



Conseil économique, social
et environnemental régional

AVIS N° 2011-18
du 10 novembre 2011

**RELATIF A DIVERSES DISPOSITIONS FISCALES
ET AUX ORIENTATIONS BUDGETAIRES
DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE POUR 2012**

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

**CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT**

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL 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 de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 ;
- la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
- la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 ;
- la décision du Conseil de l'Union européenne du 18 janvier 2011 ;
- la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 ;
- le rapport CR 90-10 du président du Conseil régional d'Ile de France sur les orientations budgétaires pour 2011 ;
- le rapport CR 120-11 du président du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2012 ;
- le rapport CR 117-11 du président du Conseil régional d'Ile-de-France sur diverses dispositions fiscales ;
- les avis antérieurs du CESER sur les orientations budgétaires, les projets de budget et les comptes administratifs de la Région d'Ile-de-France, et en particulier, l'avis n° 2010-07 du 10 novembre 2010 relatif notamment aux orientations budgétaires pour 2011 ;

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 2012 de la collectivité régionale Ile-de-France intervient dans un contexte qui reste marqué par des contraintes et des incertitudes fortement accrues par rapport à la situation décrite un an plus tôt ;
- que la situation économique est fragilisée notamment par la crise de la dette ;

- que le pilotage du budget régional impose plus que jamais « *une vigilance...encore plus grande afin de préserver les grands équilibres financiers et d'assurer à notre collectivité une structure de financement soutenable dans la durée qui permette de préserver les moyens nécessaires à l'action régionale* » (rapport p. 52)¹ ;
- que l'Exécutif régional considère ne pas pouvoir « *prendre le risque d'une solvabilité affaiblie* » (p. 5), l'agence Standard & Poor's ayant « *assorti sa notation (AAA) de la Région d'une perspective négative* » (p. 15)².

AU TITRE DE L'EVOLUTION PREVISIBLE DES RECETTES :

- que, selon l'Exécutif régional, « *à structure constante les recettes permanentes ne devraient progresser que d'environ + 1,3% au BP 2012, soit une évolution largement inférieure à l'inflation prévisionnelle (1,7%)* » (p. 16) ;
- que, notamment :
 - la Région ne dispose toujours pas, à ce jour, d'informations fiables sur le produit 2012 de fiscalité directe (CVAE et IFR) résultant pour elle de la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010 et que l'effet des mécanismes de péréquation qui seront applicables à partir de 2013, non encore arrêtés, accroît l'incertitude pour l'avenir ;
 - la réforme fiscale se traduit par une perte quasi-totale d'autonomie fiscale par la Région - comme l'a déjà regretté le CESER dans ses précédents avis - et une plus grande dépendance de la conjoncture économique ;
 - la stabilisation en valeur des dotations de l'Etat se poursuit pour la seconde année consécutive et peut être affectée en baisse par les décisions à venir concernant la loi de finances pour 2012 ;
 - les recettes diverses devraient enregistrer globalement une stagnation par rapport à celles inscrites au BP 2011 ;
 - des recettes nouvelles (contrat d'objectif et de moyens pour l'apprentissage, modernisation de la taxe sur les bureaux, TIPP Grenelle, modernisation de la redevance pour création de bureaux) sont soit pré affectées, soit difficiles à évaluer pour 2012.

AU TITRE DES DEPENSES :

- que, compte tenu des contraintes financières, l'Exécutif régional entend accroître l'effort de financement sur deux « *priorités fortes : le développement des transports en commun et l'action en faveur des lycées* » et conforter l'action de la Région dans tous ses autres domaines d'intervention, dans le respect des équilibres financiers ;
- que la traduction de ces intentions ne pourra s'apprécier qu'au vu du projet de budget lui-même ;

¹ sauf mention contraire les renvois aux pages visent le rapport de l'Exécutif sur les O.B. pour 2012

² Sachant que les agences de notation prennent en considération globalement les budgets de la Région et du STIF pour porter leur approbation.

- que la charge de la dette, devenue le 4^{ème} poste de dépenses en 2011, devrait augmenter, en 2012, de 8,7% pour atteindre 490 M€ ;
- que l'enveloppe d'emprunt nécessaire à l'équilibre du budget s'établirait à 820 M€, contre 907 M€ au budget primitif 2011 et qu'au compte administratif 2010 la mobilisation de l'emprunt s'est faite à hauteur de 625 M€ pour une enveloppe votée de 987 M€, ceci grâce notamment à des ressources supplémentaires exceptionnelles, non récurrentes et/ou aléatoires.

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

- que, comme le relève le rapport de l'Exécutif, « *de nombreuses opérations lancées dans le cadre du contrat de projet sont en phase de travaux et vont conduire à une augmentation continue des crédits de paiement à l'avenir* » (p. 24) ;
- que d'ores et déjà, au vu des bleus budgétaires 2011, avant même incidence des budgets 2012 et 2013, il apparaît que le montant des crédits de paiement en investissement devrait atteindre de l'ordre de 1,680 Mds€ en 2012 et 1,650 Mds€ en 2013³ ;
- que l'augmentation des crédits de paiement ne peut que s'accroître au vu des projets très importants d'infrastructure non encore pris en compte dans le CPR actuel ou qui devront l'être dans le prochain CPR ;
- que l'étude prospective de l'Exécutif estime à + 0,9% / an l'évolution globale moyenne annuelle des recettes « permanentes » à attendre sur la période 2012 – 2014, à périmètre 2012 constant ;
- que l'Exécutif constate une « *détérioration progressive des ratios financiers* » du budget régional et qu'il convient, selon lui, pour une structure de financement soutenable dans la durée (p. 52) :
 - de « *maintenir une épargne nette (après remboursement de la dette) suffisante permettant de dégager une capacité d'autofinancement ... autour de 60% des dépenses d'investissement* » (niveau observé en 2010 mais appelé à se dégrader en 2011) ;
 - de réaliser « *une baisse du recours à l'emprunt permettant de limiter l'augmentation de l'encours de dette et de maintenir la capacité de désendettement autour de 6 ans* » (elle était de 4,3 ans fin 2010 mais atteindrait 6,1 an en 2011 et 6,6 ans en 2012) ;
- que le rapport de l'Exécutif illustre par un schéma (p. 54) ce que serait la grave détérioration du profil d'amortissement du capital de la dette, dans l'hypothèse d'un recours annuel à l'emprunt maintenu à hauteur de 900 M€, pour assurer l'équilibre budgétaire ;
- qu'une provision de lissage de la charge de la dette a été constituée à hauteur de 80 M€ dans les comptes en 2010.

³ ces chiffres résultent de la sommation des échéanciers de crédits de paiement figurant dans les bleus budgétaires 2011 pour l'ensemble des chapitres d'investissement.

EMET L'AVIS SUIVANT :

I – DIVERSES DISPOSITIONS FISCALES

ARTICLE 1

Le CESER prend acte de la proposition présentée par l'Exécutif régional relative à diverses dispositions fiscales qui reposent :

- sur des dispositions législatives nouvelles : part régionale de la taxe d'aménagement en région Ile-de-France,
- sur la reconduction d'une autorisation de l'Union européenne (modulation TIPP),
- sur la combinaison de cette autorisation de l'Union Européenne et d'une disposition législative nouvelle (majoration des tarifs de TIPP dite « TIPP Grenelle ») ;

Il note que le produit de la TIPP Grenelle ne pourra être affecté qu'au seul financement de projets contribuant à l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile-de-France et du projet Canal Seine Nord, produit qui devrait être de l'ordre de 70 M€ en 2012.

II – ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2012

ARTICLE 2

Le CESER prend acte des propositions d'orientations budgétaires pour 2012.

ARTICLE 3

Le CESER constate à nouveau, avec satisfaction, que le rapport de l'Exécutif sur les orientations budgétaires pour 2012, comme le précédent sur les orientations budgétaires 2011, développe une analyse de caractère prospectif sur les perspectives pluriannuelles d'équilibrage du budget à l'horizon 2014.

Cette démarche est d'autant plus impérative que l'Exécutif souhaite démontrer, à juste titre, la nécessité d'adapter le pilotage budgétaire aux très fortes et durables contraintes existantes, compte tenu notamment de la volonté - que le CESER soutient entièrement - d'assurer une structure de financement soutenable dans la durée, de façon simultanément à freiner l'augmentation de la charge de la dette dans les années qui viennent et à préserver des conditions favorables de financement des investissements.

Le CESER estime toutefois que le tableau de prospective présenté en page 55 du rapport devrait être complété par un autre tableau qui prendrait mieux en compte le caractère quasiment irréversible de l'augmentation, ou à la rigueur de la stabilisation tout au plus, des crédits de paiement en investissement à l'horizon 2014, augmentation attendue que l'Exécutif souligne lui-même, par ailleurs, dans son rapport (cf. les considérants ci-dessus).

Un tel tableau montrerait davantage la nécessité d'agir prioritairement sur les charges de fonctionnement pour pouvoir réaliser les objectifs affichés de freinage de l'augmentation de l'encours de la dette et d'amélioration de l'indicateur de la « capacité de désendettement ».

ARTICLE 4

Le CESER réaffirme sa position constante selon laquelle la priorité des priorités est l'investissement dans les grands domaines stratégiques que sont l'éducation et la formation, les transports et la mobilité, le développement économique, sans méconnaître, bien entendu, les préoccupations environnementales.

Il sera donc particulièrement attentif aux choix qui seront faits dans les propositions budgétaires en matière d'Autorisations de Programme, car c'est là que s'exprime véritablement la politique d'investissement.

Il considère qu'une structure de financement soutenable dans la durée peut être recherchée d'abord par d'autres voies qu'un alourdissement de la fiscalité directe par le Conseil régional, ce que permettrait, comme le suggère l'Exécutif, un retour, en 2012, à un plus grand pouvoir fiscal, par ailleurs souhaitable comme le CESER l'a déjà exprimé.

Une action résolue de maîtrise des charges de fonctionnement s'impose, en prenant naturellement en considération les préoccupations d'ordre social qui l'accompagnent.

C'est pourquoi, le CESER tient à rappeler les pistes d'action que l'Exécutif régional avait lui-même inscrite dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2011 (p.51 de ce rapport), à savoir :

- 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 de l'impact du soutien régional en systématisant l'évaluation des dispositifs régionaux au regard des objectifs et indicateurs retenus ;
- la critérisation des aides en investissement, et le cas échéant, en fonctionnement (processus déjà engagé en ce qui concerne les aides aux communes et EPCI) ;
- le soutien au monde associatif, aux organismes associés ou partenaires en, selon le cas, veillant 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.

Il souhaite que les rapports à venir fassent systématiquement la revue des actions engagées dans ces directions pour contribuer à cette maîtrise.

ARTICLE 5

Le CESER considère aussi que la maîtrise des charges de fonctionnement doit être recherchée en engageant dès à présent le processus de clarification des interventions publiques sur le territoire de la région tel que prévu par l'article 75 de la loi du 16 décembre 2010 afin de rationaliser l'organisation des services de la Région et des départements qui la composent.

Dans la voie, déjà empruntée par la Région Ile-de-France, de la contractualisation avec les départements dans certains domaines, l'objectif fixé par la loi est d'élaborer, en y associant la Ville de Paris, un « *schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services* » qui fixe (article 75 précité de la loi) :

- « *les délégations de compétences de la Région aux départements et des départements à la Région ;*
- *L'organisation des interventions financières respectives de la Région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;*
- *Les conditions d'organisation et de mutualisation des services ».*

Le CESER observe qu'une telle démarche peut être conduite indépendamment de l'évolution que connaîtra le statut des élus territoriaux et sans préjudice de celle-ci.

Cette invitation faite par le CESER à la Région et aux départements se fonde sur le fait que, dans de nombreux domaines, les commissions thématiques du CESER constatent une insuffisance ou une absence de coordination et de synergie entre les interventions des différents niveaux de collectivités territoriales, avec les conséquences dommageables qui en résultent en termes d'efficacité et de coût.

