

AVIS N° 2004-07

du 9 décembre 2004

RELATIF AUX ORIENTATIONS BUDGETAIRES DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE POUR 2005

présenté au nom de la Commission des finances et du plan

par M. Jean-Michel ANDRÉASSIAN

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 ;
- l'avis favorable, rendu le 14 septembre 2004 par la Commission européenne, à la demande de dérogation de la France concernant la capacité donnée aux Régions de moduler le taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;
- l'avis relatif au projet de contrat de plan Etat-Région 2000-2006 présenté le 24 février 2000 par M. André Granouillac au nom de la Commission des finances et du plan ;
- Le contrat de plan 2000-2006 Etat-Région signé le 18 Mai 2000 par le Préfet de la région d'Ile-de-France et le Président du Conseil régional d'Ile-de-France ;
- le rapport CR 50-04 du Président du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2005.

ENTENDU :

- l'exposé de M. Jean-Michel Andréassian , au nom de la Commission des finances et du plan du CESR.

CONSIDERANT :

AU TITRE DES PREVISIONS DE RECETTES :

- que les décrets d'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne sont pas encore tous parus ;
- que le projet de loi de finances initial pour 2005 prévoit un transfert de ressources sur les recettes de la TIPP d'environ 400 M€ en faveur de l'ensemble des Régions dont les modalités de répartition (appelée à être effectuée sur la base d'une fraction forfaitaire calculée à partir de la consommation de carburant estimée dans chaque région) restent à être précisées par un prochain décret ;
- qu'il est prévu que ce montant sera augmenté les années suivantes au rythme de l'entrée en vigueur effective des transferts de compétences de l'Etat aux Régions ;
- que les Régions auront la possibilité de moduler le taux de la TIPP sur une durée, éventuellement renouvelable, de six années, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011, et que l'amplitude de modulation dont elles disposeront sera limitée à 3,54 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et à 2,30 euros par hectolitre pour le gazole, à l'exclusion du gazole réservé à un usage commercial ;
- que la Constitution prévoit qu'aucune charge nouvelle ne pourra désormais être confiée aux collectivités territoriales sans transfert de ressources correspondant ;
- que le produit de la taxe sur les cartes grises ainsi que celui de la redevance pour création de bureaux ont été évalués par l'Exécutif sur la base d'une estimation prudente de leurs évolutions, compte tenu des incertitudes pesant sur l'environnement économique qui déjà obéré, tant en 2003 qu'en 2004, les recettes enregistrées à ce titre ;

- que le montant global, à structure constante, des dotations de l'Etat ne devrait progresser que faiblement en 2005 (+1,5%), compte tenu notamment des mécanismes de péréquation introduits en 2004 ;

- que la réforme des mécanismes de répartition interne de la Dotation Globale de Fonctionnement des Régions, appelée très probablement à défavoriser l'Ile-de-France, ne devrait intervenir qu'à compter de 2006 ;
- que la progression attendue en 2005 du produit de la taxe annuelle sur les bureaux et locaux commerciaux et de stockage ne devrait pas permettre de compenser totalement la baisse liée à la suppression de la Dotation Globale de Fonctionnement spécifique à l'Ile-de-France décidée en 1995 ;
- que le Président du Conseil régional s'est engagé, le 30 septembre 2004, à négocier avec l'Etat l'affectation à la Région de la fraction de la taxe sur les bureaux et locaux commerciaux et de stockage (d'un montant de l'ordre de 155 M€) restant encore aujourd'hui affecté au budget général de l'Etat ;
- que le montant total des autres recettes permanentes (autres recettes fiscales et recettes diverses) pour 2005 devrait enregistrer une progression de l'ordre de 11 % par rapport à 2004, cette augmentation attendue provenant essentiellement du montant reversé par l'Etat sur le produit des amendes de police ;
- que, dans ces conditions, les recettes permanentes du budget pour 2005, à législation constante, s'élèveraient à 2,45 Md € environ, dont 0,75 Md € pour les recettes d'origine fiscales, 1,5 Md € pour les dotations de l'Etat et 0,2 Md € pour les recettes diverses ;
- que, compte tenu de ces éléments, l'enveloppe d'emprunt pourrait s'élever à 0,6 Md € en 2005, soit 20% du budget, la capacité de désendettement de la Région, mesurée en nombre d'années, devant être maintenue autour de 3 ans ;
- qu'au total le budget 2005 pourrait s'élever à 3,2 Md € dont 1,7 Md € en crédits d'investissement et 1,3 Md € en crédits de fonctionnement (hors charge de la dette).

AU TITRE DES PROPOSITIONS DE DEPENSES :

- que les décrets d'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne sont pas encore tous parus ;
- que le Conseil régional, réuni le 30 septembre 2004, a mandaté son président afin de négocier avec l'Etat toutes les compensations qui devront accompagner le transfert à la Région de la responsabilité du Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) appelé à prendre effet au plus tard le 1er juillet 2005 en application de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales ;
- que les transferts de compétence aux Régions porteront en 2005 essentiellement sur trois domaines : la formation des travailleurs sociaux, la formation des professions paramédicales, les bourses étudiants ;
- que le coût de la gestion des fonctionnaires composant le personnel technique des lycées d'Ile-de-France (les TOS) apparaîtra à la charge de la Région progressivement à partir de 2005 ;
- que la priorité restera donnée en 2005 aux dépenses d'investissement, sachant qu'à l'intérieur de cette priorité les principaux engagements porteront sur l'exécution du Contrat de plan (en particulier son volet transport, en dépit des incertitudes sur le respect, par l'Etat, des délais d'engagement de ses crédits) et les constructions et équipements scolaires ainsi que sur le logement et l'action foncière ;
- que le niveau des crédits de paiement d'investissement en faveur des lycées devrait atteindre, en 2005, près d'un tiers des crédits d'investissement destinés aux interventions régionales ;
- que l'Exécutif régional annonce qu'en 2005 le programme de lycées neufs sera complété et un nouveau programme de rénovations de lycées proposé ;

- que les actions régionales relevant des solidarités représenteront environ 460 M € en 2005 ;
- que le projet de budget comportera des mesures spécifiques en matière d'emploi (les emplois tremplins) ;
- que les aides en faveur des CFA seront accrues ;
- que la formation professionnelle et les autres interventions de la Région seront poursuivies, notamment le développement économique, la protection de l'environnement, la sécurité, la politique de la ville, la santé, le sport, les loisirs, le tourisme, l'aménagement urbain, l'aménagement rural, le soutien à l'agriculture, à l'artisanat et au commerce, la politique de coopération internationale, l'intervention en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, le soutien au spectacle vivant, la politique en faveur des technologies de l'information, le soutien à la recherche et à l'université ;
- que, sur la base de ces éléments, la part de l'investissement hors dette, représentant plus de la moitié du total du budget régional devrait se maintenir au même niveau qu'en 2004, la charge de la dette diminuant pour sa part.

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

ARTICLE 1

Le CESR prend acte des orientations budgétaires pour 2005.

ARTICLE 2 : la rénovation du cadre budgétaire.

Le CESR note que la Région d'Ile-de-France expérimentera en 2005 et 2006 l'instruction comptable M 71. Celle-ci entraînera une nouvelle présentation des dotations budgétaires qui seront désormais réparties en neuf grandes fonctions, chacune d'entre elles étant subdivisées en sous fonctions et rubriques selon un code précis sur la base duquel les crédits seront votés dans le cadre d'une gestion pluriannuelle généralisée à l'ensemble du budget, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

ARTICLE 3 : un budget à structure pratiquement inchangée.

Le CESR observe que, compte tenu, des incertitudes pesant aussi bien sur les recettes que sur les dépenses, les orientations budgétaires 2005 ont été élaborées à structure pratiquement inchangée et que le transfert du STIF à la Région le 1^{er} juillet 2005 sera pris en compte dans le cadre d'un budget rectificatif.

ARTICLE 4 : l'environnement économique

Le CESR prend acte des termes employés par le rapport de l'Exécutif : « un environnement économique et financier très incertain qui pèse sur notre budget ».

Le CESR note que l'analyse économique de l'Exécutif est en phase avec *la situation de l'emploi et de la conjoncture économique en région d'Ile-de-France* qu'il vient d'examiner en sa séance du 26 octobre 2004 : regain d'activité à un rythme plus modéré qu'au niveau national au premier semestre 2004 et reprise considérée comme fragile par l'ensemble des professionnels, entraînant des inquiétudes persistantes pour le second semestre 2004.

Les chiffres récemment publiés par l'OCDE et la BCE abaissent leurs prévisions de croissance pour 2005 à 2,1 % et 1,9 %. Ils corroborent le chiffre retenu par l'Exécutif régional d'une croissance de 2% du PIB en 2005.

Cette baisse de croissance prévisionnelle (consommation des ménages, investissement des entreprises) ne peut être que préjudiciable à la situation de l'emploi en Ile-de-France dont le taux de chômage est maintenant légèrement supérieur à la moyenne nationale (9,9 % : dernier chiffre connu).

Si le ralentissement de l'activité prévue en 2005 se confirme, il entraînera pour la Région Ile-de-France, comme en 2003 et 2004, une diminution des recettes liées à l'activité économique (taxe sur les cartes grises et redevance pour création de bureaux).

ARTICLE 5 : l'état d'avancement du Contrat de Plan Etat-Région

Le CESR enregistre les retards pris dans l'exécution du contrat de plan Etat-Région que souligne le rapport de l'Exécutif régional, à l'instar de l'Association des Régions de France (ARF).

Il exprime ses préoccupations quant aux conséquences du gel des crédits de l'Etat notamment en ce qui concerne la réalisation des infrastructures de transport .

Il constate, et regrette, l'absence de bilan physique et financier à mi-parcours du contrat de plan Etat-Région.

ARTICLE 6 : Les prévisions de recettes permanentes.

Le CESR note que, même à périmètre de compétences inchangé, les recettes permanentes 2005 n'apparaissent pas totalement prévisibles compte tenu des incertitudes liées au contexte économique et à l'impact de la décentralisation. Le CESR exprime sa préoccupation devant ces incertitudes.

Il prend acte que, selon la décision relative à la taxe « FARIF » qui sera prise par l'Etat en réponse à la demande de la Région, les recettes permanentes pourraient être abondées par la fraction de la taxe restant encore aujourd'hui affectée au budget de l'Etat et qui s'élève à un montant de l'ordre de 155 M€

Il fait observer que l'augmentation de la fiscalité régionale à hauteur de 150 M€ évoquée en page 24 du rapport de l'Exécutif régional en vue «d'accroître la capacité financière de la Région pour financer les nouvelles priorités tout en préparant l'avenir» représenterait une progression bien supérieure au taux prévisionnel de l'inflation (+ 1,8 %) et à l'augmentation des dépenses prévues (7 % environ).

Il note que la part des recettes d'origine fiscale (0,75 Md€) représenterait environ 30 % des recettes permanentes (2,45 Md€).

Il enregistre que l'Exécutif régional s'interroge sur l'évolution des dotations de l'Etat qui, à structure constante, progresseront de l'ordre de 1,5 % alors que le taux d'inflation prévu par le projet de loi de finances initial pour 2005 est de 1,8 %.

ARTICLE 7 : Les prévisions de dépenses.

Le CESR constate une augmentation du budget régional d'environ 200 M € par rapport au budget 2004 soit une progression de l'ordre de 7 % avec une augmentation des crédits d'investissement d'environ 150 M € pour atteindre 1,7 Md € et une augmentation des crédits de fonctionnement d'environ 70 M € (à structure constante) pour atteindre 1,3 Md €; l'écart par rapport au budget global représentant environ la charge de la dette.

ARTICLE 8 : L'emprunt.

Le CESR enregistre que l'évolution des dépenses, de 3 Md€ en 2004 à 3,2 Md€ en 2005, nécessite un recours accru à l'emprunt d'équilibre, de 500 M€ en 2004 à environ 600 M€ en 2005.

Le CESR note que l'appel à l'emprunt s'élèvera, fin 2004, à environ 400 M€ inférieur à la prévision de 500 M€.

ARTICLE 9 : Les priorités des dépenses budgétaires.

Le CESR prend acte de l'effort accru en faveur des lycées et des lycéens - puisque les crédits de paiement d'investissement devraient atteindre près d'un tiers des crédits d'investissement destinés aux interventions régionales - et de la confirmation des dispositifs en faveur des cantines et des bourses « bacheliers ».

Il relève avec intérêt que les dotations budgétaires en faveur de l'apprentissage devraient permettre d'augmenter le nombre d'apprentis à 69 000 jeunes en 2005 avec, à terme, un objectif de 100 000.

Il souligne l'importance des enseignements à tirer de la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage initiée en 2004, devant déboucher sur la définition de nouvelles modalités de financement des Centres de Formation d'Apprentis (CFA).

Il apprécie qu'en matière de transport la priorité soit donnée au développement et à l'amélioration de la qualité de service des transports en commun et soutient l'intention manifestée par l'Exécutif que, au titre des infrastructures, la poursuite des études et l'engagement des travaux permettent que le plus grand nombre des opérations inscrites au contrat de plan soit lancées avant fin 2006.

Il souligne en particulier l'intérêt des contrats particuliers, notamment avec les départements sur les programmes de transport de marchandises.

Il apprécie l'effort de la Région en faveur de la production de logements (logement social et logements pour étudiants) et l'amélioration des conditions de logement des Franciliens ainsi que le soutien prévu par l'Exécutif à l'Etablissement public foncier régional dont le Conseil régional a demandé la création.

Il note l'effort budgétaire régional sur les territoires prioritaires et la politique de la ville tournée vers les quartiers les plus en difficulté, en cohérence avec la future loi de cohésion sociale.

Il souligne l'importance des orientations concernant l'emploi et le développement économique :

- emplois tremplins : 1000 emplois en 2005 avec une perspective globale de 10 000 emplois en 2010 ;
- action pour l'économie sociale et solidaire confortée ;
- formation professionnelle accrue en particulier vers les populations les plus fragiles ainsi qu'un programme régional qualifiant à plus de 10 000 stagiaires et la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui doivent être concertés avec l'ensemble des partenaires ;
- politique de solidarité accrue en faveur des personnes âgées et handicapées ;
- poursuite des actions de coopération et de solidarité internationales au niveau des zones prioritaires de coopération ;
- mise en place d'un dispositif de soutien aux projets de promotion de l'idée européenne ;
- dispositif d'appui aux entreprises, notamment le renforcement des actions d'appui à la création, reprise et au développement, particulièrement important pour la pérennité des entreprises artisanales et des très petites entreprises.

Le CESR note que toutes les actions citées ci-dessus représenteront environ 460 M€ en 2005, soit l'équivalent de 20 % de la capacité d'intervention de la Région.

Il regrette que le développement des congrès et salons ne figure pas parmi les orientations alors que l'importance du secteur et l'engagement du Conseil régional ont été inscrits dans le budget voté en 2004.

Il relève enfin l'importance donnée à d'autres secteurs (en particulier la recherche) :

- l'environnement avec en particulier la prise en compte dans les constructions (lycées logements) de la norme HQE (Haute Qualité Environnementale) et le soutien à l'agriculture biologique et aux mesures agro-environnementales ;
- la culture, priorité régionale, avec une augmentation forte en 2005 ;
- une politique volontaire et innovante en faveur des technologies de l'information et de la communication ;
- le prolongement de l'action régionale en faveur des pôles touristiques ;
- la poursuite de la politique régionale en matière de sécurité (lycées, bases de plein air et de loisirs, transports en commun) ;
- la montée en puissance de l'effort budgétaire régional en faveur de la recherche et de l'innovation avec l'objectif d'atteindre 5 % du budget régional en fin de mandature ;
- le volet enseignement supérieur permettant de financer 5 opérations nouvelles de construction dont trois au titre du contrat de plan.

Enfin le CESR souligne que 2005 sera une année décisive pour le sport puisqu'en juillet 2005 sera désignée la ville qui accueillera les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2012 avec en cas de succès un important programme d'investissement.

ARTICLE 10 : Le nouveau Schéma Directeur de la Région Ile-de-France.

Le CESR apprécie que des crédits soient alloués pour la coordination du grand chantier du SDRIF démarré en 2004 et dans lequel il s'implique fortement .

ARTICLE 11 : Les nouvelles compétences transférées.

Le CESR note qu'à la veille du transfert de l'Etat à la Région des personnels techniques ouvriers et des services qui travaillent dans les lycées et du STIF, les moyens humains ainsi que les locaux et les équipements correspondants devront être renforcés.

ARTICLE 12 : En conclusion.

Le CESR constate que les orientations budgétaires pour 2005 se placent dans une certaine continuité par rapport aux années précédentes .

Il exprime toutefois sa préoccupation concernant les incertitudes qui subsistent, tant au niveau des recettes que des dépenses, liées au contexte économique et aux conditions de transfert de compétences de l'Etat à la Région.

La préparation d'un prochain budget rectificatif, qui devra notamment prendre en compte les conséquences du prochain transfert du STIF lui paraît de ce fait inévitable.

Il souhaitera en être saisi.