



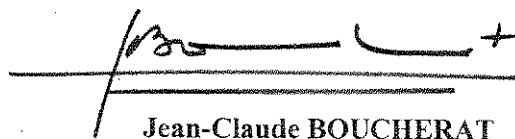
Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2010-07 du 10 novembre 2010

**RELATIF A LA MODULATION
DES FRACTIONS REGIONALES DE TARIF DE LA TIPP
ET AUX ORIENTATIONS BUDGETAIRES
DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE POUR 2011**

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

CERTIFIE CONFORME
E PRESIDENT



Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la révision constitutionnelle adoptée le 17 mars 2003 et portant sur l'organisation décentralisée de la République ;
- la loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités locales ;
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la loi du 30 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 ;
- la loi du 9 mars 2010 relative à la loi de finances rectificative pour 2010 ;
- le rapport CR 90-10 du président du conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2011.
- le rapport CR 85- 10 du président du conseil régional d'Ile-de-France sur la modulation des fractions régionales de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour 2011
- les avis antérieurs du CESER sur les orientations budgétaires, les projets de budget et les comptes administratifs de la Région Ile de France

ENTENDU :

- l'exposé de M. Jacques Monier, au nom de la commission des finances et du plan du CESER.

CONSIDERANT :

AU TITRE DES OBSERVATIONS DE PORTEE GENERALE :

- que la préparation du budget 2011 de la collectivité régionale Ile de France intervient dans un contexte qui reste marqué par de fortes incertitudes et donc une faible lisibilité au plan économique ;
- que ces incertitudes et cette faible lisibilité se trouvent accrues, en ce qui concerne les collectivités territoriales, et particulièrement les Régions, par l'adoption en 2010 d'une importante réforme des finances desdites collectivités dont les effets ne sont pas encore tous clairement mesurables ainsi que par la nature des dispositions en cours d'examen au Parlement sur la réforme territoriale ;
- que le projet de loi de finances pour 2011 en cours d'examen prévoit une stabilisation en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales pour les années 2011, 2012, 2013 ;

AU TITRE DE L'EVOLUTION PREVISIBLE DES RECETTES :

- que, selon l'Exécutif régional, « l'année 2011 marque définitivement un tournant en matière de ressources régionales, caractérisé par une perte de marge de manœuvre en fonctionnement qui induira des contraintes croissantes en matière d'équilibre réel » ;

- qu'en effet, notamment :
 - les réformes engagées en 2010 ayant un impact en matière de fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle et des parts régionales des taxes foncières) se traduisent pour les Régions par une perte presque complète de leur autonomie fiscale ;
 - la stabilisation en valeur des dotations de l'Etat pour les 3 années à venir supprime la marge d'autonomie financière que ces dotations avaient pu apporter précédemment ;
 - l'apport de ressources financières supplémentaires que la Région Ile de France pouvait espérer trouver dans la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, substituée à la taxe professionnelle et aux taxes foncières, peut se trouver potentiellement annihilé par les effets de la péréquation en faveur des collectivités moins favorisées ;
 - les autres types de ressources de la collectivité ne sont pas, sauf à la marge et de façon aléatoire, susceptibles de réduire les effets de ce qui précède ;
- qu'il convient donc, selon l'Exécutif, d'escompter une quasi stagnation des recettes « permanentes » pour les années qui viennent ;
- que le rapport de l'Exécutif régional présente pour la première fois, comme l'avait souhaité à plusieurs reprises le CESER, une approche prospective des ressources et des dépenses.

AU TITRE DES ORIENTATIONS PROPOSEES QUANT AUX DEPENSES :

- que le budget 2011 est construit par l'Exécutif régional comme « visant à permettre le maintien d'une intervention publique forte et soutenable » et « dans la durée » ;
- que, pour l'Exécutif régional, le budget 2011, en dépenses, doit répondre à 3 grandes exigences dans les différents domaines d'intervention de la Région :
 - une exigence de justice sociale,
 - un impératif écologique,
 - une ambition économique pour lutter contre la crise ;
- que la Région entend renforcer ses efforts, en matière d'investissement, dans les secteurs des transports, du renouvellement urbain et notamment du logement ainsi que du développement économique, et qu'en matière de fonctionnement, les dépenses de l'institution régionale devraient être en légère baisse.

AU TITRE DE LA REALISATION DES GRANDS EQUILIBRES DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE :

- que l'Exécutif régional expose les conditions à remplir, à son avis, pour une intervention publique soutenable dans la durée :
 - maintien d'une épargne nette suffisante pour dégager une capacité d'autofinancement d'environ 60% des dépenses d'investissement,
 - recours maîtrisé à l'emprunt (volume d'encours de dette autour d'une année de recettes « permanentes » et ratio de « désendettement » autour de 5 ans),
 - stabilisation du niveau des dépenses de fonctionnement aux environs de 2,4 Mds €, pour permettre le maintien en niveau de l'effort d'investissement avec un recours maîtrisé à l'emprunt.

- que, selon l'Exécutif, l'atteinte de cet objectif devrait passer par :
 - la concentration de l'effort financier sur les dépenses ayant un intérêt régional direct en veillant à un partage équitable de la charge des financements avec les partenaires, y compris l'Etat,
 - l'optimisation du soutien régional en systématisant l'évaluation des dispositifs régionaux de soutien au regard des objectifs et indicateurs retenus,
 - la « critérisation » des aides en investissement, et le cas échéant, en fonctionnement,
 - le maintien d'un niveau régional significatif en investissement dans l'esprit des exigences mentionnées plus haut
 - le soutien au monde associatif, aux organismes associés ou partenaires en veillant, selon le cas, à hiérarchiser les modes d'intervention, signant des conventions d'objectifs suivies d'une évaluation partagée des programmes subventionnés ;
 - la conduite d'une réflexion d'ensemble sur les dépenses de structure et les synergies possibles.
- que l'Exécutif estime qu'il conviendra de mobiliser « l'ensemble des capacités disponibles en matière de recettes permanentes ». Qu'il vise ainsi une « juste compensation » des charges de décentralisation, les tarifs et le zonage de la taxe et de la redevance sur les locaux de bureau, la réaffectation de la part du FARIF qui va au budget de l'Etat, l'actualisation des tarifs du zonage du versement transport (ressource du STIF) ;

EMET L'AVIS SUIVANT :

I – MODULATION DE LA TIPP

ARTICLE 1

Le CESER prend acte de la proposition présentée par l'Exécutif régional relative à la modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP pour 2011.

Il constate que la démarche engagée pour inscrire le nouveau carburant sans plomb dans le champ de la modulation a abouti.

Il s'interroge sur l'absence, dans le rapport de l'Exécutif n° 85 – 10, de toute référence à la possibilité ouverte, semble-t-il, par la loi de finances pour 2010, d'attribuer aux Régions une fraction supplémentaire de TIPP exclusivement affectable au financement d'investissement d'infrastructure de transport durable (article 265 A bis nouveau du Code des douanes). Il constate, en effet, que d'autres collectivités régionales ont ou vont délibérer en ce sens.

Il réaffirme les appréciations qu'il a déjà portées sur la TIPP en tant que ressource de compensation des transferts de compétences (cf. en dernier lieu l'article 2 de son avis du 19 novembre 2009).

II – ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2011

ARTICLE 2

Le CESER prend acte des propositions d'orientations budgétaires pour 2011 présentées au conseil régional par son Exécutif.

Il note que « pour modérer l'évolution des dépenses, le projet de budget s'inscrit dans une politique de stabilisation globale des interventions et d'optimisation continue de l'allocation de ressources en fonction de la mise en œuvre des priorités régionales dans le temps. ».

ARTICLE 3

Concernant les orientations en matière de dépenses, le CESER rappelle, une nouvelle fois, que la politique proposée ou adoptée en la matière, se traduit bien davantage dans le volume et l'évolution des autorisations de programme (AP), pour ce qui concerne l'investissement, que dans le volume ou l'évolution des crédits de paiement (CP) inscrits au budget.

Il regrette donc que le rapport de l'Exécutif ne soit pas plus explicite sur la nature des orientations proposées concernant les divers domaines d'intervention de la Région, puisque les AP sont l'expression de la volonté d'engager de nouveaux projets ou programmes d'investissement, alors que les CP ne font, pour l'essentiel, que traduire, dans les budgets et les comptes, l'exécution sur le terrain des ouvertures d'AP adoptées au cours des années précédentes.

C'est donc au vu du projet de budget proprement dit que pourra s'apprécier la portée des intentions exprimées.

ARTICLE 4

Le rapport de l'Exécutif souligne la perspective de quasi stagnation des recettes dans les années à venir. Il en tire, avec raison, un certain nombre de conséquences sur la conduite à tenir désormais dont, notamment, la stabilisation des dépenses de fonctionnement.

Le CESER tient à souligner que, dans un tel contexte, les priorités d'action de la Région doivent être de conserver, et si possible accroître son engagement dans l'investissement, qui prépare l'avenir en maintenant et développant l'attractivité de la région, tout en constituant un outil essentiel de la réduction structurelle des inégalités sociales et territoriales (mobilité, enseignement et formation, politique de la ville, développement économique, notamment).

Le CESER rappelle aussi que la mise en œuvre de la politique d'investissement s'accompagne nécessairement, de façon directe ou indirecte, d'un impact en coûts de fonctionnement, en plus ou en moins, et que cette dimension doit être anticipée dans la gouvernance pluriannuelle de ladite politique.

ARTICLE 5

Le CESER exprime sa satisfaction de la présence, dans le rapport de l'Exécutif, comme il l'avait souhaité à plusieurs reprises, d'éléments prospectifs d'évolution des ressources et des charges de la Région pour les années 2011, 2012 et 2013, avec les conséquences en résultant sur l'évolution du volume d'emprunt indispensable pour assurer l'équilibre budgétaire annuel obligatoire.

Ce type d'analyse apporte des éclairages indispensables à la prise des décisions d'orientation budgétaire et à l'appréciation des propositions qui seront exposées dans le projet de budget.

ARTICLE 6

Le CESER approuve la démarche engagée par l'Exécutif pour définir des lignes de conduite de nature à « permettre le maintien d'une intervention publique forte et soutenable dans la durée », telles qu'elles sont résumées dans les « considérants » ci-dessus.

Il partage l'analyse qui est faite des risques inhérents à un accroissement du recours à l'emprunt. Il estime cependant qu'une analyse approfondie serait à conduire visant à rechercher quel serait le niveau optimal de recours à l'emprunt compatible avec, à la fois, la maîtrise de ces risques et l'accroissement de celui-ci.

Le rapport du CESR consacré récemment à « Quelles perspectives pour les partenariats publics privés (PPP) et autres nouveaux modes de financement pour les investissements en Ile de France » a montré en effet, clairement, la dimension très accrue des volumes d'investissement nécessaires, à court et moyen terme, pour mettre en œuvre les engagements déjà contractés et les projets à l'étude, notamment en matière de transports.

La perspective, confirmée par le rapport de l'Exécutif, d'une quasi stagnation durable du niveau des ressources permanentes de la Région, vient aussi étayer la recommandation faite par le CESER au Conseil régional d'étudier, au cas par cas, l'utilité du PPP et d'autres formes nouvelles de financement pour réaliser les investissements nécessaires à l'équipement et au développement de la région.

ARTICLE 7

Le CESER prend acte de l'intention exprimée par l'Exécutif régional d'engager une action contre l'Etat pour obtenir une « juste compensation » des charges de décentralisation. Il observe que les principes et modalités de la compensation financière des charges transférées sont fixés par l'article 72 – 2 de la Constitution et par le Code général des collectivités territoriales. En conséquence, à défaut de trouver un accord à ce sujet avec l'Etat, le constat éventuel d'une insuffisance de compensation ne pourrait résulter que de l'appréciation des juridictions éventuellement saisies.

S'agissant de « l'actualisation » des tarifs et du zonage tant de la taxe et de la redevance sur les locaux de bureau que du versement transport, le CESER constate que des différences d'appréciation s'expriment en son sein.

Enfin le CESER rappelle qu'il s'est déjà exprimé en faveur de la réaffectation, en propre et en totalité, à la Région, de la part de la taxe sur les bureaux (ex-FARIF) allant au budget de l'Etat.