

PROJET D'AVIS N° 2009- ...

DU 10 DÉCEMBRE 2009

**RELATIF AU PROJET DE BUDGET 2010
DE LA REGION ILE-DE-FRANCE**

Présenté au nom de la commission des finances et du plan élargie

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 ;

- Le renouvellement pour 2010, par les autorités européennes, de l'autorisation accordée à la France d'appliquer des tarifs de TIPP différenciés au niveau régional ;
- L'Avis du CESR relatif au contrat de projets Etat-Région 2007-2013 présenté le 8 février 2007 par M. Daniel Rabardel au nom de la commission des finances et du plan ;
- Le contrat de projets Etat-Région 2007/2013, approuvé par la délibération du conseil régional d'Ile-de-France n° CR 31-07 du 16 février 2007 ;
- Le rapport et la délibération n°CR 127-09 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 pour 2010, ainsi que l'avis du CESR visé ci-dessous ;
- Le rapport n°CR 136-09 du président du conseil régional d'Ile-de-France ainsi que l'Avis n°2009-17 du 19 novembre 2009 adopté par le CESR sur les orientations budgétaires pour 2010 ;
- Le rapport et le projet de délibération du conseil régional d'Ile-de-France n° CR 139-09 de décembre 2009 relatifs au projet de budget pour 2010 ;
- Les contributions des commissions thématiques du CESR à l'examen de ce projet de budget pour 2010.

ENTENDU :

- l'exposé de M. Jacques Monier au nom de la commission des finances et du plan du CESR élargie aux présidents des autres commissions thématiques.

CONSIDERANT :

I - SUR LE CONTENU DU PROJET DE BUDGET :

➤ que le projet de budget pour l'année 2010 présenté par l'exécutif régional s'élève à :

- 4.655,16 M€ en crédits de paiement¹ et en recettes, en hausse de 2,6% sur le budget primitif de 2009 (4.538,86 M€) soit une augmentation de 116,3 M €, budget primitif 2009 porté à 4.604,28 M€ par le budget supplémentaire de novembre 2009, ce qui ramène la variation réelle 2010 / 2009 à + 50,88 M€, soit + 1,1% ;

- 2.075,42 M€ en autorisations de programme², en hausse de 0,7% sur le budget primitif de 2009, soit une augmentation de 14,7 M€ ;

- 2.133,83 M€ en autorisations d'engagement³, en hausse de 0,4% sur le budget primitif de 2009, soit une augmentation de 8,42 M€.

➤ que les principales caractéristiques de ce projet peuvent être décrites comme il est précisé ci-après.

A. LES RECETTES DITES « PERMANENTES »

Elles s'élèveraient à 3.683,50 M€, en baisse de 2,5 % sur celles du budget 2009 (soit un montant inférieur de 95,48 M€), dont les principales composantes se présentent comme suit :

➤ des taux de fiscalité régionale inchangés, dont le produit attendu s'élève à 987,12 M€ (- 2,8 % soit – 28,15 M€ sur le budget primitif 2009) ;

➤ des « autres recettes fiscales » (hors TIPP, mais y compris la contribution au développement de l'apprentissage qui est une taxe parafiscale additionnelle et y compris le reversement de la taxe sur les bureaux au titre de l'ex FARIF, fonds d'aménagement de la région Ile-de-France), pour un montant de 335,84 M€ (- 6,4 % soit – 22,79 M€ sur le budget primitif 2009) ;

➤ un produit de TIPP (avec appel renouvelé en 2010 au taux maximal de modulation possible, comme en 2008 et 2009) de 904,52 M€, dont 67,97 M€ au titre de la modulation (- 1,7 % au total) ;

¹ Montant limite des dépenses susceptibles d'être payées dans l'exercice que le conseil régional autorise par le vote du budget. C'est au niveau des crédits de paiement que doit être impérativement réalisé l'équilibre budgétaire.

² Montant limite des dépenses susceptibles d'être financées en vue de la réalisation pluriannuelle des dépenses d'investissements.

³ Montant limite des dépenses susceptibles d'être financées en vue de la réalisation pluriannuelle des dépenses de fonctionnement.

➤ des dotations proprement dites de l'Etat pour 1.154,87 M€ (+ 1% soit + 11,25 M€ sur le BP 2009 de 1143,62 M€) [toutefois, au vu des dernières informations disponibles, l'augmentation des dotations au budget 2010 par rapport à celles attendues en pratique pour 2009 ne serait que de 0,2%] ;

➤ des « autres recettes » comprenant les recettes sur créances, les amendes de polices, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), le reversement du fonds social européen (FSE), la contribution des familles aux services de restauration et d'hébergement, les produits financiers et les intérêts courus non échus (ICNE) pour 301,15 M€ (- 11,8 % soit - 40,32 M€ sur le budget primitif 2009).

B. L'ENVELOPPE D'EMPRUNT

Compte tenu de la proposition de l'exécutif régional de ne pas modifier les taux de la fiscalité régionale que le conseil régional a le pouvoir de fixer, et compte tenu des produits attendus des autres ressources, l'équilibre budgétaire conduirait à proposer une enveloppe de recours à l'emprunt égale à la différence entre les dépenses à assumer et le montant attendu en « recettes permanentes », soit 971,66 M€ (+ 27,9% soit + 211,79 M€ , sur le budget primitif 2009 fixant l'enveloppe d'emprunt 2009 à 759,87 M€) (1).

La nouvelle présentation des conditions d'équilibre du budget dans le rapport de l'Exécutif régional, par application de l'article 9 de l'ordonnance du 17 novembre 2009 (2) en améliore la lisibilité. Elle fait apparaître que la capacité d'autofinancement, par la Région, de ses dépenses d'investissement [recettes – (dépenses de fonctionnement + charge de la dette en intérêts et capital)] se réduit de 990,3 M€ au budget 2009 à 766,3 M€ au projet de budget 2010 (- 22,6%).

Rappelons que selon les données du compte administratif 2008, l'enveloppe totale d'emprunt ouverte au budget primitif 2008 a été de 710,6 M€. Elle a été consommée à hauteur de 539,5 M€, soit un montant supérieur de 42% à l'emprunt mobilisé en 2007 (378,8 M€).

C. LES DEPENSES DE L'EXERCICE 2010 (CREDITS DE PAIEMENT)

Évaluées au total à 4.655,16 M€, supérieures de 116,31 M€ à celles du budget primitif 2009, et de 50,88 M€ à celles du budget 2009 modifié, elles se décomposent en :

➤ DEPENSES D'INVESTISSEMENT : prévues à 2.021,02 M€, en hausse de 3,2 % soit + 63,39 M€ sur le budget primitif 2009, elles sont constituées de :

- 1.737,92 M€ de dépenses d'équipement (- 0,7%, soit - 12,26 M€ sur le BP 2009) ;
- 245,10 M€ de charge de remboursement du capital de la dette (+ 21,1%, soit +42,6 M€ sur le BP 2009) ;
- 38 M€ en « autres mouvements financiers ».

(1) enveloppe ramenée à 738,68 M€ par le budget supplémentaire de novembre 2009, ce qui porte l'écart à 232,78 M€ (+ 31,5%).

(2) ordonnance applicable à compter de l'année 2010 et relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes.

Les dépenses d'investissement (crédits de paiement) correspondent à l'exécution réelle des décisions d'adoption d'autorisations de programme prises par le conseil régional au cours de la dizaine d'années qui précèdent.

➤ DEPENSES DE FONCTIONNEMENT : 2.634,13 M€, en hausse de 2,0 % soit + 52 M€ sur le BP 2009, dont :

- Fonctionnement hors dette pour 2.390,42 M€ (- 0,1%, soit – 3,18 M€ sur le BP 2009) incluant 181,58 M€ pour le fonctionnement de l'institution régionale ;
- 240,71 M€ (+ 30,4 %, soit + 56,1 M€ sur le BP 2009) de charge des intérêts et frais financiers de la dette ;
- 3 M€ pour les autres mouvements financiers.

Ainsi, les proportions respectives des dépenses d'investissement et de fonctionnement s'établiraient en 2010 à 43,4 % et 56,6%, cette répartition diminuant très légèrement la part désormais majoritaire des charges de fonctionnement dans le budget régional par rapport au BP 2009 (56,9%) (55,7% au compte administratif 2008).

Cette évolution est très largement due aux transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, mais aussi à des décisions prises, postérieurement au transfert, par le conseil régional, dans le champ des compétences transférées ou hors de ce champ. L'exécutif régional évalue à 251,2 M€ (1) pour 2009 les dépenses non compensées « liées à la décentralisation ».

D. LES OUVERTURES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Les ouvertures d'autorisation de programme sont l'outil budgétaire de la politique d'investissement suivie par le conseil régional.

Le montant en autorisations de programme, proposé dans le projet de budget 2010 s'élève à 2.075,42 M€, à comparer à celui de 2.060,63 M€ voté au budget primitif 2009, soit +0,7% (2.044 M€ au budget primitif 2008, 1.883 M€ au budget primitif 2007, 2.023 M€ au budget primitif 2006, 1.715 M€ au budget primitif 2005, 1.919 M€ au budget primitif 2004, 2.212 M€ au budget primitif 2003, 2.143 M€ au budget primitif 2002).

La répartition des autorisations de programme entre les différents chapitres budgétaires est la suivante :

- Transports pour 752,30 M€ (contre 762,30 M€ dans le projet de budget 2009) ;
- Enseignement pour 405,90 M€ (contre 403,09 M€ au budget 2009) ;
- Aménagement des territoires pour 379,00 M€ (contre 370,86 M€ au budget 2009) ;
- Action économique pour 158,85 M€ (contre 158,55 M€ au budget 2009) ;
- Environnement pour 152,95 M€ (contre 158,91 M€ au budget 2009) ;
- Santé et action sociale pour 73,10 M€ (contre 75,17 M€ au budget 2009) ;
- Culture, Sports et Loisirs pour 71,14 M€ (contre 74,31 M€ au budget 2009) ;
- Formation professionnelle et apprentissage pour 34,70 M€ (contre 30,10 M€ au budget 2009) ;
- Services généraux pour 47,42 M€ (contre 27,35 M€ au budget 2009).

(1) hors dépenses de tarification sociale en ce qui concerne les transports en commun.

E. LES OUVERTURES D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Les autorisations d'engagement permettent d'inscrire des dépenses de fonctionnement dans une programmation pluriannuelle, ce qui n'était pas possible budgétairement, jusqu'en 2004.

Le projet de budget 2010 les situe à 2.133,83 M€ contre 2.125,41 M€ dans le projet de budget 2009 (+ 0,4%).

Les trois principaux chapitres budgétaires concernés sont :

- Formation professionnelle et apprentissage: 811,20 M€ (contre 800,40 M€ au budget 2009) ;
- Transports: 712,56M€ (contre 693,36 M€ au budget 2009) ;
- Enseignement: 224,75 M€ (contre 235,82 M€ au budget 2009).

La plus grande part des autorisations d'engagement est consommée, sous forme de crédits de paiement, au cours de l'exercice de leur adoption.

F. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS (CHARGES A FINANCER DANS LES ANNEES FUTURES)

Les engagements financiers de la collectivité régionale 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 (engagements pluriannuels) et, à un largement moindre degré, par le vote des autorisations d'engagement en matière de fonctionnement,
- la charge prévisionnelle de la dette (remboursements annuels du capital, des intérêts et autres frais financiers afférents).

Ces engagements financiers s'établissent comme suit :

➤ AUTORISATIONS DE PROGRAMME :

- 6.799 M€ restant à mandater sur les autorisations de programme affectées (situation cumulée prévisionnelle au 31 décembre 2009).

Il s'agit des autorisations de programme n'ayant pas encore donné lieu à ordre de paiement.

Leur montant s'élevait à :

6.210 M€ au 31/12/2005;
6.578 M€ au 31/12/2006;
6.217 M€ au 31/12/2007 ;
6.591 M€ au 31/12/2008 ;

- 5.720 M€ restant à mandater sur autorisations de programme engagées (situation cumulée au 31 décembre 2008, une prévision à fin 2009 n'étant pas disponible à ce jour).

Il s'agit des autorisations de programme correspondant à un réel engagement financier découlant de contrats, de passations de marché, d'attributions de subventions etc. mais n'ayant pas encore donné lieu à paiement au 31 décembre 2008.

Leur montant s'élevait à :

5.686 M€ au 31/12/2007

5.629 M€ au 31/12/2006

5.645 M€ au 31/12/2005

➤ **AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT :**

- 625 M€ restant à mandater sur autorisations d'engagement affectées mais non encore consommées (situation cumulée prévisionnelle à fin 2009),
- 447 M€ restant à mandater sur autorisations d'engagement engagées mais non encore consommées (situation au 31 décembre 2008, une prévision à fin 2009 n'étant pas disponible à ce jour).

➤ **CHARGES FUTURES DE LA DETTE :**

L'encours de la dette restant à amortir est évalué, au 31 décembre 2009, à 3.105,9 M€ (marchés d'entreprises de travaux publics - METP - compris).

Il génère pour les années à venir, de 2010 à 2015, des charges annuelles de remboursement du capital qui, au vu des données fournies dans le rapport de l'exécutif régional, s'élèveraient en moyenne à 312 M€ / an, soit – comme le mentionne le rapport – une charge au cours des cinq prochaines années supérieure en moyenne annuelle de 80 M€ / an à celle de 2010.

A cette charge, pour le lissage partiel de laquelle il serait constitué dans le budget 2010 une provision de 80 M€, s'ajoutent les intérêts de la dette dont le montant brut s'élèverait en 2010 (« sur la base d'hypothèses de taux prudentes ») à 152 M€ (au lieu de 103 M€ précédemment prévu pour 2010 selon le rapport sur le compte administratif 2008).

➤ **ENSEMBLE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS :**

Compte tenu de ce qui précède, les engagements financiers de la collectivité régionale, à la fin de l'année 2009, peuvent être évalués comme suit :

- ✓ engagements découlant des autorisations de programmes affectées, y compris celles de l'année 2009 : 6.799 M€ ;
- ✓ engagements découlant des autorisations d'engagement affectées, y compris celles de l'année 2009 : 625 M€ ;
- ✓ encours de dette selon estimation 2009 : 3.106 M€ ;

soit un total de d'engagements financiers de 10.530 M€

Ce montant n'inclut que la part tant du contrat de projets Etat / Région 2007 – 2013 que des contrats conclus avec d'autres collectivités territoriales qui a déjà fait l'objet d'affectation d'autorisations de programme.

II - CONSIDERANT PAR AILLEURS :

- que, comme cela a été fortement souligné dans son avis du 19 novembre sur les orientations budgétaires, l'élaboration du projet de budget 2010 s'inscrit dans un contexte très particulier marqué, à de multiples égards, par de grandes incertitudes ;
- que, cependant, quelles que soient ces incertitudes (réformes en cours d'adoption ou en projet concernant les ressources des collectivités territoriales et leurs champs de compétences), des engagements financiers durables et de long terme sont à assumer, et des projets très importants sont à mener à bien au plus tôt, dans des domaines d'action prioritaires pour les franciliens, et, au-delà, pour la collectivité nationale ;
- que le CESR s'est trouvé, une nouvelle fois, confronté à de grandes difficultés pratiques pour l'étude des propositions budgétaires de l'Exécutif régional, tant par ses commissions thématiques que par sa commission des finances et du plan ; que cette situation récurrente est dommageable à une analyse approfondie des documents budgétaires et contraire à l'esprit constructif qui anime sa réflexion ; au vu de cette situation, ses travaux pourraient être d'autant plus utiles à l'Exécutif et au Conseil régional qu'il serait donné suite à ses demandes réitérées, faites dans l'unique objectif de remédier à cet état de fait.

EMET L'AVIS SUIVANT :

ARTICLE 1

Le CESR prend acte des propositions budgétaires pour 2010 présentées par l'exécutif régional.

ARTICLE 2

Le CESR constate que, d'une façon générale, les intentions exprimées par l'Exécutif en conclusion de son rapport sur les orientations budgétaires pour 2010 – conclusions citées à l'article 3 de son propre avis du 19 novembre 2009 – sont convenablement traduites dans le projet de budget.

En effet, ce projet, dans le contexte très particulier évoqué ci-dessus,

- tend à maintenir globalement le niveau des dépenses d'équipement tant en crédits de paiement qu'en ouverture d'autorisations de programme ;
- manifeste une volonté de meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement qui, compte non tenu de celles qui seraient inhérentes, à l'avenir, aux nouveaux investissements lourds à engager, devraient avoir atteint désormais un palier.

Toutefois, au regard de l'intention exprimée « d'assurer à notre collectivité une structure de financement soutenable », il s'interroge sur le bien fondé de l'appréciation selon laquelle l'augmentation très importante de l'enveloppe d'emprunt prévue au projet de budget 2010 (+ 31,5% sur le budget modifié 2009) serait « conjoncturelle ».

Le CESR ne peut, en effet, que constater, dans le projet de budget 2010, l'inversion du rapport observé au budget 2009 entre la « capacité d'autofinancement » et le « besoin de financement » à couvrir par l'enveloppe d'emprunt : 990 M€ et 760 M€ pour 2009, 766 M€ et 972 M€ pour 2010. Il estime qu'il aurait été utile, comme dans les rapports précédents, d'informer sur l'évolution prévisionnelle de la charge totale de la dette, et pas seulement sur ce qui concerne le remboursement en capital.

Il regrette que l'affirmation de ce caractère conjoncturel ne soit pas étayée dans le rapport, compte tenu des perspectives d'évolution des ressources, par une présentation prospective de l'évolution des dépenses au cours des prochaines années à venir, comme il l'a déjà souhaité à plusieurs reprises.

De surcroît, la capacité qu'aurait le Conseil régional de concrétiser cette intention, approuvée naturellement par le CESR, semble fortement contredite par les vives inquiétudes qui sont exposées dans le rapport sur la réduction de la marge, déjà faible, d'autonomie fiscale des collectivités régionales.

Tous ces éléments renforcent sa conviction, déjà exprimée à plusieurs reprises, de la nécessité d'une réforme d'ensemble du dispositif de financement de la collectivité régionale d'Ile de France élaborée en cohérence avec la clarification de la répartition des compétences.

ARTICLE 3

Le CESR appelle l'attention de l'exécutif régional et du conseil régional sur les principales observations de ses commissions thématiques, qui leur sont communiquées simultanément par ailleurs, pour contribuer à la réflexion et au débat.

Il relève notamment, parmi ces observations, les suivantes :

- le souhait que soient mieux explicitées les raisons de certains décalages importants observés entre les dotations en crédits de paiement au budget et leur consommation prévisionnelle ;
- le rappel des préconisations formulées dans son avis du 19 septembre 2007 relatif aux inégalités sociales de santé, sur le rôle que devrait jouer la Région pour optimiser la coordination des nombreux acteurs en matière de santé et d'action sociale, préconisations qui s'inscrivent dans la logique de clarification de la répartition des compétences qu'il estime très nécessaire ;
- le souhait que les Opérations d'Intérêt National (OIN) apparaissent de façon plus explicite et que la politique contractuelle intègre davantage la résorption des déséquilibres territoriaux et sociaux, dans le cadre des objectifs du SDRIF ;
- l'adaptation des objectifs régionaux à la maîtrise de la consommation énergétique et au développement durable, ainsi que la nécessaire concertation entre Etat et Région pour la mise en cohérence des financements et des objectifs physiques en matière de logements locatifs sociaux ;
- le souhait d'un soutien accru aux actions en faveur de la mobilité européenne et internationale des jeunes et au renforcement de la présence régionale parmi les acteurs européens ;

- le constat de certaines insuffisances au regard de la volonté affirmée en matière de politique environnementale (notamment dans le domaine de la politique de l'eau) ainsi que l'absence d'une politique structurée d'encouragement à l'agriculture francilienne par la valorisation des produits locaux ;
- la réaffirmation de la nécessité de développer une politique active d'équipements sportifs pour les lycées, en concertation avec les communes ;
- l'attention soutenue à la mise en œuvre d'un programme ambitieux d'équipement en nouvelles technologies et de maintenance de ceux-ci, pour les lycées, ainsi que l'interrogation persistante sur les raisons de la sous consommation des indemnités compensatrice d'employeurs d'apprentis ;
- au-delà du constat de la poursuite, globalement satisfaisante, de l'effort d'investissement, dans les transports collectifs -secteur prioritaire- le regret de la diminution des capacités d'action dans les domaines de la sécurité des transports collectifs et de la sécurité routière.
- l'interrogation sur les motifs du décalage constaté, en matière de transports spécialisés pour les personnes handicapées, entre la volonté affichée par la Région et la concrétisation des actions programmées.

ARTICLE 4

Le CESR approuve la démarche tendant à entamer un processus de provisionnement d'une partie de la charge future de la dette dans les comptes, de façon à en réduire l'impact sur les conditions de l'équilibre budgétaire dans les années à venir.

Il suggère d'engager une réflexion, si ce n'est déjà fait, sur une amplification de ce type de démarche pour réduire les risques de fuite en avant, compte tenu de l'importance des investissements qui restent à engager, notamment dans le domaine des transports.

ARTICLE 5

Le CESR, comme il l'a déjà exprimé à plusieurs reprises, est et restera très attentif à la mise en œuvre des financements par les partenaires concernés, Etat, Région...pour la réalisation effective, et dans les meilleurs délais, du Contrat de projets 2007 / 2013 et, naturellement, l'achèvement du contrat de plan 2000 / 2006.

Il prend acte, à cet égard, des informations fournies dans le rapport de l'Exécutif sur le niveau atteint d'affectation des autorisations de programme et d'engagement ouvertes et programmées à ce titre.

Il observe, cependant, que sur le montant prévisionnel de 2 343, 393 M€ d'affectations à fin 2010, 1 279, 601 M€ au moins le sont au titre d'opérations déjà inscrites dans le précédent contrat de plan 2000 / 2006, ce qui ramène en fait, pour les opérations nouvelles, à au plus 45% (au lieu de 68% au global) le taux d'affectation qui serait atteint fin 2010 si les budgets 2009 et 2010 sont entièrement exécutés.

Il constate aussi que, sous les mêmes hypothèses, le montant des dépenses effectivement mandatées au titre du contrat de projets serait d'un peu plus de 314 M€ à fin 2010, soit 9% de l'engagement total de la Région à l'issue de la 4^{ème} année de mise en œuvre.

Sans méconnaître que certains programmes nécessitent d'importantes études préparatoires et de phasage avant la réalisation sur le terrain, le CESR souhaite que cette situation soit analysée et que toutes explications utiles soient fournies.

