

AVIS N° 2008-07

du 13 novembre 2008

RELATIF A LA MODULATION DES FRACTIONS REGIONALES DE TARIF DE LA TIPP ET AUX ORIENTATIONS BUDGETAIRES DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE POUR 2009

présenté au nom de la commission des Finances et du plan

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 ;
- 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'autorisation accordée à la France, le 25 octobre 2005, par le conseil des ministres de l'Union européenne, d'appliquer, à compter de 2007, pour une durée de trois ans, des tarifs de TIPP différenciés au niveau régional ;
- le rapport CR 129-08 du président du conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2009.
- le rapport CR 124-08 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 2009

ENTENDU :

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

CONSIDERANT :

AU TITRE DE L'EVOLUTION PREVISIBLE DES RECETTES

- que les orientations budgétaires pour 2009 s'inscrivent dans un contexte marqué par un fort ralentissement prévisible de la croissance économique, voire une stagnation en Ile-de-France, compte tenu de la crise qui touche toutes les économies mondiales,

- que cette situation trouve sa source, en grande partie au moins, dans une crise financière qui s'avère de nature à affecter durablement la gestion de nombreuses collectivités territoriales,
- que, comme pour 2008, l'exécutif régional affirme sa volonté de ne pas augmenter les taux de la fiscalité régionale en 2009,
- que les perspectives d'évolution des autres recettes permanentes et notamment des dotations de l'Etat, ne permettent de trouver de marges de manœuvre – au demeurant limitées – que dans des augmentations de ressources non récurrentes et conjoncturelles,
- que la modulation des fractions régionales des tarifs de TIPP n'est qu'un élément de la problématique budgétaire générale,

AU TITRE DES ORIENTATIONS PROPOSEES QUANT AUX DEPENSES.

- que les dépenses d'investissement en crédits de paiement à assumer dans les années à venir, sont significativement croissantes, du fait de l'arrivée à maturité d'un certain nombre de programmes engagés antérieurement,
- que l'exécutif régional exprime l'intention de « poursuivre sa politique d'investissement et d'aménagement », ainsi que celle de contenir dans une limite de 2% l'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2009,
- que le CESR, d'une part, confirme un souhait exprimé depuis plusieurs années déjà, à savoir que la Région demeure fortement porteuse de programmes d'investissement et affiche en la matière des priorités durables et, d'autre part, soutient la nécessité, en particulier, de tenir les engagements pris avec l'Etat dans le cadre du CPER 2007 / 2013 et l'achèvement de la réalisation du précédent CPER,

AU TITRE DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA MISSION CONSULTATIVE DU CESR,

- que les délais imposés au CESR pour l'élaboration de son avis ne lui ont pas permis, une fois encore, de procéder à une analyse aussi approfondie que cela aurait été souhaitable, du rapport de l'exécutif relatif aux orientations budgétaires pour 2009,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

I - MODULATION DE LA TIPP

ARTICLE 1

Le CESR prend acte de la proposition présentée par l'exécutif régional de reconduire pour l'année 2009 les dispositions de modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP déjà appliquées en 2007 et 2008.

Il regrette cependant que des impératifs de calendrier ne permettent pas d'étudier cette proposition au moment de l'examen du projet de budget, ce qui aurait apporté, tant au CESR qu'au conseil régional, une meilleure capacité d'appréciation de celle-ci.

ARTICLE 2

Le CESR constate que :

- l'autorisation temporaire donnée à la France, par l'Union européenne, d'appliquer des tarifs différenciés de TIPP au niveau régional, vient à expiration fin 2009
- l'évolution de la consommation des carburants, et, consécutivement, du produit de la TIPP en région Ile-de-France, fait de cette taxe, contrairement aux attentes initiales, un mode de financement peu approprié des compensations financières des transferts de compétences, telles que prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il apparaît également qu'elle ne suffit pas à assurer le respect des engagements de l'Etat en matière de compensation.
- la comptabilisation des recettes de TIPP en tant que ressource propre, pour le calcul du ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales concernées, dans le cadre de 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 territoriales, n'est pas réellement justifiée, eu égard au mode de fixation de cette taxe.

Il estime, en conséquence, que les modalités de la compensation financière des transferts de compétences devraient être profondément réexaminées dans le cadre plus vaste de la réflexion actuellement engagée par l'Etat sur les ressources des collectivités territoriales et notamment sur la fiscalité locale.

II – ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2009

ARTICLE 3

Le CESR prend acte des propositions d'orientations budgétaires pour 2009 présentées au conseil régional par son exécutif.

ARTICLE 4

Le CESR exprime sa satisfaction devant la volonté, exprimée dans ces propositions, d'assurer - malgré le contexte économique très difficile attendu pour 2009, voire au-delà - la continuité des interventions de la Région en conformité des engagements pris - notamment dans le CPER 2007 / 2013 - et dans le respect des équilibres financiers.

Il prend acte positivement, à cet égard, de l'engagement de renforcer les investissements dans trois domaines, présentés à juste titre comme des « domaines clés », à savoir les transports collectifs et de fret, l'éducation et la formation, le soutien au développement des entreprises et de l'emploi.

ARTICLE 5

Toutefois, et dans l'attente des précisions que devrait apporter le projet de budget 2009, le CESR tient à exprimer les préoccupations et souhaits ci-après :

5.1 – Il estime que les documents budgétaires gagneraient en qualité en écartant les formulations de nature à créer ou à entretenir, entre des institutions de la République, des occasions de polémique qui devraient demeurer étrangères à des documents de cette nature.

5.2 – Il exprime le souhait que la présentation des orientations budgétaires en matière de dépenses d'investissement apporte un meilleur éclairage sur la distinction à faire entre, d'une part, les dépenses en crédits de paiement qui seront à assumer en 2009 de façon incontournable en raison de décisions d'investissement prises dans le passé et, d'autre part, les dépenses futures ouvertes sous forme d'autorisations de programme.

Les premières ne traduisent, en effet, en charge de crédits de paiement de l'exercice 2009, que la réalisation des politiques d'investissement adoptées précédemment, tandis que les secondes sont la véritable expression de la dimension économique des choix politiques actuels d'investissement pour le futur.

La formulation des orientations budgétaires gagnerait en clarté et en transparence en opérant cette distinction dans chaque domaine de dépenses exposé.

5.3 – Il estime que dans le contexte actuel de crise financière et économique, une réponse plus ciblée et structurée au vœu qu'il a formulé à l'occasion de son avis du 9 octobre 2008 sur le budget supplémentaire 2008, reste souhaitable, à savoir : « *le CESR exprime le souhait qu'à l'occasion de la présentation des orientations budgétaires, l'exécutif régional expose une analyse des conséquences, soit déjà observées, soit à prévoir ou potentielles, de la crise financière internationale sur les finances régionales.* »

Cette analyse permettrait de répondre plus clairement, et donc plus efficacement, aux interrogations que suscite légitimement aujourd'hui la situation d'autres collectivités territoriales au regard de leurs engagements et de leur capacité à faire face à leurs charges.

A cet égard, les analyses sur les dix dernières années, de l'encours de la dette, de la gestion attentive et prudente des conditions de financement des emprunts, des ratios financiers et d'endettement, des comparaisons avec d'autres régions, et la référence aux notations des agences - si elles sont plutôt rassurantes - ne semblent pas répondre de façon suffisamment prospective aux questions sur la capacité de réalisation de l'équilibre budgétaire dans les prochaines années .

5.4 – Il regrette qu'à aucun moment les propositions d'orientations budgétaires ne comportent d'analyse des champs d'économies susceptibles d'être réalisées ou, tout au moins, engagées.

Il est clair, en effet, que, comme le dit le rapport pour le conseil régional (cf. page 31), « les besoins en crédits de paiement d'investissement connaîtront une nouvelle augmentation en 2009, confirmant l'arrivée à maturité d'un nombre croissant d'opérations lancées lors de la précédente mandature et de la mandature actuelle ».

Ce constat vaut aussi pour les années à venir au-delà de 2009. Cela veut dire que les dépenses d'investissement à assumer croîtront, selon toute vraisemblance, à un rythme significativement supérieur, dans le contexte actuel, à celui des ressources dites « permanentes », sur le niveau desquelles le conseil régional n'a qu'une marge d'autonomie limitée.

Ce constat devrait naturellement conduire l'exécutif régional à un inventaire des gisements d'économies susceptibles d'être réalisées pour optimiser la capacité d'autofinancement des investissements, tout en améliorant la qualité de la gestion et ceci sans exclure le recours à des modes de financement innovants.