



Le président

Avis n° 2014 - 07
présenté au nom de la commission des Finances et plan
par **Colette Aubry**

13 novembre 2014

Relatif aux diverses dispositions d'ordre budgétaire et financier, aux modulations des fractions régionales du tarif de la TICPE pour 2015 et aux orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2015

Certifié conforme

Pour le président

Pierre Moulié
Vice-président

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

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions communes sur les FESI ;
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;
- la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 ;
- le projet de loi de finances pour 2015 ;
- le rapport CR 103-13 du Président du Conseil régional d'Ile de France sur les orientations budgétaires pour 2014 ;
- le rapport CR 83-14 du Président du Conseil régional d'Ile-de-France sur diverses dispositions d'ordre financier et budgétaire ;
- le rapport CR 84-14 du Président du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2015 ;
- le rapport CR 93-14 du Président du Conseil régional d'Ile-de-France sur les modulations des fractions régionales de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour 2015 ;
- les avis antérieurs du Ceser sur les orientations budgétaires, les projets de budget et les comptes administratifs de la Région Ile-de-France ;
- les deux lettres du Président du Conseil régional, du 20 octobre et du 5 novembre 2014, saisissant respectivement le Ceser d'une demande d'avis sur les orientations budgétaires pour 2015 et sur les diverses dispositions d'ordre budgétaire et financier ;

Entendu :

- l'exposé de Mme Colette AUBRY, au nom de la commission des Finances et du plan du Ceser ;

Considérant :

AU TITRE DES OBSERVATIONS DE PORTEE GENERALE

- que la situation économique demeure difficile ;
- que la préparation du budget 2015 de la Région Ile-de-France intervient dans un contexte législatif, marqué par des contraintes et des incertitudes fortement accrues ;
- que l'Exécutif régional a manifesté, dès le rapport sur les orientations budgétaires (OB) pour 2013, sa volonté de respecter les engagements suivants, à fin 2015, en matière de préservation des grands équilibres financiers :
 - un taux d'épargne brute autour de 20%,
 - un taux d'autofinancement de l'ordre de 50%,
 - une capacité de désendettement inférieure à 7,5 années ;
- que deux agences de notation ont attribué à nouveau, en octobre 2014, la meilleure note pouvant être obtenue par une collectivité territoriale (AA par Standard & Poor's et AA+ par Fitch) ;

AU TITRE DE L'EVOLUTION PREVISIBLE DES RECETTES

- que, dans le contexte des réformes de la politique de l'apprentissage, l'article 140 de la loi de finances pour 2014 a supprimé l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et a créé une nouvelle prime de 1 000 euros par apprenti et par année de formation, versée par les Régions, sans possibilité de bonus régional, fléchée sur les entreprises de moins de onze salariés ;
- que le financement de cette mesure est réalisé par l'affectation aux Régions d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), d'un montant global de 255 M€, et de dotations budgétaires, telles que prévues à l'article 13 du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, pour un montant complémentaire de 23,5 M€ ;
- que, suite à la Conférence sociale et aux Assises de l'apprentissage, une prime complémentaire à l'apprentissage de 1 000 euros pour les entreprises de moins de 250 salariés doit être mise en œuvre par les Régions, selon des modalités dont le projet de loi de finances n'a pas encore précisé le contenu, même si l'affectation d'une nouvelle fraction de la TICPE aux Régions, est envisagée ;
- que la prise en charge des quatre nouvelles compétences en matière de formation professionnelle, transférées aux Régions par la loi Sapin de mars 2014, est prévue dès janvier 2015 alors même que les modalités et les montants des compensations financières sont encore à préciser par voie d'amendement au PLF pour 2015 ;
- que, plus globalement, les recettes permanentes devraient baisser d'environ 130 M€ en 2015, pour s'établir à un montant global de 3,89 Md€ ;
- que, le "plan de mobilisation" de juillet 2013 prévoyant des recettes nouvelles de 750 M€ de 2013 à 2017, un amendement du gouvernement au PLF pour 2015 doit être présenté afin d'assurer une recette de 140 M€ à partir du budget régional pour 2015 ;
- que les évolutions en cours se traduisent par une perte d'autonomie fiscale pour la Région, comme l'a déjà exprimé le Ceser dans ses précédents avis, et une plus grande dépendance à la conjoncture économique, les recettes ainsi affectées n'ayant pas le dynamisme nécessaire ;

AU TITRE DES DEPENSES

- que l'Exécutif régional manifeste la volonté de maintenir un niveau conséquent d'investissements, en lien avec les engagements très importants pris dans les domaines des transports et des lycées, même si la part de l'investissement dans le total des dépenses est passé de 59% en 2004 à 40% en 2014 ;
- que les dépenses obligatoires atteignent 81% des dépenses de fonctionnement en 2015 ;
- que, selon l'Exécutif régional :
 - l'évolution de l'endettement doit continuer à être maîtrisée, alors même que la charge de la dette devrait atteindre 598 M€ en 2015 et même 724 M€ en 2017, contre 518 M€ au BP 2014, que l'encours de la dette devrait passer d'un stock de 4 731 M€ en fin 2013 à 5 126 M€ en fin 2014 et que la capacité de désendettement pourrait être évaluée à 8,4 années pour 2015, contre 7,4 en 2014 et 5,8 en 2012,
 - l'enveloppe d'emprunt prévisionnelle pour équilibrer le budget s'établirait à environ 850 M€ en 2015, sachant que 762 M€ devraient être mobilisés en 2014, 706 M€ l'ayant été en 2013,
 - les dépenses en crédits de paiement (CP) ont été de 2 546 M€ en 2013, soit un taux de réalisation de 99% du BP 2013, pour les dépenses de fonctionnement (hors dette) et de 1 675 M€, soit 102,7% du budget prévisionnel (BP) 2013, pour les dépenses d'investissement (hors dette) ;
- que les dépenses ainsi présentées ne prennent pas en compte l'éventuelle tarification unique pour le "pass navigo" ;

AU TITRE DE LA REALISATION DES GRANDS EQUILIBRES DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE

- que la volonté exprimée par l'Exécutif régional de présenter les OB pour 2015 à périmètre constant ne doit pas empêcher de mesurer les nouveaux engagements que la Région va devoir prendre, dès 2015, dans le contexte :
 - de l'augmentation des crédits de paiement liée aux projets très importants d'infrastructures à financer dans le cadre du CPER 2007-2013, prolongé en 2014, ou dans celui du prochain CPER pour 2015-2020,
 - des nouvelles responsabilités prises par la Région Ile-de-France en tant qu'autorité de gestion, assurant le contrôle d'une part importante des 915 M€ de financements européens devant être attribués aux acteurs franciliens ;

AU TITRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE (ACTE III DE LA DECENTRALISATION)

- que les transferts de compétence annoncés impliquent non seulement de garantir une compensation financière équivalente aux dépenses existantes mais nécessite également de prévoir une compensation complémentaire, s'il est constaté une dégradation du patrimoine, suite à la réalisation d'un audit patrimonial (exemple des collèges ou des routes) ;
- qu'un effet de ciseaux découle de l'écart croissant entre l'évolution des recettes, versées par l'Etat au titre d'une stricte compensation n'évoluant plus dans le temps, et celle des dépenses transférées, prenant en compte d'autres éléments (exemple des lycées avec l'évolution démographique des élèves accueillis et les rattrapages indiciaires des personnels transférés) ;

Emet l'avis suivant :

DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE BUDGETAIRE ET FINANCIER

Article 1

Le Ceser prend acte des propositions présentées par l'Exécutif régional relatives à diverses dispositions d'ordre budgétaire et financier qui reposent sur :

- l'affectation d'une partie des 280,5 M€, excédent cumulé de la section fonctionnement, telle que constatée à la clôture de l'exercice 2013, à hauteur de 278,9 M€ pour couvrir le besoin de financement en investissement ;
- l'ajustement de certaines dépenses à la baisse (8 M€ au titre des charges d'intérêt de la dette), à la hausse (9 M€ de restitution de taxes, 0,35 M€ au titre de l'annulation de recettes concernant les Iles de loisirs) et la constitution d'une provision de 3,1 M€ au titre du risque de contentieux pour les loyers de la Tour Montparnasse ;
- des écritures d'ordre d'un montant de 39,4 M€, équilibré en recettes et dépenses, destiné principalement à permettre l'ajustement du patrimoine régional (dépenses réalisées par l'Agence des espaces verts (AEV), liées aux études préparatoires aux travaux d'équipement ou encore liées aux parties communes des cités mixtes régionales).

MODULATIONS DES FRACTIONS REGIONALES DU TARIF DE LA TAXE INTERIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ENERGETIQUES (TICPE) POUR 2015

Article 2

Le Ceser prend acte des propositions présentées par l'Exécutif régional relatives aux modulations des fractions régionales du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour 2015 qui reposent sur la reconduction en 2015 des modulations de la TICPE et de la TICPE "Grenelle" adoptées en 2014, soit une recette :

- en section de fonctionnement d'environ 72 M€ en 2015 (contre 73 M€ en 2014) au titre de la modulation TICPE ;
- en section d'investissement d'environ 68 M€ en 2015 (au même niveau que 2014) au titre de la modulation TICPE "Grenelle".

ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2015

Article 3

Le Ceser prend acte des propositions d'orientations budgétaires pour 2015.

Article 4

Le Ceser regrette de n'avoir pas été destinataire du rapport de l'Exécutif à temps pour être diffusé aux membres de sa commission Finances et Plan, élargie aux présidents et référents budget des autres commissions du Ceser.

Article 5

Le Ceser s'inquiète de la situation créée par l'augmentation de la charge de la dette et de la capacité à préserver des conditions favorables au financement des investissements, dans la mesure, notamment, où la part des dépenses obligatoires dans les dépenses de fonctionnement atteindra 81% en 2015.

De ce fait, le Ceser réaffirme la nécessité d'adapter le pilotage budgétaire aux très fortes et durables contraintes existantes, afin d'assurer une structure de financement soutenable dans la durée, ce qui peut nécessiter de s'interroger sur les compétences non obligatoires de la Région.

Article 6

Les orientations budgétaires pour 2015 étant présentées dans ce rapport de l'Exécutif à « *périmètre constant* », le Ceser attire cependant l'attention du Conseil régional sur la nécessité de veiller à ce que le BP intègre les opérations susceptibles d'être menées en 2015 avec les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), voire les projets qui auront été déjà inscrits en 2014 et dont le financement européen devra être avancé par la Région, en tant qu'autorité de gestion...
