

Avis n°2016-05
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

Le compte administratif 2015 de la Région Ile-de-France

10 juin 2016



Avis n° 2016-05
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

10 juin 2016

Le compte administratif 2015 de la Région Ile-de-France

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- La Constitution, notamment son article 72-2 ;
- La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- Le Code général des collectivités territoriales ;
- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales ;
- La délibération n° CR 33-10 du 17 juin 2010, relative au règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France ;
- Le rapport n° CR 10-13 du 25 avril 2013, du Président du Conseil régional d'Ile-de-France, sur la responsabilité sociétale et les premières préconisations de modernisation de l'action régionale ;
- Le rapport n° CR 84-14 du Président du Conseil régional, sur les orientations budgétaires pour 2015 de la Région Ile-de-France ;
- Le rapport n° CR 90-14 du Président du Conseil régional d'Ile-de-France fixant le montant des recettes et portant ouverture d'autorisations de programmes, d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement dans le budget de la Région Ile-de-France pour 2015 ;
- Le rapport et le projet de délibération du Conseil régional n° CR 90-14 de décembre 2014, relatifs au projet de budget pour 2015 ;
- L'avis du Ceser n° 2014-11 du 11 décembre 2014, relatif au projet de budget 2015 de la Région Ile-de-France ;
- Le rapport n° CR 121-16 de la Présidente du Conseil régional, sur le compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2015 ;
- La lettre de la Présidente du Conseil régional, en date du 26 mai 2016, saisissant le Ceser d'une demande d'avis sur ce compte administratif pour 2015, qui sera soumis à l'approbation du Conseil régional, lors de sa séance du 16 juin 2016 ;

Entendu :

- L'exposé de M. Michel GIORDANO, rapporteur permanent du Ceser pour le budget, au nom de la commission Finances et plan du Ceser ;

Considérant :

Sur le contenu du compte administratif 2015

- Que le taux d'exécution des dépenses, particulièrement élevé les années précédentes (99 % en 2014 et 2013), est encore en progression, avec 99,4 % des crédits inscrits au budget primitif 2015 ; et que la réalisation des recettes est supérieure à la prévision, avec un taux de réalisation de 102.8 % du budget primitif ;
- Que le compte administratif, expression du réalisé par rapport au budgété, et donc du possible par rapport au souhaité, dans le cadre de l'équilibre annuel obligatoire, traduit, en matière de dépenses :
 - en fonctionnement : les charges, en montants d'autorisations d'engagement¹ et de crédits de paiement², que la collectivité régionale assume, de façon permanente, pour la gestion des activités inhérentes aux missions qu'elle exerce ;
 - en investissement : les conséquences, en montants de crédits de paiement, des décisions d'investissement adoptées, sous forme d'autorisations de programme³, au cours de l'année et des années antérieures, par la collectivité régionale ;
- Que le compte administratif pour 2015, présenté par l'Exécutif régional, affiche des dépenses réelles de 4 918,03 M€, (4 734,61 M€ au CA 2014, soit + 3,9 %), incluant le poste "charge de la dette et autres mouvements financiers" de 593,9 M€ (soit 462,09 M€ de principal et 131,76 M€ d'intérêts et de divers mouvements financiers) pour des recettes réelles d'un montant global de 4 922,26 M€, incluant un montant d'emprunt de 712 M€ ;
- Que les principales données quantitatives de l'exercice 2015 sont rassemblées dans les tableaux présentés en pages 6 et 7 du tome 1 du rapport n° CR 121-16 tels qu'annexés au présent avis ;
- Que les fonds européens, dont la Région est l'autorité de gestion depuis le 1^{er} Janvier 2015, n'ont fait l'objet d'aucun mandatement bien qu'une dotation de 11,47 M€ figurât au BP 2015, en investissement ;
- Que l'examen de ces données et des commentaires fournis par l'Exécutif régional dans son rapport conduit à procéder aux principaux constats présentés ci-dessous (les montants sont arrondis au million € le plus proche) :

Sur les recettes dites « permanentes »

- Que les recettes permanentes s'élèvent en 2015 à **4 209 M€**, (+ 204,21 M€ par rapport au CA 2014 soit + 5,1 %) et sont supérieures de 57 M€ à celles votées au BP et BS (4 152 M€) ;
- Que ces variations s'analysent, pour l'essentiel, comme suit :
 - des produits de fiscalité régionale directe (CVAE et IFR), d'un montant global de 800 M€ (+ 162 M€ par rapport au CA 2014 d'un montant de 638 M€, soit + 25 %) après prélèvement de 675 M€ à la source, au titre du FNGIR⁴ et de 11 M€ au titre du fonds de péréquation des ressources des Régions ;

¹ Autorisation d'engagement : limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement.

² Crédits de paiement : limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées au cours de l'exercice budgétaire, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme ou d'engagement correspondantes.

³ Autorisation de programme : limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement d'investissements.

- une évolution contrastée parmi les **autres recettes fiscales, hors taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, d'un montant global de 1 158 M€ (+ 28 % par rapport au CA 2014, d'un montant de 904 M€) dont 340 M€ au titre des cartes grises, 154 M€ au titre de la redevance pour création de bureaux, 183 M€ au titre de la taxe sur les bureaux, 227 M€ au titre de la fraction régionale de la nouvelle taxe d'apprentissage et 80 M€ au titre des frais de gestion liés à la fiscalité directe (financement de la formation professionnelle) ;
- **des versements de TICPE** d'un montant global de 1 143 M€ (supérieurs de 28 M€ aux prévisions budgétaires 2015) dont 880 M€ au titre de la compensation des transferts de compétence, 83 M€ au titre de la modulation 2007, 77 M€ au titre de la TICPE Grenelle, 39 M€ au titre de la TICPE Formation professionnelle et 41 M€ au titre de la TICPE Primes à l'apprentissage ;
- **des dotations de l'Etat** d'un montant global de 739 M€, en baisse de 242 M€ par rapport au CA 2014 (- 25 %) dont 628 M€ au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF), 9 M€ au titre de la Dotation générale de décentralisation (DGD), 7 M€ au titre des primes d'apprentissage, 86 M€ au titre de la dotation régionale pour l'équipement scolaire, 9 M€ au titre de la dotation de compensation des exonérations sur la fiscalité directe ;
- des "recettes diverses" d'un montant global de 371 M€, (+ 16 % par rapport au CA 2014) dont 45 M€ de remboursements en capital des créances, 61 M€ au titre des amendes de police, 74 M€ au titre du FCTVA, 20 M€ au titre de la contribution des familles au service de restauration et d'hébergement, 4 M€ au titre des fonds européens- tiers bénéficiaires, 44 M€ au titre des produits financiers ;

Sur les dépenses de l'exercice (crédits de paiement)

- Que les dépenses réelles, avec les chapitres financiers, (4 918 M€) sont supérieures de 183 M€ (+ 3,9 %) au CA 2014 ;
- Que les dépenses liées à l'institution régionale (hors agents des lycées), d'un montant de 192 M€, sont en baisse de 4 M€ par rapport au CA 2014 (- 2 %) ;
- Que les dépenses de fonctionnement (hors chapitres financiers), d'un montant global de 2 648 M€, représentent 100,4 % des crédits inscrits au BP 2015 et augmentent par rapport au CA 2014 de 82 M€ (+ 3,2 %) ;
- Que les dépenses d'investissement (hors chapitres financiers), d'un montant global de 1 676 M€, représentent 99,2 % des crédits inscrits au BP 2015 et augmentent de 38 M€ par rapport au CA 2014 (+ 2,3 %) ;
- Que le poids du service de la dette (intérêts et capital) et des autres mouvements financiers s'établit à 594 M€.

Les dépenses réelles de fonctionnement :

- **Que les secteurs en hausse sont les suivants :**
 - Le secteur du personnel et des ressources humaines, avec 440 M€ (y compris les agents des lycées) : + 11,45 M€ par rapport au CA 2014 soit + 2,7 % ;
 - Le secteur transports et mobilités, avec 843 M€ : + 58,26 M€ par rapport au CA 2014, soit + 7,4 % ;
 - L'enseignement du second degré, avec 563 M€ : + 21,71 M€ par rapport au CA 2014, soit + 4 % ;
 - Le développement social et la santé, avec 194 M€ : + 8,77 M€ par rapport au CA 2014, soit + 4,7 % ;

⁴ FNGIR : Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources : en l'absence de ce fonds de péréquation avec les autres Régions françaises auquel elle est seule à contribuer, à hauteur de 675 M€, **la Région Ile-de-France aurait reçu 1 363 M€ de CVAE en 2015 soit une hausse de 8 % sur le CA 2014 (1 265 M€).**

- **Que les secteurs en baisse sont les suivants :**

- La formation professionnelle et l'apprentissage, avec 617 M€ : - 4 M€ par rapport au CA 2014, soit - 0,7 % ;
- L'enseignement supérieur, avec 7 M€ : - 1 M€ par rapport au CA 2014, soit - 10 % ;
- L'aménagement du territoire, avec 27 M€ : - 1 M€ par rapport au CA 2014, soit - 4 % ;
- Le tourisme, avec 21 M€ : - 2 M€ par rapport au CA 2014, soit - 8,8 % ;
- Le secteur environnement, agriculture et énergie, avec 32 M€ : - 2 M€ par rapport au CA 2014, soit - 5,5 % ;

Les dépenses réelles d'investissement

- **Que les secteurs en hausse sont les suivants :**

- L'aménagement du territoire, avec 97 M€ : + 6 M€ par rapport au CA 2014, soit + 7 % ;
- Le secteur environnement, agriculture, énergie, avec 57 M€ : + 5 M€ par rapport au CA 2014, soit + 9 % ;
- Le logement, avec 131 M€ : + 1 M€ par rapport au CA 2014, soit + 1 % ;
- L'enseignement supérieur, avec 51 M€ : + 20 M€ par rapport au CA 2014 soit + 64 % ;
- L'enseignement du second degré, avec 380 M€ : enveloppe à peu près équivalente à 2014 ;
- Le secteur des sports et loisirs, avec 41 M€ : + 4 M€ par rapport au CA 2014, soit + 12 % ;
- Les transports et mobilités, avec 617 M€ : + 21 M€ par rapport au CA 2014 soit + 3 % ;

- **Qu'en sens inverse, certains domaines ont connu des réductions de leurs crédits de paiement :**

- Le secteur équipement de l'institution avec 10 M€ : - 4 M€ par rapport au CA 2014 soit - 32 % ;
- Le développement économique, l'innovation et les technologies de l'information et de la communication (TIC), avec 71 M€ : - 9 M€ par rapport au CA 2014, soit - 11 % ;
- Les soutiens à la création et au développement des entreprises, au développement économique des territoires, à l'économie sociale et solidaire, à l'action en faveur de l'emploi, à la recherche hors domaines d'intérêt majeur, à l'innovation technologique, aux pôles de compétitivité, aux domaines d'intérêt majeur, au dialogue sciences-société, aux secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, à l'agriculture et l'environnement, à l'industrie et aux autres services, le soutien à l'artisanat, au commerce et aux métiers d'art et au fonds de développement touristique régional sont tous les programmes qui structurent ce secteur ;
- Le tourisme, avec 3 M€ :- 1 M€ par rapport au CA 2014 soit - 26 % ;

Les dépenses à caractère financier

- Que les dépenses à caractère financier sont celles qui résultent du service de la dette en capital et en intérêts, des frais et mouvements financiers ;

- Qu'elles se sont élevées, en 2015, à 594 M€ et représentent ainsi 12,1 % de la totalité des dépenses réelles contre 9,7 % hors provision en 2013 et 11,2 % en 2014, soit la quatrième plus importante composante des dépenses de la collectivité régionale, après les transports et mobilités (1 459 M€), l'enseignement du second degré (943 M€), et la formation professionnelle et l'apprentissage (647 M€) ;

- Que ces dépenses à caractère financier se décomposent de la façon suivante, soit :

- au titre des **charges de fonctionnement** (intérêts de la dette et frais financiers) : 132 M€ contre 138 M€ en 2014 ;
- au titre des **charges d'investissement** (remboursement du capital de la dette et divers frais financiers) : 462 M€ contre 393 M€ en 2014 (+ 69 M€ par rapport au CA 2014 soit + 18 %) ;

L'évolution comparée des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement

- Que le tableau ci-dessous permet de constater l'évolution de la part de l'investissement (passée de 59 %, en 2004, à 43,5 %, en 2015), du fait de l'augmentation inversement proportionnelle des dépenses de fonctionnement (de 41,1 % en 2004 à 56,5 % en 2015), en partie liée à l'application de l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) ;

Dépenses en M€	2004	2005	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investissement	1647	1696,1	1702,2	1876,9	1995,3	1940	1995	2 031	2 138
Evolution	100	103	103,4	114	121	118	121	123,3	129,8
% du total	58,9%	54,7%	48,8%	42,3%	43,7%	42,1%	41,8%	42,9 %	43,5 %
Fonctionnement	1154,2	1403,6	1786,5	2564,8 ⁵	2572,3	2667	2776	2 704	2 780
Evolution	100	121,6	154,8	222,2	222,9	231,1	241	234,3	241,3
% du total	41,1%	45,3%	51,2%	57,7%	56,3%	57,9%	58,2%	57,1%	56,5 %
TOTAL (M€)	2801,2	3099,7	3488,7	4441,7	4567,6	4607	4771	4 735	4 918
Evolution	100	110,6	124,5	158,6	163,1	164,5	170,3	169	175,5

Sur le recours à l'emprunt

- Que le montant de l'emprunt auquel l'Exécutif doit nécessairement avoir recours, pour assurer l'équilibre obligatoire du budget puis des comptes annuels, est au moins égal à la différence entre, d'une part, les dépenses projetées ou constatées et, d'autre part, les recettes permanentes escomptées ou effectivement reçues ;
- Qu'en la matière, l'année 2015 aura été marquée par une diminution de l'emprunt effectivement réalisé (712 M€ au CA 2015) par rapport à l'enveloppe budgétée (855,80 M€ au BP + DDOBF 2015), soit une baisse de 143,8 M€ ;
- Que le montant de cet emprunt réalisé en 2015 est inférieur de 17 M€ à celui réalisé en 2014 ;
- Que le nouvel emprunt représente 42,2 % du montant des dépenses d'investissement, hors remboursement du capital, le taux d'autofinancement demeurant ainsi supérieur à 50 % en 2015 ;
- Que la stratégie de la gestion de la dette est prudente, visant à optimiser les charges d'intérêts payés ; la Région dispose d'une ligne revolving, contractée, en 2007, avec la Caisse d'épargne, et dont le plafond est de 587 M€. En outre, la Région, en 2014, a signé, avec la Banque européenne d'investissement (BEI), une enveloppe pluri annuelle de prêt de 800 M€ mobilisable sur 5 ans pour financer ses investissements en matière d'éducation et intégrant des exigences dans le domaine environnemental ;

Sur les dépenses « liées » à l'Acte II de la décentralisation

- Que le rapport de l'Exécutif sur le compte administratif 2015, comme ceux des années précédentes, développe un certain nombre d'informations sur le niveau des dépenses considérées comme liées à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, relative aux transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation ;
- Que, pour 2015, l'Exécutif évalue ces dépenses liées à la décentralisation à 1 274 M€, soit 26 % du total des dépenses (4 918 M€) ;
- Que la charge nette non compensée des dépenses liées à la décentralisation s'accroît d'année en année (407 M€ en 2015 contre 351 M€ en 2014 et 317 M€ en 2013), le cumul de cette charge

⁵ Dont 80 M€ de provision de lissage de la charge des intérêts de la dette

nette non compensée, de 2006 à 2015, atteignant 2 465 M€ fin 2015 ; il est à relever une différence de 358 M€ entre le CA 2006 (49 M€) et le CA 2015 (407 M€) ;

- Qu'en 2015 les principales de ces dépenses sont celles :
 - de la contribution au STIF, pour 664 M€ (+ 36 M€ par rapport au CA 2014, soit + 5,8 %) ;
 - des formations sanitaires et sociales, pour 185 M€ (+ 11 M€ par rapport au CA 2014, soit + 6,1 %) ;
 - des charges afférentes à l'emploi des agents techniques des lycées, pour 355 M€ (+ 6,7 M€ par rapport au CA 2014, soit + 1,9 %) ;

Sur l'évolution des engagements financiers de la collectivité régionale

- Que ces engagements financiers 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 (AP) et, à un largement moindre degré, par le vote des Autorisations d'engagement (AE) en matière de fonctionnement ;
 - l'encours de la dette dont découlent, chaque année, les dépenses à caractère financier (remboursement du capital, intérêts et frais financiers afférents) ;
- Que l'examen de la situation de ces engagements financiers, au terme de l'année 2015, conduit aux principaux constats suivants :

Les engagements pluriannuels en matière d'investissement : les autorisations de programme (AP)

- Que les AP ont été affectées en 2015 à hauteur de 66,6 % de celles votées au budget soit un montant de 1 557 M€ d'AP sur un total d'AP ouvertes de 2 337 M€ ; ce montant d'affectation est en légère baisse par rapport à 2014 (- 113,43 M€) ;
- Que les montants d'affectation par chapitre budgétaire, en réduction par rapport au CA 2014, concernent en particulier les secteurs du tourisme (- 0,65 M€), des sports et loisirs (- 8 M€), du développement social et de la santé (- 12 M€), des transports et des mobilités (- 14 M€), de la sécurité (- 12 M€), de la politique de la ville (- 17 M€), du logement (- 3 M€), du développement économique, de l'innovation (- 31 M€), de la culture (- 3 M€) et de l'aménagement (- 41 M€) ;
- Que les montants d'affectation, par rapport à 2014, sont en progression dans les secteurs des lycées (+ 14 M€), des actions internationales et européennes (+ 0,46 M€), de l'enseignement supérieur (+ 5 M€), de la formation professionnelle et de l'apprentissage (+ 1 M€), de la recherche (+ 5 M€) ;
- Que l'affectation des AP constitue, au-delà des montants d'AP votés au budget, la décision motrice de la politique d'investissement à moyen et long terme ;

Les engagements de la Région liés aux CPER 2000-2006, 2007-2014 et 2015-2020

- Que les engagements financiers concernent le contrat de plan Etat-Région 2000-2006, le contrat de projets Etat-Région 2007-2014 et le contrat de plan Etat-Région 2015-2020 ;
- Qu'en ce qui concerne le **contrat de plan Etat-Région 2000-2006**, l'engagement initial de la Région s'élevait à 4 668 M€, dont 98,2 % avaient été affectés à fin 2015, soit 4 587 M€, aucune nouvelle affectation n'étant intervenue en 2012, 2013, 2014 et 2015 ;
- Que le total cumulé des crédits de paiement a atteint 4 225 M€ à la fin 2015 pour ce CPER 2000-2006, soit 90,5 % des engagements contractuels de la Région et 92 % des affectations totales votées ;
- Que, pour le **contrat de projets 2007-2014**, l'engagement de financement de la Région est de 3 452 M€ (soit 62,5 % de ce CPER 2007-2014), auquel il faut ajouter les participations au CPER interrégional "Plan Seine" (soit 34 M€), à la convention spécifique des transports (soit 738 M€) et au plan « Espoirs banlieues » (220 M€) ;

- Que les affectations de l'exercice 2015 portent le taux cumulé d'affectation à 4 359 M€, à fin 2015, ce qui correspond à 125 % du montant initial des engagements régionaux sur la durée du CPER 2007-2014 ;
- Que, pour le **contrat de plan Etat-Région 2015-2020**, d'un montant total de 7 330,484 M€, l'engagement de la Région est de 4 428,1 M€, soit 60 % du total, auquel il faut ajouter l'engagement régional au titre du contrat de plan interrégional Etat-Régions Vallée de la Seine (2015-2020) d'un montant de 51,316 M€ ;
- Que, pour ce contrat de plan Etat-Région 2015-2020, au cours de ce premier exercice, 432 M€ d'autorisations de programme et d'engagement ont été affectés, soit 9,7 % des engagements régionaux pour ce contrat ;

L'évolution de l'encours de dette et des engagements correspondants

- Que l'encours de la dette s'élève, au 31 décembre 2015, à 5 363 M€ ;
- Que l'évolution de l'encours de la dette s'établit comme suit :

	2004	2005	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dette courante :	1 885	2 052	2 195	3 507	3972	4332	4731	5 093	5363
METP	93	56	37	0,4	0	0	0	0	0
TOTAL	1 978	2 108	2 232	3 507	3972	4332	4731	5093	5363
Variation base 100 en 2004	100	106,6	112,8	177,3	200,8	219	239	257,4	271,1

- Que l'augmentation de l'encours, entre 2014 et 2015, est de 5,3 % ;
- Que la structure de la dette, en 2015, est de 73,3 % à taux fixe et 26,7 % à taux variable, contre, respectivement, 69,5 % et 30,5 % en 2014 (hors encours mobilisé sur la ligne revolving) ;
- Que le taux moyen d'intérêt, payé par la Région, en 2015, sur son encours de dette, a été de 1,91 %, moins élevé qu'en 2014 (2,08 %), notamment du fait de la baisse des taux fixes à long terme ;

L'évolution de la capacité d'autofinancement de la Région Ile-de-France

- Que le tableau ci-dessous manifeste les évolutions de la capacité d'autofinancement de la Région depuis 2004 ;

	2004	2014	2015
Recettes de fonctionnement	2114	3424	3498
Epargne brute	960	720	718
Taux d'épargne brute	45,4 %	21 %	20,5 %
Amortissement de la dette	165	367	442
Epargne nette	795	353	276
Taux d'épargne nette	37,6 %	10,3 %	7,9 %
Autofinancement	1099	910	968
Dépenses d'investissement	1470	1638	1676
Taux d'autofinancement	74,8 %	55,6 %	57,7 %

- Que la progression de l'amortissement du capital de la dette réduit la part de l'épargne nette consacrée aux dépenses d'investissement, en valeur absolue ;
- Que l'épargne nette représentait 54,1 % de l'investissement, hors dette, en 2004, et seulement 21,5 %, en 2014, puis 16,5 %, en 2015 ;

- Que, si la hausse du recours à l'emprunt a permis de maintenir la capacité d'intervention de la Région, l'évolution de la capacité de désendettement s'est fortement et rapidement détériorée, passant de 2,2 années en 2004 à 7,5 années en 2015 ;
- Que, si le taux d'épargne brute a diminué de plus de 8,3 points entre 2004 et 2013, pour l'ensemble des régions métropolitaines hors Ile-de-France, force est de constater que le taux d'épargne brute de la Région Ile-de-France s'est dégradé, entre 2004 et 2015 de 25 points ;

Considérant par ailleurs :

- Que la problématique du financement des collectivités territoriales est toujours en débat, en dépit des trois lois composant, depuis 2014, la réforme territoriale, et que se pose toujours la question de savoir si la Région Ile-de-France pourra ou non retrouver une forme d'autonomie fiscale et à quel degré, ainsi que des ressources, jugées plus "dynamiques" ;
- Que, comme l'a déjà indiqué le Ceser, le calcul de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) doit être revu par l'Etat, en tenant compte de la fusion récente des Régions et des charges spécifiques supportées par la Région Ile-de-France ;
- Qu'une véritable réforme fiscale devrait, au préalable et en priorité, avoir pour objectif d'obtenir une meilleure lisibilité de l'action publique territoriale ; qu'à ce titre, la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions, n'est qu'une étape dans la direction souhaitée d'une spécialisation fiscale des différents niveaux de collectivités ;
- Qu'une attention particulière doit être portée à la mise en pratique des délibérations-cadre et des schémas régionaux votés par l'assemblée régionale, l'action publique nécessitant un délai de mise en œuvre de ces dispositifs comme en témoigne l'installation de la Région en tant qu' autorité de gestion des fonds européens ;
- Que l'article 32 de la loi NOTRe confère au Ceser une nouvelle mission de contribution à l'évaluation et au suivi du déroulement des politiques publiques régionales ; et que l'Exécutif régional doit donc anticiper les voies et moyens permettant au Ceser de mener à bien cette mission ;
- Que la Chambre régionale des comptes, dans son rapport « La gouvernance de la Région Ile-de-France » de janvier 2016, souligne que le Ceser est « un organe actif, qui joue pleinement son rôle de conseil et d'expertise » et rappelle que « l'activité du Ceser est régulière et substantielle » ;

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte du compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2015.

Article 2 :

L'objet du présent avis est d'analyser le réalisé de l'exercice 2015, dans le cadre de l'annualité budgétaire et en crédits de paiement, en privilégiant le comparatif avec le compte administratif 2014.

Le Ceser remarque le taux élevé d'exécution, en dépenses et en recettes, des crédits ouverts au budget primitif 2015 : 102,8 %, en recettes, et 99,4 %, en dépenses. Ces taux sont encore supérieurs à ceux de 2014 et montrent la bonne adéquation entre le prévisionnel 2015 et son réalisé.

Article 3 :

Le Ceser souligne, dans le prolongement de l'appréciation faite par la Chambre régionale des comptes, sur les comptes administratifs de 2010 à 2014, que le budget et les moyens de la Région sont globalement maîtrisés.

Au compte administratif 2015, l'enveloppe budgétaire globale augmente de 3,9 % par rapport au compte administratif 2014.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 2,8 % alors que les recettes de fonctionnement le sont de 2,2 % malgré une baisse des dotations de l'Etat de 26 %.

Si les dépenses d'investissement augmentent de 5,3 %, les recettes permanentes d'investissement augmentent de 22 %, avec une structure budgétaire en profonde évolution : les dotations de l'Etat, en investissement, baissent de 12 % alors que les recettes fiscales d'investissement augmentent de 51 % par rapport au CA 2014.

Enfin, il faut noter que la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) produit une recette de 1 143 M€ (en augmentation de 92 M€ par rapport au CA 2014), soit 37 % de l'ensemble des recettes fiscales de la Région et 27 % de l'ensemble de ses recettes permanentes.

Article 4 :

L'exercice 2015 a vu évoluer la nature de certaines ressources budgétaires puisqu'un certain nombre de dotations de l'Etat ont été remplacées par des recettes fiscales, en particulier dans le domaine de l'apprentissage.

Le Ceser salue cette évolution tout en regrettant, d'une part, que l'Etat ne soit pas toujours en mesure de fournir des prévisions suffisantes et, d'autre part, que la Région n'ait pas le pouvoir de taux sur ces nouvelles recettes fiscales.

Dans la continuité de la réforme territoriale dont la clarification reste à faire pour sa mise en œuvre, il estime que la question de la dynamique des ressources de la collectivité régionale et de son autonomie fiscale se pose toujours avec force.

Article 5 :

Si le taux d'autofinancement est en progression par rapport à 2014 (57,8 % contre 55,6 %), le taux d'épargne brute est, quant à lui, en légère diminution (20,5 % contre 21 %).

Entre 2004 (Acte II de la décentralisation) et 2014, le Ceser constate la dégradation particulièrement forte pour la Région Ile-de-France de son taux d'épargne brute, qui est passé de 45,4 % à 21 % (pour la même période, en moyenne, le taux d'épargne brute des Régions métropolitaines est passé de 31 % à 21 %).

Il encourage donc l'Exécutif à poursuivre l'effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement sur lesquelles il peut agir.

Article 6 :

Cet acte II de la décentralisation, par les transferts de compétences et de charges opérés de l'Etat vers la Région, a profondément modifié la structure du budget régional qui s'est rapprochée de celle des budgets des autres niveaux de collectivités, avec un fonctionnement (57 % du budget) devenu supérieur à l'investissement (43 %).

En outre, aujourd'hui, ce sont pratiquement 26 % des dépenses qui sont liées à ces compétences transférées à partir de 2004 et insuffisamment compensées.

Si on y ajoute le fait que 80 % des dépenses de fonctionnement sont obligatoires, le Ceser ne peut que constater, une fois de plus, la faiblesse des marges de manœuvre de l'Exécutif sur le budget.

Il demande que ne soit pas répétée, à l'avenir, l'absence de méthode et d'étude d'impact solide sur le budget qui a prévalu, par exemple, dans la mise en place du Passe unique ; cette décision, qui n'est pas sans conséquences pour les finances régionales, n'offre, en outre, aucune visibilité de financement pour l'exercice 2017 et les exercices suivants.

Article 7 :

Dans l'investissement réalisé par la Région, destiné à préparer l'avenir, le secteur des transports et mobilités, avec une enveloppe de 617 M€, est, de loin, le plus important, devant l'enseignement du second degré, avec 380 M€, et le logement, avec 131 M€.

Le Ceser relève le défaut de financement des transports, par l'Etat, entre 2011 et 2015, d'un montant de 752 M€, et ce, bien qu'il soit engagé dans un protocole avec la Région.

Il regrette cette asymétrie dans les engagements pris, qui est une illustration du caractère souvent aléatoire de la programmation pluri annuelle de ses crédits par la Région.

En outre, le Ceser, une nouvelle fois, attire l'attention de l'Exécutif sur son manque d'informations budgétaires et prévisionnelles relatives au STIF, organisme essentiel quant à la politique de la Région en matière de transports et de mobilités.

Article 8 :

La Région est devenue, en 2015, autorité de gestion de la majeure partie des financements européens liés aux FESI (FEDER, FSE et FEADER), alloués à l'Île-de-France, pour la période 2014-2020.

Le Ceser constate que cette transmission, entre l'Etat et la Région, n'a pas été sans conséquences, comme il lui avait été annoncé, sur l'utilisation des enveloppes budgétaires.

Il demande, de nouveau, pour le suivi et la bonne lisibilité de la gestion de ces fonds européens, qu'à défaut d'une annexe budgétaire, un « jaune budgétaire » soit mis en place.

Article 9 :

L'enveloppe d'emprunt consommée est inférieure, assez nettement, à celle prévue au budget prévisionnel : 712 M€ ont été nécessaires pour réaliser l'exercice 2015, alors qu'une enveloppe de 856 M€ avait été envisagée.

Le Ceser se félicite de la réduction, nette, de l'enveloppe d'emprunt nécessaire à l'équilibre budgétaire et d'un dynamisme des recettes (+ 5 % par rapport à 2014 ; 57 M€ de recettes supplémentaires sur le budget prévisionnel 2015) qui, toutefois, ne dépend pas de la collectivité.

Il convient, cependant, d'être prudent : le taux d'épargne nette, quant à lui, baisse substantiellement (7,9 % contre 10,3 % au CA 2014), illustrant ainsi le poids de la dette dans l'exercice budgétaire avec, pour conséquence, une capacité à investir quelque peu obérée.

La capacité de désendettement continue de se dégrader ainsi que l'observe la Chambre régionale des comptes même si elle reste tout à fait soutenable : 7,5 années contre 7,1 années en 2014, l'encours de la dette passant de 5 093 M€ en 2014 à 5 363 M€ en 2015, avec un taux moyen, sur cet encours, de 1,91 %, pour une durée de vie moyenne de la dette de 6,4 ans.

Le Ceser renouvelle donc son appel à la vigilance quant à l'augmentation d'une dette qui doit être contenue.

Article 10 :

La Chambre régionale des comptes, dans son rapport sur la gouvernance de la Région Île-de-France de janvier 2016, propose que soit instaurée une présentation du budget central de la Région et de ses annexes budgétaires qui puisse s'inspirer de la présentation en « LOLF » du budget de l'Etat, présentation fonctionnelle qui consolide les politiques sectorielles.

Le Ceser souhaite une évolution vers une telle présentation budgétaire ; il suggère que cette évolution aboutisse à la mise en place, pour le budget des Régions, d'une nomenclature comptable, à l'exemple de la M57, qui prévaut pour les métropoles ou de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), valable, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour les Etablissements publics.

Par ailleurs, le Ceser suggère la mise en place, concertée, par l'Exécutif, de dispositifs permettant de faciliter la nouvelle mission conférée par la loi NOTRe, qui est de contribuer à l'évaluation des politiques publiques et au suivi des délibérations.

Article 11 :

Le Ceser a pris connaissance du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes en date du 19 janvier 2016.

Il y relève, avec satisfaction, l'appréciation positive portée sur l'activité du Ceser, particulièrement quant à la matière budgétaire et financière.

Il s'en félicite d'autant plus que ses avis sont élaborés dans un délai excessivement contraint et avec des moyens limités.

ANNEXE

LES GRANDES MASSES DU COMPTE ADMINISTRATIF 2015

(dépenses et recettes réelles en millions d'euros)

LES RECETTES REELLES	CA 2014	BP 2015	Budget adopté (BP+BS)	Exécution 2015	Taux d'exécution (en % du BP)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en M€)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en %)
LES RECETTES PERMANENTES	4 005,04	4 093,63	4 152,49	4 209,25	102,8%	204,21	5,1%
LES RECETTES PERMANENTES DE FONCTIONNEMENT	3 422,24	3 431,37	3 492,24	3 496,89	101,9%	74,65	2,2%
LA FISCALITE DIRECTE (1)	637,66	782,07	799,25	799,75	102,3%	162,09	25,4%
LES AUTRES RECETTES FISCALES (dont TICPE) (2)	1 686,81	1 848,94	1 880,49	1 894,77	102,5%	207,96	12,3%
LES DOTATIONS DE L'ETAT	883,23	646,92	649,75	653,20	101,0%	-230,03	-26,0%
LES RECETTES DIVERSES (3)	214,53	153,44	162,75	149,17	97,2%	-65,37	-30,5%
LES RECETTES PERMANENTES D'INVESTISSEMENT	582,80	662,27	660,25	712,36	107,6%	129,56	22,2%
LES RECETTES FISCALES Y COMPRIS TICPE (5)	267,79	368,60	368,60	404,52	109,7%	136,72	51,1%
LES DOTATIONS DE L'ETAT	97,95	86,09	86,09	86,09	100,0%	-11,86	-12,1%
LES RECETTES DIVERSES (4)	217,06	207,58	205,56	221,76	106,8%	4,70	2,2%
L'EMPRUNT	729,00	855,80	855,80	712,00	83,2%	-17,00	-2,3%
TOTAL DES RECETTES DE L'EXERCICE (a)	4 734,04	4 949,43	5 008,29	4 921,25	99,4%	187,21	4,0%
Excédent N-1 reporté	1,58	0,00	1,01	1,01		-	-
TOTAL DES RECETTES y compris Incidence ICNE et report excédent (b)	4 735,62	4 949,43	5 009,30	4 922,26	99,4%	186,64	3,9%

LES DEPENSES REELLES EN CREDITS DE PAIEMENT	CA 2014	BP 2015	Budget adopté (BP+BS)	Exécution 2015	Taux d'exécution (en % du BP)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en M€)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en %)
FONCTIONNEMENT (5)	2 703,99	2 793,96	2 853,83	2 780,03	99,5%	76,04	2,8%
FONCTIONNEMENT HORS DETTE	2 566,21	2 636,66	2 704,53	2 648,27	100,4%	82,05	3,2%
DONT FONCTIONNEMENT SECTORIEL	2 384,32	2 444,03	2 512,80	2 465,34	100,8%	81,02	3,4%
DONT FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION REGIONALE	181,90	191,73	191,73	182,93	95,4%	1,03	0,6%
CHARGE DE LA DETTE ET AUTRES MOUVEMENTS FINANCIERS (6)	137,78	157,30	149,30	131,76	83,8%	-6,02	-4,4%
INVESTISSEMENT	2 030,62	2 155,47	2 155,47	2 138,00	99,2%	107,38	5,3%
EQUIPEMENT HORS DETTE	1 637,89	1 688,92	1 688,92	1 675,91	99,2%	38,02	2,3%
DONT EQUIPEMENT SECTORIEL	1 023,80	1 077,72	1 077,72	1 060,37	99,3%	42,51	2,6%
DONT EQUIPEMENT DE L'INSTITUTION REGIONALE	14,04	11,20	11,20	9,55	85,2%	-4,49	-32,0%
CHARGE DE LA DETTE ET AUTRES MOUVEMENTS FINANCIERS (7)	392,73	466,56	466,56	462,09	99,0%	69,36	17,7%
TOTAL DES DEPENSES DE L'EXERCICE (c)	4 734,61	4 949,43	5 009,30	4 918,03	99,4%	183,42	3,9%

Solde des opérations réelles de l'exercice (a-c)	-0,57	3,22
Résultat cumulé à la clôture de l'exercice (b-c)	1,01	4,23

	CA 2014	BP 2015	Budget adopté (BP+BS)	Exécution 2015	Taux d'exécution (en % du BP)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en M€)	Ecart CA 2015 / CA 2014 (en %)
LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME	1 670,08	2 337,02	2 337,02	1 556,65	66,6%	-113,43	-6,8%
LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	2 194,42	2 315,32	2 409,40	2 277,58	98,4%	83,16	3,8%

(1) IFRER et CVAE nette de FNQIR et de péréquation CVAE

(2) Principalement : taxe sur les cartes grises, frais de gestion de fiscalité directe, taxe d'apprentissage

(3) Y compris flux sur swaps et y compris incidence ICNE

(4) TICPE Grenelle, redevance pour création de bureaux, taxe d'aménagement, taxe additionnelle spéciale annuelle et taxe annuelle sur les surfaces de stationnement

(5) Hors prélèvements péréquation CVAE et FNQIR

(6) Y compris frais financiers divers et incidence ICNE

(7) Hors mouvements sur les lignes de crédit à long terme à encours variable (opérations de trésorerie et de refinancement)

**COMPTE ADMINISTRATIF 2015
EQUILIBRE FINANCIER**

	CA 2014 (M€)	BP 2015 (M€)	BP + BS 2015 (M€)	CA 2015 (M€)	REALISATION 2015		EVOLUTION CA 15 / CA 14 (en %)
					ECART / BP (en M€)	ECART / BP (en %)	
FONCTIONNEMENT							
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	3 423,821	3 431,368	3 483,255	3 497,901	66,533	1,9%	4,646 2,2%
Fiscalité (1)	2 324,473	2 631,008	2 679,732	2 694,521	63,513	2,4%	14,789
Dotations	883,231	646,923	649,752	653,199	6,276	1,0%	3,447
AUTRES (yc ICNE et excédent N-1 reporté)	216,117	153,437	163,770	150,180	-3,257	-2,1%	-13,590
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	2 703,988	2 793,960	2 853,830	2 780,029	-13,931	-0,5%	-73,801 2,8%
Dépenses d'intervention sectorielles et dépenses de l'institution Charge de la dette (yc ICNE) et divers mouvements financiers	2 566,213	2 636,661	2 704,531	2 648,269	11,608	0,4%	-56,202
	137,775	157,299	149,299	131,760	-25,539	-16,2%	-17,539
EPARGNE BRUTE (3)	719,833	637,408	639,425	717,872	80,464	12,6%	76,447 -0,3%
TAUX D'EPARGNE BRUTE (4)	21,0%	18,6%	18,6%	20,5%	20,5%	41,1%	80,464 -21,7%
EPARGNE NETTE (5)	352,836	195,852	195,852	276,316	80,464		
TAUX D'EPARGNE NETTE (6)	10,3%	5,7%	5,7%	7,9%	7,9%		
INVESTISSEMENT							
RECETTES D'INVESTISSEMENT	582,797	662,265	662,265	712,360	50,095	7,6%	50,095 22,2%
Fiscalité	267,792	368,600	368,600	404,515	35,915	9,7%	35,915
Dotations	97,949	86,089	86,089	86,089	0,000	0,0%	0,000
FC TVA	83,135	70,000	70,000	73,949	3,949	5,6%	3,949
AUTRES	133,921	137,576	137,576	147,807	10,231	7,4%	10,231
RECETTES NETTES D'INVESTISSEMENT APRES RESTITUTIONS DE TAXES	557,069	637,265	637,265	691,827	54,562	8,6%	54,562 24,2%
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	909,905	833,117	833,117	968,143	135,026	16,2%	135,026 6,4%
DEPENSES D'INVESTISSEMENT (Dépenses d'intervention et dépenses de l'institution)	1 637,892	1 688,918	1 688,918	1 675,914	-13,004	-0,8%	-13,004 2,3%
TAUX D'AUTOFINANCEMENT	55,8%	49,3%	49,3%	57,9%	57,9%	-16,6%	-143,799 -2,3%
BESON DE FINANCEMENT	729,000	855,801	855,799	712,000	-143,801	-2,6%	-143,8 5,3%
ENCOURS DE DETTE au 31/12/n	5 092,6	5 506,8	5 506,8	5 383,0	-123,8	-2,6%	-143,8 5,3%
CAPACITE DE DESINDETTISEMENT (nombre d'années)	7,1	8,6	8,6	7,5*	7,5*		

(1) Recettes nettes des remboursements au titre du FNGR et perception CVAE.

(2) Hors remboursements au titre du FNGR et de la précaution CVAE.

(3) Recettes de fonctionnement - dépenses de fonctionnement.

(4) Epargne brute/dépenses de fonctionnement.

(5) Epargne brute - amortissement de la dette.

(6) Epargne nette/recettes de fonctionnement.

* Les nouvelles recettes fiscales créées en loi de finances pour 2015 au bénéfice de la Région Ile-de-France (140 M€) en vue de financer les dépenses d'investissement en commun ont vocation à permettre

Formation de l'autofinancement de la Région Ile-de-France (2004-2015)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes de fonctionnement de l'exercice	2 114,0	2 454,8	2 893,3	3 150,6	3 284,8	3 364,8	3 379,4	3 403,9	3 415,5	3 528,5	3 423,8	3 496,9
- dont excédent n-1 reporté	56,9	30,3	3,1	2,1	0,7	0,9	0,2	1,0	0,5	0,9	1,6	1,01
Dépenses de fonctionnement	1 154,2	1 403,6	1 786,5	2 156,8	2 344,2	2 464,7	2 564,8	2 572,3	2 667,1	2 775,8	2 704,0	2 780
Epargne brute de l'exercice	959,8	1 051,2	1 106,8	993,8	940,4	900,1	814,6	831,6	748,4	752,8	719,8	717,8
Taux d'épargne brute	45,4%	42,8%	38,3%	31,5%	28,6%	26,8%	24,1%	24,4%	21,9%	21,3%	21,0%	20,5%
Amortissement de la dette	164,9	166,7	167,7	173,2	185,6	202,5	245,1	268,0	285,0	306,8	367,0	441,5
Epargne nette	794,9	884,5	939,1	820,6	754,8	697,7	569,5	563,6	463,4	445,9	352,8	276,3
Taux d'épargne nette	37,6%	36,0%	23,5%	26,0%	23,0%	20,7%	16,9%	16,6%	13,6%	12,6%	10,3%	7,9 %
Recettes d'investissement (nettes des restitutions de taxes)	304,0	307,5	281,9	352,1	374,9	474,0	431,7	416,7	532,1	525,1	557,1	591,8
Auto-financement	1 098,9	1 192,0	1 221,0	1 172,7	1 129,7	1 171,7	1 001,2	980,3	995,5	971,0	909,9	968,1
Dépenses d'investissement (hors dette)	1 469,6	1 520,8	1 529,2	1 546,7	1 668,3	1 747,2	1 624,7	1 712,6	1 639,6	1 675,2	1 637,9	1 675,9
Taux d'autofinancement	74,8%	78,4%	79,8%	75,8%	67,7%	67,0%	61,6%	57,2%	60,7%	58,0%	55,6%	57,8 %

NB : les données 2009 sont comprises yc FCTVA plan de relance.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 90

Pour : 87

Contre : 2

Abstentions : 1

Ne prend pas part au vote : 0



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)