

**AVIS N° 2009-17**

Du 19 Novembre 2009

**RELATIF A LA MODULATION  
DES FRACTIONS REGIONALES DE TARIF DE LA TIPP  
ET AUX ORIENTATIONS BUDGETAIRES  
DE LA REGION ILE-DE-FRANCE POUR 2010**

Présenté au nom de la commission des Finances et du Plan

**Par Monsieur Jacques MONIER**

**CERTIFIE CONFORME  
LE PRESIDENT**

**JEAN-CLAUDE BOUCHERAT**

# LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL 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 par le Conseil des ministres de l'Union européenne, d'appliquer, à compter de 2010, les tarifs de TIPP différenciés au niveau régional ;
- le rapport CR 136 - 09 du président du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2010 ;
- le rapport 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 (TIPP) pour 2010.

## ENTENDU :

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

## CONSIDERANT :

### AU TITRE DU CONTEXTE GENERAL

- **que la préparation du budget pour l'année 2010 s'inscrit dans une situation particulière marquée notamment par :**
  - la crise économique et, partant, sociale qui affecte fortement tant les perspectives de recettes que les choix à opérer en matière de dépenses,
  - la nature et les effets potentiels des réformes en préparation ou en projet qui concernent des éléments essentiels de la vie des collectivités territoriales et plus particulièrement de la Région Ile de France,
  - la difficulté qui résulte de ces différents facteurs d'incertitudes pour définir les choix budgétaires à opérer – facteurs auxquels il convient d'ajouter la proximité du renouvellement du Conseil régional – tout en bâtissant un budget régional de nature à soutenir la recherche de la sortie de crise.

## AU TITRE DE L'EVOLUTION PREVISIBLE DES RECETTES

- que, comme pour 2007, 2008 et 2009, l'Exécutif régional exprime la volonté de maintenir inchangés les taux de fiscalité régionale sur lesquels il conservera un pouvoir de décision ;
- que l'augmentation des dotations de l'Etat devrait, au vu du projet de loi de finances pour 2010, être inférieure à celle de la prévision d'inflation ;
- que l'évolution du produit de la TIPP devrait conduire à nouveau l'Etat à mettre en œuvre la garantie plancher applicable à cette ressource et que le renouvellement de l'autorisation des autorités européennes concernant la modulation des fractions de TIPP ne permettrait pas même de maintenir au niveau antérieur cette recette supplémentaire ;
- que, à la différence de ce qui s'est passé en 2009, l'année 2010 ne laisse pas escompter de marges de manœuvre supplémentaires dans des augmentations de ressources non récurrentes, conjoncturelles ou exceptionnelles,
- qu'au total, selon l'Exécutif régional, le montant des recettes hors emprunt devrait être inférieur, au vu des informations disponibles, à celui de l'année 2009 ;
- que l'évolution des charges à assumer en crédits de paiement, du fait des investissements engagés dans le cadre de la gestion pluriannuelle des autorisations de programme, conduirait à recourir de façon significativement accrue à l'emprunt pour assurer l'équilibre budgétaire, compte tenu des prévisions de dépenses de fonctionnement,

## AU TITRE DES ORIENTATIONS PROPOSEES QUANT AUX DEPENSES.

- que l'Exécutif régional exprime l'intention de traduire dans le budget 2010 « *un soutien élevé à l'ensemble de ses politiques* » et que ce projet de budget « *réaffirmera la priorité accordée aux quatre politiques clefs de la Région* » (Transports, enseignement secondaire, développement économique, environnement et développement durable) ;
- qu'il s'engage, malgré la diminution attendue des recettes, à une « *maitrise des dépenses de fonctionnement (qui) permettra de maintenir à un niveau élevé (autour de 1,7 Md€) [Nb : 1,865 Md€ au compte administratif 2008 et 1,957 Md€ au budget 2009] l'effort d'investissement* » ;
- que la mise en œuvre de ces intentions s'analysera plus précisément lors de l'examen du projet de budget lui-même ;

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

- qu'une fois encore, les délais imposés au CESR pour l'examen des orientations budgétaires et l'élaboration de son avis sont peu compatibles avec le niveau d'exigence qu'implique la mission qui est la sienne.

## **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 2010, les dispositions de modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP déjà appliquées en 2007, 2008 et 2009, l'autorisation de pratiquer cette modulation ayant été renouvelée pour 2010 par les autorités européennes.**

**Il s'associe, sans exprimer, à ce stade au moins, d'avis sur le bien fondé de cette mesure, aux demandes faites à l'Etat de justifier l'exclusion du nouveau supercarburant sans plomb du champ de la modulation.**

#### **ARTICLE 2**

**Le CESR confirme ses appréciations déjà exprimées (avis n° 2008-07 du 13 novembre 2008, avis n° 2009-08 du 11 juin 2009) relatives à l'inadéquation de la TIPP en tant que ressource destinée à compenser la charge des transferts de compétences. L'obligation dans laquelle se trouve l'Etat, de façon récurrente, d'en appliquer le mécanisme de garantie plancher, démontre encore davantage, s'il en était besoin, qu'elle n'a pas le caractère d'une « ressource propre » dans l'esprit de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.**

### **II – ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2010**

#### **ARTICLE 3**

**Le CESR prend acte des propositions d'orientations budgétaires pour 2010 présentées au conseil régional par son exécutif.**

**Il note que dans le contexte général brièvement rappelé ci-dessus il s'agit d'un budget de « reconduction », comme en témoigne la fréquence d'utilisation de ce concept dans le rapport au conseil régional.**

**Il apprécie positivement, dans ce contexte, l'état d'esprit et les intentions exprimés dans la conclusion de ce rapport, à savoir : « *Au total le budget pour 2010 sera construit dans le souci de maintenir le niveau de nos interventions au service de nos concitoyens, de préserver l'avenir et d'assurer à notre collectivité une structure de financement soutenable à terme, malgré la réduction significative de nos marges de manœuvre financières* »**

## ARTICLE 4

Compte tenu de ce qui précède le CESR souhaite plus particulièrement appeler l'attention sur les points ci – après :

- S'il considère comme positif que la Région ait dépassé ses objectifs en matière d'affectation de crédits alloués aux transports sur le contrat de projets 2007 / 2013, le CESR appelle à ne pas relâcher la vigilance sur la nécessité d'assurer au plus tôt tant l'achèvement du contrat de plan 2000 / 2006 que l'exécution du contrat de projets.

Ceci implique, en particulier, que l'ouverture et l'affectation des autorisations de programme correspondantes se poursuivent en 2010 et au-delà au rythme approprié pour ne pas engranger de retard dans les divers domaines concernés, en adéquation avec le plan de relance de l'Etat.

- Le CESR suggère avec insistance qu'à l'avenir toute proposition d'ouverture de nouvelles autorisations de programme et tout rapport qui traite de nouveaux investissements, dans quelque domaine que ce soit, s'accompagne d'informations sur l'impact en charges de fonctionnement, en vitesse de croisière, de la réalisation des investissements considérés.
- Le CESR appuie, en matière de gestion financière, les mesures destinées à sécuriser la charge de la dette, même si celles-ci se traduisent par un taux moyen un peu supérieur à celui des taux actuellement observés sur le marché.

Pour autant, dans l'esprit d'un « financement soutenable à terme », il doit exprimer sa préoccupation concernant l'augmentation significative du recours à l'emprunt qui se dessine (enveloppe de 960 M€ en 2010, contre 760 au budget 2009 et 711 au budget 2008 *(1)*) en souhaitant qu'elle reste effectivement « conjoncturelle ». C'est d'ailleurs dans cette optique, notamment, qu'il a déjà demandé, et renouvellera cette demande le moment venu, une étude sur la problématique de l'équilibre budgétaire à un horizon de quelques années.

Il serait, à cet égard, très souhaitable que les rapports budgétaires à venir s'appuient sur une véritable prospective, au-delà des informations contenues dans les bleus budgétaires, faisant en particulier ressortir l'évolution des stocks de « reste à mandater » par secteurs d'intervention, comme cela est, utilement mais trop brièvement, esquissé, pour 2010, à la page 77 du rapport.

(1) sachant que, bien entendu, le montant de l'enveloppe d'emprunt effectivement mobilisé est inférieur à l'enveloppe votée au budget, cette différence ne cessant cependant de se réduire comme cela a été mentionné dans les considérant de l'avis du CESR du 11 juin 2009 relatif au compte administratif pour 2008.

## ARTICLE 5

Le CESR s'interroge sur les conséquences que pourrait avoir, au vu des informations disponibles, le processus de réforme des finances territoriales sur l'autonomie financière et fiscale de la collectivité régionale Ile de France.

Il rappelle s'être prononcé récemment (avis du 11 juin 2009 sur le compte administratif 2008 et du 24 septembre 2009 sur la réforme territoriale) en faveur de :

- *« la nécessité de procéder au plan national à un réexamen d'ensemble du dispositif de financement de la collectivité régionale Ile de France dans le cadre plus large de la réflexion sur la réforme du financement des collectivités territoriales dont fait partie la réforme de la taxe professionnelle qui n'en constitue qu'un élément »*
- *« la nécessaire clarification des champs de compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci »*
- *« la nécessité de diversification des types de ressources et des modes de financement des collectivités territoriales pour parer aux risques considérables de la spécialisation »*
- *« l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités régionales et la priorité à donner à cette dernière sur la recherche de l'autonomie fiscale ».*

Constatant qu'aujourd'hui l'intention du gouvernement est de laisser à l'appréciation du Parlement le schéma de répartition, entre les collectivités locales, des nouvelles ressources que prévoit le projet de loi de finances pour 2010, le CESR :

- **confirme son attachement au respect de l'article 72-2 de la Constitution qui affirme le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et à l'esprit de la loi organique du 29 juillet 2004 prise pour son application, l'intention affirmée du gouvernement, à l'époque, étant de renforcer cette autonomie ;**
- **insiste sur l'impérieuse nécessité d'établir, quel qu'en soit le processus législatif, une répartition cohérente des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci.**