,7%
Fonctionnement (M€)	1154,2	1403,6	1786,5	2156,8	2344,2	2464,8	2564,8[4]	2572,3
Evolution	100	121,6	154,8	186,9	203,1	213,5	222,2	222,9
% du total	41,1%	45,3%	51,2%	55,5%	55,5%	55,4%	57,7%	56,3%
TOTAL (M€)	2801,2	3099,7	3488,7	3884,2	4209,2	4447,4	4441,7	4567,6
Evolution	100	110,6	124,5	138,7	150,3	158,8	158,6	163,1

On peut ainsi constater que l'augmentation moyenne annuelle des dépenses, sur les années 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 par rapport à celles de l'année 2004, est de 3 % pour l'investissement, de 17,6 % pour le fonctionnement, et de 9 % sur le total.

1.3.4 - L'évolution des engagements financiers de la collectivité régionale

Ces engagements ont deux sources principales :

- les volumes annuels de dépenses futures découlant des programmes d'investissement autorisés chaque année par le vote des Autorisations de programme (AP) et, à un largement moindre degré, par le vote des Autorisations d'Engagement (AE) en matière de fonctionnement ;

- la charge de la dette (remboursements annuels du capital, des intérêts et autres frais financiers).

L'examen de la situation de ces engagements financiers, au terme de l'année 2011, conduit aux principaux constats suivants :

Les engagements en matière d'investissement (AP)

Au 31 décembre 2011, le montant total cumulé des AP « affectées » (*c'est-à-dire ayant reçu, après leur vote au budget, l'aval de la Commission permanente du Conseil régional*) mais non encore « mandatées » (*c'est-à-dire n'ayant pas encore généré de paiement*) est de 6 548,3 M€, contre 6 545,3 M€ au 31 décembre 2010, et 6 591,2 M€ au 31 décembre 2009.

S'agissant des AP « engagées » (*c'est-à-dire ayant donné lieu, après leur affectation, à un engagement financier juridiquement acté*) non encore mandatées, leur cumul s'élevait à 6 023,6 M€, contre 6 350,2 M€ au 31 décembre 2010, et 6 055 M€ au 31 décembre 2009.

[4] Dont 80 M€ de provision de lissage de la charge des intérêts de la dette.

Ainsi, au 31 décembre 2011, les montants minimaux de dépenses d'investissement que la Région devra assumer au cours des années 2012 et suivantes (du seul fait des décisions antérieures) s'élèvent à 6 548,3 M€ en AP affectées et 6 023,6 M€ en AP engagées. Ces montants correspondent respectivement à l'équivalent de 3 années 10 mois et 3 années 6 mois de dépenses 2011 en crédits de paiement d'investissement hors dette.

Il est important d'observer ainsi une certaine stabilisation de ces engagements en 2011, qui résulte mécaniquement du fait que les montants d'AP affectées et engagées dans l'année sont proches des montants d'AP affectées et engagées consommés en crédits de paiement au cours de cette même année.

Il est précisé dans le rapport de l'exécutif que 64 % des engagements en AP affectées restant ainsi à assumer sont concentrés sur les secteurs de l'enseignement secondaire et des transports et mobilités contre 59 % à fin 2010 (dont 1 344 M€ pour l'enseignement secondaire contre 1 504 M€ fin 2010 et 1 674 M€ fin 2009 ; 2 140 M€ pour les transports en commun, contre 2 377 M€ fin 2010, et 2 195 M€ fin 2009). Les tableaux des pages 393 et 394 du rapport apportent d'utiles informations sur le niveau des engagements par secteurs d'intervention de la Région.

Les engagements en matière de fonctionnement (AE)

Dans ce domaine, les dépenses d'ores et déjà affectées ou engagées et restant à mandater résultent principalement de glissements d'exécution plutôt que d'engagements pluriannuels proprement dits (précision confirmée dans le rapport de l'Exécutif).

Au 31 décembre 2011 les montants d'AE affectées et d'AE engagées restant à mandater s'élèvent respectivement à 743 M€ (en hausse de 5,8 % sur 2010) et 629 M€ (en baisse de 6 % sur 2010).

L'évolution de la charge de la dette et les engagements correspondants

Le service de la dette a généré, en 2011, des dépenses de 282,663 M€ au titre du remboursement du capital et des frais financiers en section d'investissement, contre 252,134 M€ en 2010 (+ 12,1 %), ainsi que 143,565 M€ au titre des intérêts et frais financiers en section de fonctionnement, contre 194,633 M€ en 2010. [*Comme indiqué plus haut, la charge 2010 comprend 80 M€ de provision de lissage de la charge future d'intérêts, de sorte que la variation réelle des intérêts de la dette est de + 25,2 % entre 2011 et 2010*].

Au total, la charge de la dette (capital + intérêts) représente, en 2011, 426,228 M€ contre 446,767 M€ en 2010, *provision comprise* (- 4,6 %) ou 366,767 M€, *hors provision* (+ 16,2 %).

La part des dépenses à caractère financier dans les dépenses totales s'élève désormais à 9,3 % en 2011, contre 8,3 % en 2010 (9 % en 2004). Et le ratio de la charge de la dette rapportée aux recettes hors emprunt s'établit à 10,7 % en 2011, contre 9,4 % en 2010 (10,1 % en 2004).

L'encours de la dette s'établit comme suit, depuis 2004, (en M€ au 31 décembre) :

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Dette courante :	1 885	2 052	2 195	2 400	2 754	3 127	3 507	3972
METP	93	56	37	19	11	2	0,4	0,0
TOTAL	1 978	2 108	2 232	2 419	2 765	3 129	3 507	3972
Variation base 100 en 2004	100	106,6	112,8	128,6	139,8	158,2	177,3	200,8

L'augmentation de l'encours entre 2011 et 2010 est de 13,2 %.

En matière d'évolution prévisionnelle de la charge de la dette, le rapport de l'Exécutif sur le compte administratif 2011, comme en 2010 et 2009, mais à la différence du rapport sur le compte 2008, ne fournit d'information prévisionnelle que sur l'amortissement du capital et pas sur l'ensemble capital + intérêts.

Au vu des informations ainsi disponibles *(p. 59 et 60 du rapport de l'Exécutif)*, et en se plaçant à la date du 31 décembre 2011, la projection de la charge de remboursement du capital de la dette (283 M€ au compte 2011) situe comme suit l'évolution de celle-ci pour les prochaines années : 2012 : 285 M€, 2013 : 307 M€, 2014 : 367 M€, 2015 : 442 M€, 2016 : 436 M€, 2017 : 520 M€. Elle décroît ensuite avec, toutefois, une pointe à 528 M€ en 2022. Bien entendu, ces montants ne tiennent pas compte des emprunts qui seront contractés à partir de 2012.

La structure de la dette en 2011 est la suivante :

- taux fixe : encours de 2 540,8 M€ soit 71,6 % (73,5 % au 31.12.2010) ;
- taux variable garanti par des caps : 331,1 M€ soit 9,3 % (11,8 % fin 2010) ;
- taux variable pur : encours de 677,7 M€ soit 19,1 %. (14,7 % fin 2010).

Le taux moyen d'intérêt payé par la Région en 2011 sur son encours de dette a été de 2,55 %, un peu plus élevé qu'en 2010 (2,10 %) en raison de la hausse temporaire des taux à court terme observée en 2011. Ce taux de 2,55 % peut s'apprécier au regard :

- du niveau moyen annuel 2011 du taux Euribord 3 mois, soit 1,39 % ;
- du niveau moyen annuel 2011 du taux OAT 6 ans, soit 2,63 % ;
- du niveau moyen annuel 2011 du taux fixe CMS 6 ans, soit 2,66 %.

Malgré les décisions des agences, soit de placer sous perspective négative la notation de la Région (Fitch en décembre 2011) soit d'abaisser sa note (Standard & Poor's en janvier 2012), l'Exécutif régional fait état, dans son rapport, d'appréciations positives de ces deux agences sur la prudence, l'optimisation, l'efficacité et la sécurité de la gestion de dette et de trésorerie opérée par les services de la Région.

<u>L'ensemble des engagements financiers</u>

La somme des montants ci-dessus inventoriés conduit à constater que le total des engagements correspondants de la collectivité régionale s'élève, au 31 décembre 2011, à 11,263 Mds € (6,548 au titre des AP ; 0,743 Mds € au titre des AE et 3,972 Mds € au titre de la dette), en hausse de 509 M€ par rapport à la situation observée au 31 décembre 2010, soit de 4,7 %. Cet engagement de 11,263 Mds € représente l'équivalent de 2 ans et 11 mois de ressources « permanentes » 2011.

Toutefois, ce chiffrage ne prend pas en compte les engagements financiers inhérents au Contrat de Plan Etat-Région 2000/2006 et au Contrat de Projets Etat-Région 2007/2013, ainsi qu'aux contrats particuliers conclus entre la collectivité régionale et les Départements d'Ile-de-France pour des opérations d'investissement d'intérêt départemental entrant dans le cadre des politiques régionales[5].

---

[5] cf. le rapport de Jean-Michel PAUMIER (juin 2010, p 15 et 16) sur « q*uelles perspectives pour les partenariats public – privé (PPP) et d'autres nouveaux modes de financement pour les investissements en Ile-de-France* ».

S'agissant du Contrat de Plan 2000/2006, l'engagement initial de la Région s'élevait à 4 668 M€ dont, à fin 2011, 98,24 % ont été affectés, soit 4 586,5 M€, et 3 968,1 M€ ont fait l'objet de paiement (CP). Les services de la Région ont précisé que toutes les affectations qui devaient être réalisées l'ont été.

S'agissant du Contrat de Projets 2007/2013, l'engagement de financement de la Région est de 3 486 M€ (y compris le Plan Seine) dont, à fin 2011, 2 605 M€ ont été affectés et dont 714 M€ ont été mandatés. L'engagement en AP non encore affectées est donc de 881 M€.

Quant aux contrats particuliers avec les Départements d'Ile-de-France, on évaluait à environ un milliard d'euros la part de la collectivité régionale dans les engagements contenus dans ces contrats. Ces contrats étant récents, et en l'absence d'autres informations, on supposera que les AP les concernant n'ont pas encore été ouvertes ou, en tout cas, affectées.

Enfin, dans la rubrique des engagements financiers, on ne peut omettre de citer, même si les risques de défaut des débiteurs sont faibles, le volume des capitaux restant dus par les entreprises et collectivités (SNCF, RATP, RFF, villes nouvelles, etc..) bénéficiaires de prêts de la Région. Le montant global du capital restant dû par les bénéficiaires était de 643 M€ à fin 2011.

Il résulte de tout ce qui précède que, même en laissant de côté cette dernière rubrique, l'ensemble des engagements financiers de la Région s'établit au 31 décembre 2011 à environ 13 Mds € (11,3 + 0,90 + 1), soit l'équivalent de 3 ans et 5 mois de ressources « permanentes » (au niveau de celles-ci dans le compte administratif 2011, soit 3,834 Mds €).

Bien entendu, ce chiffrage ne tient pas compte, à ce stade, des engagements financiers inhérents aux nouveaux projets de transports en commun réunis sous l'appellation « Grand Paris Express ».

2 - SUR L'AFFECTATION DES AP ET DES AE OUVERTES AU BUDGET 2011

- que les AP ont été affectées pour 75,1 % par rapport au budget 2011, pour un montant de 1 682,3 M€, sur un total d'AP ouvertes de 2 240,8 M€, sachant que l'exécutif régional a pour ligne de conduite de mieux séquencer les décisions d'affectation en fonction de l'état d'avancement des travaux préparatoires

Selon les informations apportées dans le rapport de l'exécutif les taux d'affectation sont supérieurs ou égaux à 95 % en matière de :
- sécurité (125,8%),
- politique de la ville (99,8%),
- formation professionnelle et apprentissage (98,8 %),
- tourisme (99,5 %).

Ils sont inférieurs à 80% dans les secteurs suivants :
- coopération interrégionale (2,3 %) du fait de retards, notamment sur la liaison Paris-Troyes et le canal Seine Nord Europe ;
- technologies de l'information et de la communication (52,5 %) en raison du report d'une opération d'aménagement numérique pour la Seine et Marne et du décalage dans le lancement des dispositifs e-mutualisation et e-transformation ;

- transports et mobilités (59,7 %), plus particulièrement sur le projet d'autoroute ferroviaire, sur les projets de transport multimodal, sur le volet "bus" du "Plan espoir banlieue" ;
- enseignement supérieur (73,5 %) : décalage du démarrage de l'extension de la bibliothèque de l'université de Paris Nord ;
- actions internationales et européennes (76,7 %) : absence de projets en faveur du « rayonnement international »

- que les AE ont été affectées à hauteur de 97,8 % des AE ouvertes au budget 2011, soit pour 2 140,5 M€ sur un total d'AE ouvertes de 2 202,9 M€.

3 - SUR L'EXECUTION DU CONTRAT DE PLAN 2000/2006 ET DU CONTRAT DE PROJETS 2007/2013

- que l'exécution du contrat de plan Etat-Région 2000/2006 s'est poursuivie en 2011 :

- 13,9 M€ supplémentaires ont été affectés en 2011, portant le taux d'affectation cumulé, fin 2011, à 98,2 % soit à 4 587 M€ sur un total d'engagement de 4 668 M€ ;
- 164,666 M€ ont été mandatés en 2011, portant le montant cumulé des dépenses effectives (crédits de paiement) à 3 968,1 M€, soit 85 % des engagements initiaux de la Région, contre 81,5 % à fin 2010.

Il resterait donc à mandater 619 M€ sur les AP ayant fait l'objet d'affectation.
On peut noter que certains articles du contrat ont atteint un taux de mandatement supérieur à 100 % [article 1 : qualité de service (169 %), article 4 : infrastructures routières (104 %), article 10 : tourisme (140 %), article 11 : enseignement supérieur, recherche et technologies de l'information et de la communication (102 %) ; article 14 : logement (112 %) ; article 16 : sports, loisirs et jeunesse (116 %), article 18 : justice et lutte contre l'insécurité (116 %), article 19 : politique de la ville et requalification urbaine (114 %)].

A l'inverse, certains chapitres présentent un taux de mandatement très faible ou faible [article 3 : transports de marchandises en site propre (63 %) ; article 15 : culture (65 %), article 20 : territoires prioritaires (62 %), article 21 : soutenir les dynamiques territoriales (6 %), article 22 : coopération interrégionale (37 %), article 23 : conditions d'exécution, mise en œuvre et évaluation (19 %)].

- que l'exécution du contrat de projets Etat-Région 2007/2013 a débuté en 2007 et se poursuit de la façon suivante :

- En affectation de crédits, le montant s'élève, à fin 2011, à 2 604,5 M€, sur un engagement initial de 3 486 M€[6] pour la Région, soit un taux d'affectation cumulé de 75 % (contre 62 % à fin 2010).
- En montant mandaté le cumul à fin 2011 est de 714,5 M€, soit 20 % de l'engagement total contre 4 % à fin 2009 et 8,9 % à fin 2010.

[6] Non compris les engagements au titre du Plan espoir banlieue 220 M€, du contrat de projets interrégional Seine 2007/2013 entre l'Etat et les Régions Picardie, Bourgogne, Basse Normandie, Haute Normandie, Champagne-Ardenne et Ile-de-France (34,5 M€), mais y compris le contrat interrégional Plan Seine (34,3 M€).

- Pour chacun des Grands Projets et autres contrats, les taux d'affectation et de mandatement atteints sont les suivants :

  Grand Projet 1 « Agir sur le chômage » : 54 % d'affectation, mandatement 35 % ;

  Grand Projet 2 « Favoriser une plus grande cohésion sociale » : 67 % d'affectation, mandatement 19 % ;

  Grand Projet 3 « Renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France » : 44 % d'affectation, mandatement 6 % ;

  Grand Projet 4 « Conforter le rayonnement international de la Région capitale » :

  Volet « culture » : 37 % d'affectation, mandatement 11 % ;

  Volet « sport » : 47 % d'affectation, mandatement 8 % ;

  Volet « pôles de compétitivité et création d'entreprises innovantes » : 52 % d'affectation, mandatement 43 % ;

  Volet « enseignement supérieur et recherche universitaire » : 35 % d'affectation, mandatement 11 % ;

  Volet « recherche et innovation » : 75 % d'affectation, mandatement 33 % ;

  Grand Projet 5 « contribuer à l'accessibilité » :

  Volet « modernisation du réseau existant et plus particulièrement du RER » : 102 % d'affectation, mandatement 15 % ;

  Volet « engagement des travaux de 16 opérations » : 123 % d'affectation, mandatement 26 % ;

  Volet « mise en œuvre des deuxièmes phases d'opérations lourdes » :62% d'affectation, mandatement 32 % ;

  Volet « études et premiers travaux d'opérations de transport en commun » : 54 % d'affectation, mandatement 1 % ;

  Volet « opérations interrégionales » : 15 % d'affectation, mandatement 4% ;

  Volet « opérations fret » : 54 % d'affectation, mandatement 38 % ;

  Grand Projet 6 «Valoriser l'agriculture et la forêt » : 52 % d'affectation, mandatement 40 % ;

  Grand Projet 7 « Lutter contre le changement climatique » : 83 % d'affectation, mandatement 28 % ;

  Grand Projet 8 « Prendre en compte les enjeux environnementaux » : 63 % d'affectation, mandatement 42 % ;

  Contrat de Projet interrégional « Seine » : 15 % d'affectation, mandatement 4 %.

4 - CONSIDERANT ENFIN

- que si le rapporteur permanent « budget » du CESER a pu disposer d'une version quasi complète du rapport de l'Exécutif dès le vendredi 8 juin au soir, les membres de la commission des Finances et du Plan du CESER n'ont reçu ce document de 484 pages que le vendredi 15 juin dans l'après-midi et les autres membres du CESER n'ont pu en disposer, en général, que le lundi 18 juin, avant-veille de leur assemblée consacrée en partie au vote de leur avis relatif au compte administratif 2011 ;

- que, tout en reconnaissant les efforts réels des services de la Région pour améliorer la situation en ce domaine, celle-ci demeure peu compatible avec la volonté qu'a notre Institution de remplir au mieux sa mission consultative ;

- que, de ce fait, le CESER ne peut qu'appeler une nouvelle fois l'Exécutif régional à prendre les dispositions pratiques susceptibles de répondre durablement à cette attente justifiée.

EMET L'AVIS SUIVANT

ARTICLE 1

Le CESER prend acte du compte administratif 2011.

ARTICLE 2

Le CESER salue la qualité du rapport de l'Exécutif et l'amélioration, tant sur le fond que sur la forme, des informations que celui-ci contient.

Il note, en particulier, un développement important des commentaires relatifs aux dépenses pour en décrire, de façon détaillée, les principales évolutions en termes concrets, dans les différents domaines d'action de la Région.

Il confirme cependant les demandes d'information qu'il a déjà exprimées relatives :

- à la charge future annuelle des intérêts de la dette qui sont induits par le profil d'amortissement du capital constaté au 31 décembre de l'année considérée (sans aller jusqu'à des hypothèses sur les futurs appels à l'emprunt) ;
- à la ligne de conduite en matière de recours et d'utilisation des provisions de lissage pour les charges à venir en matière d'intérêts de la dette ;
- aux délais réels de paiement aux entreprises prestataires de travaux ou de services par la Région.

ARTICLE 3

Le CESER observe la présence, dans le compte 2011, d'un certain nombre d'éléments positifs, notamment :

- l'augmentation significative des dépenses d'investissement (crédits de paiement) consacrées aux transports et à l'action économique ce qui traduit concrètement, en matière de tramways, de métro et de recherche, notamment, l'avancement de la réalisation des programmes investissement correspondants ;
- les progrès dans les taux d'affectation des Autorisations de Programme (AP) dans le cadre du contrat de projets Etat-Région 2007/2013, en particulier sur les opérations RER et tramways, en ce qui concerne le Grand Projet 5 « Contribuer à l'accessibilité », qui atteint globalement un taux d'affectation de 94 % ainsi que le progrès significatif de son taux de mandatement qui atteint 23 % ;
- la réduction de 3,2 % en 2011 par rapport à 2010, des dépenses de fonctionnement de l'institution régionale ;
- la stabilisation du montant des engagements financiers de la Région s'agissant des Autorisations de programme affectées non encore consommées aux environs de 6,550 Mds € et des Autorisations de Programme engagées non encore consommées aux environs de 6 Mds €.
- les appréciations positives de deux agences de notation, dont l'Exécutif régional fait état, quant à la qualité de la gestion de la dette et de la trésorerie par les services de la Région, dans un contexte globalement défavorable à la notation des collectivités territoriales.

ARTICLE 4

Le CESER constate, cependant, que :

- la quasi stagnation (+ 0,4 %) des ressources « permanentes » en 2011, plutôt que leur réduction, par rapport à celles de 2010, n'est obtenue que grâce à des recettes diverses à caractère soit imprévisible, soit aléatoire, soit non récurrent, alors que l'évolution tendancielle des autres ressources, notamment des principales d'entre elles, est à la baisse ;
- en l'état actuel du contexte économique et des dispositions qui président à l'attribution des ressources, cette stagnation, si ce n'est réduction, est probablement durable ;
- les dépenses ont augmenté au total de 6,3 % entre 2011 et 2010, augmentation dont une part croissante est due à la charge de la dette, tant en amortissement du capital (+ 12 %) qu'en intérêts (+ 25 %, hors provision de lissage constituée en 2010), mais qui comprend aussi une croissance de 2,5 % des dépenses de fonctionnement ;
- la volonté affichée au projet de budget 2011 d'un moindre recours à l'emprunt, grâce notamment à une réduction escomptée d'environ 100 M€ des dépenses d'investissement hors dette à financer en 2011, ne s'est pas traduite dans les faits, en raison, notamment, de l'arrivée simultanée en phase travaux, fin 2011, d'opérations concernant les transports. La mobilisation de l'enveloppe d'emprunt pour assurer l'équilibre en 2011 est en effet de 81 % avec un montant d'emprunt réalisé supérieur de 188 M€ (*hors provision de lissage*), soit de 35 %, à celui de 2010 ;
- la croissance, à un rythme élevé, de l'encours de dette s'est donc poursuivie : + 10,5 % en moyenne annuelle depuis 2004 ;
- le profil d'amortissement du capital de la dette, à la date du 31 décembre 2011, fait apparaître, de 2013 à 2017 notamment, des besoins croissants de ressources qui ne pourront pas être couverts par le recours à l'emprunt, soit, par rapport à 2011 : + 24 M€ en 2013, + 84 M€ en 2014, + 159 M€ en 2015, + 153 M€ en 2016, + 237 M€ en 2017. A ces montants s'ajouteront les intérêts à payer. A cet égard, on peut observer que sur la période récente la charge d'intérêts se situe aux environs de la moitié de celle d'amortissement du capital.

ARTICLE 5

Au vu des données de fait qui précédent, le CESER confirme ses analyses précédentes relatives à :

- la priorité à donner, dans les années à venir, malgré les difficultés croissantes, à la poursuite d'une politique durable d'investissement dans les domaines prioritaires que sont l'enseignement, les transports et la mobilité, le développement économique ;
- la nécessité impérieuse - pour pouvoir dégager des marges d'autofinancement qui permettent simultanément de faire face à l'augmentation importante et inéluctable de la charge d'amortissement du capital de la dette et à la poursuite de sa politique d'investissement, dont les besoins seront croissants avec la mise en œuvre des projets du CPER et du Grand Paris Express - de conduire « *une action résolue de maitrise des dépenses de fonctionnement* », comme le CESER l'a déjà demandé avec force dans son avis du 10 novembre 2011 sur les orientations budgétaires pour 2012 et réaffirmé dans son avis du 8 décembre 2011 sur le projet de budget 2012 ;

A cet égard, le CESER regrette que le rapport sur le compte administratif 2011 de l'Exécutif régional ne rende pas compte des actions que celui-ci a conduites en 2011 pour réunir les conditions d'une *« intervention publique soutenable dans la durée »*, telles que celles-ci étaient exposées dans le rapport relatif aux orientations budgétaires pour 2011 et telles que le CESER les a rapportées dans son avis relatif aux dites orientations.

Un tel compte-rendu des mesures prises et de leurs résultats, ainsi que des difficultés rencontrées, ne pourrait que traduire la volonté de l'Exécutif de s'engager dans cette démarche qu'il a lui-même préconisée.

Le CESER souligne par ailleurs, comme le fait l'Exécutif régional, l'importance primordiale de l'action à mener, auprès du Gouvernement et du Parlement, pour que, dans la définition future du mécanisme de péréquation régionale des ressources de CVAE, les spécificités de la Région Ile-de-France soient prises en considération à leur juste mesure.

*****