

Avis n°2017-16
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2018

16 novembre 2017



Avis n° 2017-16
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

16 novembre 2017

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2018

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

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° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- les avis antérieurs du Ceser sur les orientations budgétaires, les projets de budget et les comptes administratifs de la Région Ile-de-France ;
- l'avis n°2014-10 du Ceser, adopté le 13 novembre 2014, sur l'opportunité d'une candidature de Paris/Ile-de-France à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, préparé, au nom de la commission tourisme, sports et loisirs, par M. Jean-Jacques DRET ;
- l'avis n°2015-01 du Ceser, adopté le 04 février 2015, sur le projet de candidature de la France à l'Exposition universelle en 2025, présenté, au nom de la commission Culture et communication, par Mme Corinne DOS SANTOS ;
- l'avis n° 2015-05 du Ceser, adopté le 21 mai 2015, sur le projet de Contrat de plan Etat-Région 2015-2020, présenté, au nom de la commission Finances et plan, par M. Daniel RABARDEL ;
- l'avis n° 2016-07 du Ceser, adopté le 1^{er} juillet 2016, sur une nouvelle stratégie européenne pour la Région d'Europe, présenté, au nom de la commission Action européenne et internationale, par M. René BERTAIL.
- l'avis n° 2016-15 du Ceser, adopté le 8 décembre 2016, sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), présenté, au nom de la commission Emploi et développement économique, par M. Jean-Louis RABOURDIN ;
- l'avis n° 2016-16 du Ceser, adopté le 8 décembre 2016, sur l'évolution de la gouvernance du Nouveau grand Paris, présenté, au nom de la commission Transports, par M. Jean DEPRAETER ;
- l'avis n° 2017-02 du Ceser, adopté le 19 janvier 2017, sur le projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, présenté, au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie, par Mme Colette AUBRY et Mme Martine THEAUDIERE ;
- l'avis n° 2017-03 du Ceser, adopté le 19 janvier 2017, sur l'établissement de nouvelles coopérations avec des régions européennes, présenté, au nom de la commission Action européenne et internationale, par M. Eric FORTI ;
- l'avis n° 2017-13 du Ceser, adopté le 25 octobre 2017, sur le développement de nouvelles coopérations avec d'autres régions européennes, présenté, au nom de la commission Action européenne et internationale, par M. Eric FORTI ;
- l'avis n° 2017-04 du Ceser, adopté le 23 février 2017, sur le programme prévisionnel des lycées 2017-2027, présenté, au nom de la commission Education, formation, enseignement et recherche, par M. Bruno JOUVENCE ;
- l'avis n° 2017-11 du Ceser, adopté le 14 septembre 2017, sur la stratégie pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, présenté, au nom de la commission Education, formation, enseignement et recherche, par Mme Manuelle FRANCK ;
- l'avis d'étape n° 2017-12 du Ceser, adopté le 14 septembre 2017, sur l'évaluation de la pertinence du dispositif des bassins d'emplois du SRDEII, présenté, au nom de la commission Emploi et développement économique, par Mme Marie LEPRETRE ;
- l'avis n° 2017-09 du Ceser, adopté le 29 juin 2017, sur la Région Ile-de-France et les nouveaux modes de financement de l'apprentissage, présenté, au nom de la commission Finances et plan, par M. Eric FIBLEUIL ;

- l'audition, le mercredi 04 octobre 2017, par la commission Finances et plan élargie du Ceser, de M. Gérard TERRIEN, Président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, sur l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales ;
- l'avis n° 2017-14 du Ceser, adopté le 25 octobre 2017, sur les métiers d'art au service du développement et du rayonnement de l'Ile-de-France, présenté, au nom de la commission Culture et communication, par M. Franck STAUB ;
- le rapport CR 2017-188 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires 2018 ;
- le rapport CR 2017-174 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France sur la fixation des taux pour la TICPE Grenelle et sur le montant de la taxe additionnelle spéciale annuelle pour 2018 ;
- la lettre du 10 novembre 2017 par laquelle la Présidente du Conseil régional saisit le Ceser pour que soit rendu un avis sur les orientations budgétaires 2018 ;

Entendu :

- l'exposé de M. Michel GIORDANO, au nom de la commission Finances et plan du Ceser ;

Considérant :

Sur le contexte législatif

- que, conformément aux dispositions prévues à l'article 149 de la loi de finances initiales 2017, les Régions se verront allouer, à compter de 2018, une fraction des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en lieu et place de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- que le fonds de soutien de 450 M€ pour le développement économique attribué aux Régions (55 M€ à la Région Ile-de-France) prévu dans le projet de loi de finances pour 2017 est annulé dans le projet de loi de finances initiales pour 2018 ;
- que le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2018 à 2022, en ses articles 10 et 24, met en place un nouveau cadre pour les finances des collectivités territoriales ;

Sur l'ensemble des recettes régionales

- que l'ensemble des recettes régionales devrait s'élever en 2018 à 4 140 M€, soit -2,4 % par rapport au BP 2017 et -0,7% par rapport à ce que pourrait être le réalisé 2017 ;
- que le remplacement de la DGF par une fraction de la TVA modifie la structure des recettes régionales qui peuvent être classées comme suit :

Sur le détail des recettes régionales

- que les recettes fiscales liées à l'activité économique (CVAE, TVA, nouvelle taxe d'apprentissage assise sur la masse salariale) représentent plus du tiers, après prise en compte de la péréquation, des recettes globales, contre moins du quart lors du précédent exercice : 1 514 M€ en 2018 contre 1 018 M€ à l'exécution prévue en 2017 ;
- que les dotations de l'Etat ou quasi-dotations (IFER, frais de gestion de fiscalité directe, droits à compensation, dotation générale de décentralisation, dotation régionale d'équipement scolaire), en diminution par rapport à 2017, représentent près du tiers des recettes : 1 236 M€ en 2018 contre 1 707 M€ à l'exécution prévue en 2017 ;
- que la consommation automobile (cartes grises, fractions « modulations 2007 » et « Grenelle » de TICPE, amendes de police) et le secteur de l'urbanisme et de l'immobilier (taxe sur les bureaux, droits de mutation des locaux professionnels, taxe sur la création de bureaux, taxe d'aménagement, taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, taxe additionnelle spéciale annuelle) représentent près d'un tiers des recettes : 1 132 M€ en 2018 contre 1 110 M€ à l'exécution prévue en 2017 ;

Sur les péréquations régionales

- que le prélèvement au titre de la péréquation des ressources perçues par les Régions, devrait être en croissance continue entre 2018 et 2020 : en 2018, ce prélèvement sera de 115,3 M€ au regard de la progression prévisionnelle de la CVAE ; (*ce fonds national de péréquation des ressources des Régions a pour objectif de faire converger vers la moyenne nationale les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les Régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle : CVAE, IFR, DCTRP, FNGIR*) ;
- que le montant du prélèvement au titre du Fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR) restera, en 2018, figé au niveau de 2013 : 674,8 M€ ;
- que les spécificités de la Région Ile-de-France devraient, dans la définition des péréquations, être prises en considération à leur juste mesure ;

Sur les dépenses obligatoires de fonctionnement

- que les dépenses obligatoires seraient stabilisées autour de 2 060 M€ en 2018 soit une baisse de 22 M€ (-1,1 %) par rapport à la prévision d'exécution 2017 ; elles se composent comme suit :

Sur le détail des dépenses obligatoires de fonctionnement

- contribution à Ile-de-France mobilités : 653 M€ (646 M€ en prévision d'exécution 2017) ;
- ressources humaines : 465 M€ (454 M€ en prévision d'exécution 2017) ;
- apprentissage : 230 M€ (228 M€ en prévision d'exécution 2017) ;
- lycées : 255 M€ (253 M€ en prévision d'exécution 2017) ;
- formation professionnelle : 258 M€ (309 M€ en prévision d'exécution 2017) ;
- formations sanitaires et sociales : 199 M€ (192 M€ en prévision d'exécution 2017) ;

Sur les dépenses d'investissement

- que les dépenses d'investissement (hors dette) réalisées en 2017 pourraient s'élever, en crédits de paiement, à 1 575 M€ contre 1 888 M€ inscrits au budget 2017 ;

Sur l'emprunt et la dette

- que le rapport sur les orientations budgétaires prévoit que l'amortissement du capital de la dette restera à un niveau élevé : 525 M€, soit + 190 M€ par rapport au niveau moyen de remboursement du capital entre 2010 et 2016 (335 M€ en moyenne sur cette période) ;
- que le rapport sur les orientations budgétaires 2018 prévoit un emprunt d'équilibre du même niveau que celui voté au BP 2017 (autour de 800 M€) ;
- que l'objectif affiché pour 2018 est de maintenir le taux d'épargne brut à un niveau supérieur à 20 % ;
- que, pour maintenir un niveau d'investissement suffisant, la Région, ces dernières années, a eu recours à l'emprunt ; l'encours de sa dette est donc passé de 1 978 M€ en 2004 à 5 577 M€ en 2016 ;
- que, même si la Chambre régionale des comptes a observé, en septembre 2014, que la gestion de la dette est active et la situation financière bien maîtrisée, il n'en demeure pas moins que la capacité de désendettement de la Région s'est nettement dégradée, passant de 2 années en 2004 à 7,2 années en 2016.
- que la dette de la Région se compose, au 31 octobre 2017, d'emprunts obligataires à hauteur de 86,1 % (contre 84,1 % au CA 2016) ;
- que cette dette, à la fin du mois d'octobre, est principalement à taux fixe, à hauteur de 84 % ;

Sur l'amélioration de l'information budgétaire

- que les délais donnés au rapporteur permanent « budget » du Ceser sont trop courts pour préparer, dans des conditions normales, un projet d'avis : le présent avis, voté en commission Finances et plan, mardi 14 novembre 2017, a été élaboré à partir des éléments d'information exposés oralement le mercredi 08 novembre 2017 et du rapport de l'Exécutif régional pour le lundi 13 novembre 2017 ;
- que la complexité des mécanismes budgétaires qui gouvernent les finances publiques est croissante et contrevient à l'objectif de rendre plus accessible aux citoyens les documents publics, au nombre desquels les budgets des collectivités territoriales ;

- que la consolidation des risques voire des comptes de la Région et leur certification devraient être mises en place pour en assurer une meilleure lisibilité et obtenir une fiabilité indiscutable de l'information budgétaire ;
- que l'approche transversale étant une plus-value pour la lisibilité du Budget régional, un « jaune budgétaire » devrait être consacré au secteur du handicap ;

Sur les priorités de l'Exécutif régional pour l'année 2018

- le déménagement d'une partie des services de la Région à Saint-Ouen, outre les changements géographique et fonctionnel qu'il entraîne, s'accompagnera d'une transformation de la politique sociale dans la gestion des ressources humaines ;
- **Accompagner la transformation écologique de notre Région** (investir sur les transports du futur ; faire de l'énergie la priorité 2018 de la feuille de route environnementale ; aménager durablement le territoire en se projetant dans l'Ile-de-France de demain ; la substitution aux conseils départementaux et le soutien renforcé aux parcs naturels régionaux dans le cadre du Pacte rural) ;
- **Investir pour l'emploi à travers la formation de chaque Francilien et la mobilisation au bénéfice de nos entreprises** (offrir les meilleures conditions d'études aux lycéens franciliens grâce à la mise en œuvre rapide du plan d'urgence pour les lycées ; amplifier la croissance de l'apprentissage en Ile-de-France ; favoriser la réussite dans les formations sanitaires et sociales par la qualité et l'amélioration du pilotage des instituts ; faire de l'Ile-de-France une référence en matière d'accès à l'enseignement supérieur, d'insertion post-bac et de sciences au sein de campus attractifs ; développer une offre de formation professionnelle adaptée et de qualité pour favoriser l'emploi ; poursuivre l'effort financier en matière de développement économique et d'innovation tout en renforçant l'offre et la qualité de service en direction des entreprises ; mettre en œuvre la nouvelle stratégie touristique de la Région, en lien avec les acteurs du territoire ; déployer un « pacte agricole » porteur de mesures structurantes pour accroître la résilience des exploitations et répondre aux aspirations des 12 millions de consommateurs franciliens ; confirmer la réorientation et la réorganisation de l'action internationale) ;
- **Lutter contre les fractures** (répondre au défi du logement et de la réduction des fractures urbaines par une politique équilibrée ; assurer la sécurité pour tous et partout ; favoriser l'accès de tous les Franciliens à la culture ; promouvoir le sport pour tous ; déployer la Région solidaire pour ceux qui en ont besoin ; renforcer l'attractivité des Iles-de-loisirs) ;
- **Après la montée en puissance de la programmation, accélérer la certification des fonds européens** (poursuivre en 2018 la mobilisation des fonds structurels européens au bénéfice des Franciliens ; l'accompagnement des Franciliens vers les autres sources de financements européens ; poursuite du dispositif « Europe » ; l'Ile-de-France, une Région qui s'engage en Europe).
- **Poursuivre la recherche d'efficience dans le fonctionnement de la collectivité et des organismes associés**

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte des orientations budgétaires présentées par l'Exécutif au Conseil régional pour l'année 2018 et attend leur traduction dans le Budget primitif.

Article 2 :

Au sujet de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), le Ceser note le remplacement de « la modulation TICPE 2007 » par la nouvelle fraction régionale de TICPE non modulable (1,77 € par hectolitre pour les supercarburants sans plomb et 1,15 € par hectolitre pour le gazole) : il regrette que soit ainsi enlevée à la Région une certaine liberté de décision.

Le Ceser note aussi, concernant « la TICPE Grenelle », le maintien, en 2018, de la modulation appliquée en 2017, soit la majoration suivante du tarif de la taxe intérieure de consommation

applicable aux carburants vendus aux consommateurs finaux sur le territoire régional : 0, 73 € par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et 1, 35 € par hectolitre pour le gazole.

Article 3 :

L'article 77 de la loi de finances pour 2015 a créé, au profit de la Région Ile-de-France, deux nouvelles recettes fiscales, à hauteur de 145 M€, pour financer ses investissements en faveur des transports en commun.

Le Ceser constate que la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement voit son assiette et ses tarifs être déterminés par la loi pour un produit annuel de 65 M€.

Le Ceser prend acte de la décision de l'Exécutif régional de maintenir, en 2018, le produit de la taxe additionnelle spéciale annuelle à hauteur de 80 M€.

Article 4 :

Le Ceser estime indispensable de travailler à une plus grande fiabilité des comptes publics comme la Cour des comptes le demande elle-même dans son rapport sur les Finances publiques locales (octobre 2017) et rappelle l'article 47-2 de la Constitution: « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Le Ceser est attaché à l'évaluation des politiques publiques dont la juste appréciation des éléments financiers par, entre autre, la réalisation de « jaunes budgétaires », constitue un des éléments.

Dans ce cadre, il suit avec attention l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales menées par 25 d'entre elles jusqu'en 2022 et ce, en application de l'article 110 de la loi NOTRe.

Dans cette optique, le Ceser réaffirme à l'Exécutif régional son intérêt pour la mise en place d'un processus d'agrégation des comptes des organismes liés à la Région et ce, afin de mieux appréhender la réalité budgétaire et comptable de cette dernière.

Article 5 :

Le Ceser souligne le nombre très important de strates d'administration en Ile-de-France que la nouvelle organisation, loin d'atténuer, a alourdi. Il en ressort, pour les Franciliens, une trop grande complexité de la sphère publique territoriale à laquelle s'ajoute une absence de vue d'ensemble de la dépense et de la dette publique locale en Ile-de-France.

Le Ceser souhaite que la Région prenne l'initiative d'un travail d'amélioration de la qualité de l'information financière relative à la sphère publique territoriale en Ile-de-France.

Article 6 :

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) affirmé par l'Etat dans l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2018-2022 prévoit une réduction cumulée, sur cette période, du besoin de financement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre à hauteur de 13 Mds€ ainsi qu'une évolution annuelle des dépenses de fonctionnement plafonnée.

Dans ce cadre, la trajectoire budgétaire de la Région Ile-de-France comme celle des 318 autres grandes collectivités territoriales en France qui représentent les 2/3 de la dépense de fonctionnement, devra faire l'objet d'une contractualisation avec l'Etat sur laquelle, le moment venu, le Ceser se prononcera.

Le Ceser réaffirme son attachement à la libre administration des collectivités territoriales ainsi qu'à leur autonomie fiscale et financière.

Article 7 :

Le Ceser se félicite de la stabilisation du recours à l'emprunt à hauteur de 800 M€ mais alerte néanmoins sur un accroissement prévisible de l'endettement de la collectivité régionale. Il encourage l'Exécutif à continuer son effort de maîtrise de la dette.

Le Ceser note que l'article 24 du PLPFP 2018-2022 prévoit une nouvelle règle prudentielle (avec sanction le cas échéant) pour mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales.

Le Ceser approuve le principe d'établissement, par décret, d'un plafonnement du ratio de désendettement des Régions. Il souhaite que des souplesses soient introduites permettant à la Région de négocier avec l'Etat le niveau de désendettement au regard des enjeux locaux.

Article 8 :

Le Ceser apprécie la nouvelle présentation des recettes de fonctionnement et d'investissement dans ce débat d'orientations budgétaires et en sait gré à l'Exécutif régional : cette approche plus simple et plus lisible du budget était en effet une demande constante du Ceser.

Article 9 :

Le Ceser regrette la suppression du fonds de soutien exceptionnel au développement économique pour les Régions (perte de 55 M€ pour la Région Ile-de-France).

Le Ceser considère que la suppression de ce fonds au bénéfice des Régions constitue un mauvais signe au regard des nouvelles responsabilités régionales. Cette suppression a pour conséquence de diminuer les recettes de fonctionnement de la Région et donc de réduire des dispositifs mis en place ; les collectivités régionales dont la Région Ile-de-France ont manifesté leur désaccord avec l'Etat, désaccord partagé par le Ceser Ile-de-France.

Article 10 :

Le Ceser se félicite du remplacement de la dotation globale de fonctionnement par une fraction de la TVA, plus dynamique pour les recettes de la Région et en attend l'incidence sur l'exercice budgétaire 2018.

Article 11 :

Dès l'année 2018, le déménagement du siège de la Région à Saint-Ouen deviendra effectif et se poursuivra au long de l'année 2019.

Le Ceser renouvelle sa demande, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, d'informations sur les incidences financières et fonctionnelles engendrées par ce déménagement dont les économies générées en 2018 et au-delà.

Article 12 :

Le Ceser souligne les efforts affichés par la Région pour l'attractivité du territoire francilien, en particulier par les politiques publiques proposées dans le domaine de l'économie, du tourisme, de la culture ou des transports sans omettre l'enseignement, la formation ou l'innovation.

La mise en place de ces politiques publiques a besoin de continuité car la réalisation de projets comme Saclay, l'axe Seine ou le canal Seine Nord Europe ne peuvent se faire que dans la durée.

C'est pourquoi le Ceser relève l'importance des programmations pluriannuelles, qu'il s'agisse du contrat de plan Etat-Région 2015-2020, des contrats de plan interrégionaux (CPIER) « Plan Seine » et « Vallée de Seine », du programme prévisionnel d'investissement 2017-2027 pour les lycées ou des schémas directeurs qui structurent l'action de la Région Ile-de-France.

Enfin, les Jeux olympiques et paralympiques en 2024 et la candidature de la France à l'Exposition universelle en 2025 devraient être l'occasion de valoriser les atouts de la région Ile-de-France et de constituer des vitrines de l'excellence française.

Le Ceser est en attente de leurs différentes projections budgétaires.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 93

Pour : 76

Contre : 5

Abstentions : 12

Ne prend pas part au vote : 0



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

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