

Avis n°2016-01 présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2016

10 mars 2016



Avis n° 2016-01
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Michel GIORDANO**

10 mars 2016

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2016

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) ;
- la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;
- le rapport CR 44-16 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France sur les orientations budgétaires pour 2016 ;
- 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° 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 ;
- la lettre du 26 février 2016 par laquelle la Présidente du Conseil régional saisit le Ceser pour que soit rendu un avis sur les orientations budgétaires 2016 ;

Entendu :

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

Considérant :

Sur le contexte institutionnel et la situation macro-économique

- que la préparation du budget 2016 de la Région Ile-de-France intervient dans un contexte de renouvellement, en décembre, de l'Exécutif régional;
- que la situation économique nationale laisse entrevoir une prévision de croissance de + 0,4 % pour chacun des deux premiers trimestres de l'année 2016 (INSEE, 12 janvier 2016) ;
- que la réforme territoriale n'est pas achevée, des dispositions réglementaires devant être prises pour sa mise en application ;

Sur les apports de la loi NOTRe du 7 août 2015

1/ quant aux informations que doit contenir le rapport d'orientations budgétaires

- que la loi NOTRe, susvisée, qui complète la loi ATR du 6 février 1992, précise, en son article 107, que le rapport d'orientations budgétaires doit comprendre, a minima, les informations suivantes : engagements pluriannuels envisagés (autorisations nouvelles d'engagement et/ou de programme), structure et évolution des dépenses, des effectifs et de la gestion de la dette, évolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ;

2/ Quant au périmètre d'action de la collectivité régionale

- que, dans un objectif d'économies budgétaires, la clause de compétence générale est supprimée pour les Départements et les Régions, en évitant les financements croisés ;
- que des dispositifs législatifs permettent cependant de s'affranchir des effets de la suppression de la clause de compétence générale ;

- que les Régions se voient attribuer un bloc de compétences avec, particulièrement 7 domaines bien définis :
 - l'article 2 de la loi NOTRe consacre la Région en tant que collectivité responsable de la définition des orientations en matière de développement économique et de l'élaboration d'un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui devra s'imposer aux autres collectivités ; que ce SRDEII est un document à portée programmatique qui doit être adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux ;
 - coordonner des initiatives publiques en matière de tourisme ;
 - élaborer le Plan régional de prévention et de gestion des déchets, plan unique avec lequel les actes des collectivités territoriales devront être compatibles ;
 - élaborer le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), le SDRIF étant maintenu pour l'Ile-de-France ;
 - maîtriser la compétence en matière de transports routiers non urbains et en matière de transports scolaires, étendant la compétence à l'ensemble des transports de voyageurs à l'instar de la Région Ile-de-France ;
 - prendre, si besoin, des compétences en matière de ports maritimes et intérieurs ;
 - coordonner des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire ;

Sur l'absence d'autonomie fiscale et financière

- que l'exercice budgétaire de la Région Ile-de-France est particulièrement contraint : l'autonomie fiscale et financière de la Région est limitée aux cartes grises, et 80 % de ses dépenses de fonctionnement sont obligatoires ; à quoi s'ajoute l'effet ciseaux, en tendance depuis plusieurs années, qui voit les dépenses augmenter plus vite que les recettes ;

Sur une dynamique budgétaire qui se dégrade continuellement

- que la part de l'investissement est passée de 59 % en 2004 à 42,9 % en 2014 du fait de l'augmentation inversement proportionnelle des dépenses de fonctionnement, en partie liée à l'application de l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) ; voir le tableau ci-dessous (comptes administratifs des exercices concernés) :

Dépenses en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investissement	1647	1696,1	1702,2	1727,5	1865	1982,6	1876,9	1995,3	1940	1995	2031	2138
Evolution indiciaire	100	103	103,4	104,9	113,2	120,4	114	121	118	121	123,3	129,8
% du total	58,9%	54,7%	48,8%	44,5%	44,3%	44,6%	42,3%	43,7%	42,1%	41,8%	42,9%	43,5%
Fonctionnement	1154,2	1403,6	1786,5	2156,8	2344,2	2464,8	2564,8 ⁽¹⁾	2572,3	2667	2776	2704	2780
Evolution indiciaire	100	121,6	154,8	186,9	203,1	213,5	222,2	222,9	231,1	241	234,3	240,8
% du total	41,1%	45,3%	51,2%	55,5%	55,5%	55,4%	57,7%	56,3%	57,9%	58,2%	57,1%	56,5%
TOTAL (M€)	2801,2	3099,7	3488,7	3884,2	4209,2	4447,4	4441,7	4567,6	4607	4771	4735	4918
Evolution indiciaire	100	110,6	124,5	138,7	150,3	158,8	158,6	163,1	164,5	170,3	169	175,5

¹ Dont 80 M€ de provision de lissage de la charge des intérêts de la dette reprise pour 70 M€ en 2014

- qu'il est prévu, dans le rapport sur les orientations budgétaires 2016, que les dépenses d'investissement et de fonctionnement soient, au compte administratif 2015, en augmentation, pour atteindre respectivement 2 138 M€ et 2 780 M€ ;
- que la dynamique budgétaire de la Région se dégrade en continu depuis dix ans : ainsi, le taux d'épargne brute est passé de 45,4 % en 2004 à 21 % en 2014 ; le taux d'épargne nette, de 37,6 % en 2004 à 10,3 % en 2014 ; le taux d'autofinancement, de 74,8 % en 2004 à 55 % en 2014. Voir le tableau ci-dessous :

Extrait du tableau de la page 86 du tome 1 Compte administratif 2014	2004	2013	2014
Recettes de fonctionnement	2114	3529	3424
Épargne brute	960	753	720
Taux d'épargne brute	45,4 %	21,3 %	21 %
Amortissement de la dette	165	307	367
Épargne nette	795	446	353
Taux d'épargne nette	37,6 %	12,6 %	10,3 %
Autofinancement	1099	971	910
Dépenses d'investissement	1470	1675	1638
Taux d'autofinancement	74,8 %	58 %	55,6 %

- que le rapport sur les orientations budgétaires 2016 prévoit, au compte administratif 2015, une diminution des taux d'épargne brute et nette, pour atteindre respectivement 20 % et 7,9 % ;
- qu'en valeur absolue, l'épargne nette prévue au compte administratif 2015 est de 256 M€ ; pour l'année 2016, si un accord avec l'Etat n'avait pas été conclu pour financer le Pass Navigo à tarif unique, l'épargne nette serait négative ;
- qu'en conséquence, cette baisse des taux d'épargne pourrait conduire à l'incapacité de la collectivité régionale d'amorcer un mouvement de désendettement ;
- que, pour l'exercice à venir, les recettes de fonctionnement en provenance de l'Etat sont nettement en baisse (-76 M€), qui s'ajoute à la baisse des recettes en provenance de la fiscalité directe (- 75 M€) ;
- que, concernant la CVAE, le constat est fait de son caractère erratique, rendant difficile l'exercice de prévisions ;

Sur la dette

- que, pour maintenir un niveau d'investissement suffisant, la Région a eu recours à l'emprunt ; l'encours de sa dette est donc passé de 1 978 M€ en 2004 à 5 093 M€ en 2014 ;
- 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 7,1 années en 2014. Voir le tableau ci-dessous (*dans le projet de BP 2015, tome 1, page 37*) :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 prév
Dette courante	1 885	2 052	2 195	2 400	2 754	3 127	3 507,0	3 972,0	4 332,0	4 731,0	5 093,0	5 363,0
METP	93,0	56,0	37,0	19,0	11,0	2,0	0,4	0	0	0	0	
TOTAL	1 978	2 108	2 232	2 419	2 765	3 129	3 507	3 972,0	4 332,0	4 731,0	5 093,0	
Variation base 100 en 2004	100,0	106,6	112,8	122,3	139,8	158,2	177,3	200,8	219,0	239,0	257,4	
Capacité de désendettement							4,3	4,8	5,8	6,3	7,1	7,5

- que le rapport sur les orientations budgétaires 2016 prévoit, au compte administratif 2015, un encours de dette à hauteur de 5 363 M€ et une capacité de désendettement se dégradant un peu plus pour atteindre 7,5 années ;

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, lundi 7 mars 2016, a été élaboré à partir des éléments d'information transmis le mardi 1^{er} mars 2016 par Monsieur le directeur général des services lors de son audition par la commission Finances et plan élargie ;
- que dans ces conditions de délais, il n'a pas été possible pour toutes les commissions thématiques d'examiner les orientations budgétaires ;
- que la Chambre régionale des comptes, dans ses observations de septembre 2014, suggérait à la Région de clarifier la valeur des restes à mandater portant sur les autorisations de programme ; d'indiquer le nombre exact de dispositifs de subventions réellement actifs ; d'améliorer une présentation trop éclatée du volume global des crédits programmés par fonction et par secteur dans le cadre d'un échéancier pluriannuel ;
- que la Région Ile-de-France, dorénavant autorité de gestion de la majeure partie des financements européens liés aux fonds européens structurels et d'investissement (FESI), tels que le FEDER, le FSE, et le FEADER, alloués à l'Ile-de-France pour 2014-2020, manque aujourd'hui d'une présentation budgétaire suffisamment lisible de ces crédits européens ;
- que l'impact budgétaire de la compétence « transports », l'une des plus importantes de la Région, se mesure pour beaucoup dans les comptes du Syndicat des transports de l'Ile-de-France (STIF) ; le Ceser, qui n'est pas représenté au sein de son conseil d'administration, est dans l'impossibilité d'évaluer cet impact budgétaire d'autant plus qu'il n'est pas destinataire des documents administratifs et financiers du STIF ;

Sur les autorisations d'engagement (AE-Fonctionnement) et de programme (AP-Investissement)

- que l'affectation des autorisations de programme (AP-Investissement), constitue, au-delà des montants d'AP votés au budget, la décision motrice de la politique d'investissement à moyen et long terme ;
- que la loi NOTRe, concernant les autorisations d'engagement (AE-Fonctionnement) et les AP, définit, en son article 133, un plafond de liquidation, d'engagement et de mandatement, par chapitre, égal à 4/12^{ème} des autorisations affectées au cours des exercices antérieurs, restant à mandater ;
- que, la loi NOTRe, en son article 133, donne la possibilité à l'assemblée régionale, ou, par délégation, à la commission permanente, de modifier ou reconduire les AE et AP votées l'année précédente, dans la limite de 1/3 des AP et AE votées l'année précédente ;
- que le nouvel exécutif régional a exprimé la volonté de proposer une présentation budgétaire des AE/AP plus conforme à la réalité de leur exécution ;

Sur les trois objectifs énoncés par l'Exécutif régional pour la mandature à venir

- qu'il s'agit de redonner la priorité à l'investissement en inversant, sur la mandature, l'évolution du rapport entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement ;
- qu'il s'agit de baisser les dépenses de fonctionnement de 5 % par an et ce, dès l'exercice 2016 ;
- qu'il s'agit de réduire le rythme de progression de la dette par la diminution de la notion « d'emprunt d'équilibre » ;

Sur les priorités annoncées par l'Exécutif régional pour l'année 2016

- investir pour l'avenir - relancer l'investissement sur tout le territoire : il s'agit des transports, des lycées et de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- promouvoir le développement économique sur l'ensemble du territoire : il s'agit du développement économique, de l'aménagement du territoire et des territoires ruraux ;
- favoriser l'emploi de tous les Franciliens : il s'agit de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;
- apporter une réponse de proximité aux préoccupations quotidiennes des Franciliens : il s'agit de la sécurité, de l'environnement, de la culture, du sport, de la santé et de la famille, de la jeunesse et de la vie associative ;

- maîtriser les moyens de l'Administration : il s'agit de faire des économies dans l'administration régionale et de faire participer les organismes associés de la Région à l'effort de maîtrise des moyens de l'Administration ;
- mobiliser d'autres sources de financement : il s'agit des fonds structurels européens et de développer de nouvelles sources de financement ;

Sur les audits commandés par l'Exécutif de la Région

- que l'Exécutif de la Région Ile-de-France a commandé trois audits, portant sur les organismes associés, sur les aspects financiers et juridiques de la gestion de la collectivité régionale et sur l'organisation du siège de la Région ;
- que le Ceser attend les conclusions de ces audits pour éclairer ses analyses ;

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte des orientations budgétaires présentées par l'Exécutif au conseil régional pour l'année 2016 et attend leur priorisation ainsi que leur faisabilité budgétaire.

Article 2 :

Le Ceser renouvelle son souhait que soit réalisée, au plan national, une remise à plat de la structure budgétaire des collectivités régionales, l'autonomie fiscale de ces dernières se limitant aujourd'hui aux cartes grises donc sans aucune flexibilité.

Le Ceser, dans cette perspective, suggère que la Région Ile-de-France puisse bénéficier de l'autonomie fiscale quant à la taxe sur les bureaux et à la taxe additionnelle spéciale annuelle.

Article 3 :

Le Ceser propose que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sujette, depuis 2011, à des fluctuations de fortes amplitudes, soit remodelée pour une meilleure stabilité de son rendement dans un cadre pluriannuel.

Le Ceser estime que la péréquation de cette CVAE à laquelle les Régions sont astreintes doit être réexaminée à l'aune, d'une part, de la fusion récente des Régions et d'autre part des charges spécifiques supportées par la Région Ile-de-France.

Article 4 :

Le Ceser rappelle qu'il avait demandé à l'Exécutif régional de choisir un budget annexe, comme mode de suivi budgétaire, pour la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Cette option n'ayant pas été retenue, le Ceser demande que les éléments budgétaires, liés à la gestion des FESI, apparaissent dans tous les « bleus budgétaires » concernés et, ce, dans le souci d'une meilleure lisibilité.

Afin de pallier cette absence de budget annexe, la réalisation d'un « jaune budgétaire » pour le suivi des financements européens permettrait d'appréhender globalement les financements apportés par les FESI et par les programmes d'action communautaire (exemple d'Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation).

Article 5 :

Concernant les autorisations d'engagement (AE) et autorisations de programme (AP), le Ceser attend une meilleure lisibilité de la nouvelle présentation budgétaire annoncée par l'Exécutif régional.

Au sujet du cadre pluriannuel, il relève, concernant l'exécution du Contrat de plan Etat-Région, l'absence de ressources stables et identifiées sur la durée, en regard de l'affichage annoncé des investissements prioritaires, par exemple dans l'enseignement supérieur.

Article 6 :

Le Ceser renouvelle sa demande pour être destinataire des comptes du STIF, la contribution du budget régional à ce dernier représentant un tiers des dépenses obligatoires de la Région.

Cet élément d'information est absolument nécessaire pour appréhender avec précision l'impact budgétaire des transports dans le budget et les finances régionales.

En ce qui concerne le Pass Navigo à tarif unique dont le coût est estimé par le STIF à 300 M€, il serait souhaitable qu'au-delà de 2016, les autres collectivités territoriales présentes au STIF participent à son financement, à hauteur de leurs poids respectifs comme c'est le cas pour les autres dépenses liées au coût de la tarification des transports en Ile-de-France.

Article 7 :

Le Ceser attire solennellement l'attention de l'Exécutif régional sur les conditions d'élaboration de ses avis budgétaires.

Il lui demande, en prévision du budget primitif, et du compte administratif de lui transmettre les documents budgétaires et financiers dans des délais lui permettant de travailler dans des conditions satisfaisantes.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 94

Pour : 90

Contre : 2

Abstentions : 2

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