

Avis n°2019-13
présenté au nom de la commission
Budget et finances
par **Joëlle DURIEUX**

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2020

14 novembre 2019



Avis n°2019-13
présenté au nom de la commission
Budget et finances
par **Jöelle DURIEUX**

14 novembre 2019

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2020

Certifié conforme
Le Président

Eric BERGER

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) ;
- Le rapport CR n° 2019-064 de la Présidente du Conseil régional d'Île-de-France sur les Orientations budgétaires 2020 de la Région ;
- Le rapport CR n°2019-071 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France portant « diverses dispositions financières » ;
- La lettre de saisine du 04 novembre 2019 par laquelle la Présidente du Conseil régional saisit le Ceser pour que soit rendu un avis sur les Orientations budgétaires 2020 de la Région Ile-de-France.

Entendu :

- L'exposé de Mme Joëlle DURIEUX, au nom de la commission Budget et finances du Ceser.

Considérant :

Sur le contexte macro-économique

- Que la prévision, par le Gouvernement et par l'ensemble des Instituts de conjoncture, de la croissance du PIB en volume est de 1,3 % en 2020, en légère baisse par rapport à 2019 (1,4 %) ;
- Que l'inflation serait en 2020 stable par rapport à 2019 (1,2 %) et en baisse par rapport à 2018 (1,8 %) ;
- Que le taux de chômage en Ile-de-France atteint, au deuxième trimestre 2019, 7,4 % soit son niveau d'avant la crise de 2008 ;
- Que plus de 59 000 entreprises ont été créées au deuxième trimestre 2019 en Ile-de-France (+ 16,3 % par rapport au deuxième trimestre 2018).

Sur l'instabilité du contexte normatif

- Qu'au 1^{er} janvier 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été remplacée par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- Que le produit des amendes de police a été « gelé », au 1^{er} janvier 2019, à la suite de la réforme du post-stationnement ;
- Que le produit, pour la Région, de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS) a été plafonné au 1^{er} janvier 2019 ;
- Que le projet de loi de finances pour 2020 pourrait mettre en place le remplacement de recettes assises sur la masse salariale (dans le cadre de l'apprentissage) par des dotations gelées ; et d'autre part la compensation de la recette de frais de gestion (liée à la réforme de la taxe d'habitation) par une dotation budgétaire.

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Que les recettes régionales devraient baisser en 2020 pour atteindre 4 354 M€ (- 2,6 % par rapport à 2019) ;
- Que les recettes de cessions atteindront, en 2020, un montant exceptionnel de 209,6 M€ dû à la vente du siège d'Invalides, du lycée Fortuny et de la monétisation de l'option d'achat détenue par la Région sur le bâtiment Influence 2, son nouveau siège à Saint-Ouen ;
- Que, hors le produit exceptionnel de ces ventes, la baisse des recettes entre 2020 et 2019 sera en réalité de 7,3 % ;
- Que les recettes régionales, dans un souci de clarté, sont présentées par l'Exécutif régional en six grandes familles, comme suit :
 - . Les recettes liées à l'activité économique ;
 - . Les dotations et recettes assimilables à des quasi-dotations ;
 - . Les recettes, principalement fiscales, liées à l'automobile ;
 - . Les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier ;
 - . Les recettes liées aux résultats des politiques régionales ;
 - . Les recettes diverses.

Sur le détail des recettes régionales

- Que les recettes fiscales liées à l'activité économique (CVAE, TVA) représenteraient, en 2020, près de 32,7 % des recettes globales contre 37,5 % en 2019 ;
- 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*), pourraient représenter 29,6 % des recettes globales en 2020, contre 27,7 % en 2019 ;
- Que les recettes fiscales liées à « la consommation automobile » (*cartes grises, fractions « modulations 2007 » et « Grenelle » de TICPE, amendes de police*) pourraient représenter, en 2020, 12,5 % des recettes globales contre 12,2 % en 2019 ;
- Que les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier (*taxe sur les bureaux, taxe sur les droits de mutation de locaux professionnels, taxe additionnelle spéciale annuelle, taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, taxe d'aménagement et taxe sur les constructions de bureaux*) pourraient s'élever, en 2020, à 13,1 % des recettes globales, contre 13,3 % en 2019 ;
- Que les financements liés aux résultats des politiques publiques régionales (*TICPE relative aux aides à l'apprentissage, FCTVA, fonds européens et plan d'investissement relatif aux compétences*) pourraient, en 2020, être d'un montant de 10,5 % des recettes globales, contre 7 % en 2019 ;
- Que les recettes diverses (contributions des familles aux services de restauration dans les lycées, produits financiers, co-financements publics etc.) pourraient représenter, en 2020, 1,6 % des recettes globales, contre 2,4 % en 2019.

Sur diverses dispositions financières

- Que la modulation du tarif de la « TICPE Grenelle » est reconduite et qu'elle contribue, entre autre, à l'amélioration du réseau des transports en Ile-de-France ;
- Que le produit de la taxe additionnelle spéciale annuelle est inchangé depuis son instauration, à compter de 2015 ; ressource d'investissement, elle est destinée à financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun.

Sur les péréquations régionales

- Que le prélèvement au titre de la péréquation des ressources perçues par les Régions devrait connaître une forte hausse en 2020: 160 M€ contre 110 M€ en 2019 ;
- Que le montant du prélèvement au titre du Fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR) restera, en 2020, 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, hors formation professionnelle et apprentissage, devraient atteindre 1 994 M€ en 2020, contre 1 987 M€ en 2019 ;
- Que ces dépenses obligatoires pourraient évoluer comme suit :
 - . Contribution à Ile-de-France Mobilités : 667 M€ en 2020 (658 M€ en 2019) ;
 - . Ressources humaines : 473 M€ en 2020 (469 M€ en 2019) ;
 - . Lycées : 230 M€ en 2020 (232 M€ en 2019) ;
 - . Centres de formations sanitaires et sociales : 202 M€ en 2020 (198 M€ en 2019).

Sur les dépenses d'investissement

- Que les dépenses d'investissement (hors dette) réalisées en 2020 pourraient « être en ligne » par rapport à 2019.

Sur l'emprunt et la dette

- Que le recours à l'emprunt, voté au BP 2019 à hauteur de 709,3 M€, est réduit, après le budget supplémentaire et la décision modificative, à hauteur de 361,55 M€ ;
- Que l'objectif affiché pour 2020 est de maintenir le taux d'épargne brut à un niveau supérieur à 20 % et de continuer à faire progresser le taux d'épargne nette autour de 20 % ;
- Que la dette de la Région se compose, à la mi-octobre 2019, hors encours mobilisé sur la ligne revolving, de 95,2 % d'emprunts à taux fixes et de 4,8 % d'emprunts à taux variables.

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 Budget et finances, mardi 12 novembre 2019, a été élaboré à partir des éléments d'information exposés oralement le jeudi 07 novembre et du rapport de l'Exécutif régional transmis le vendredi 8 novembre 2019 au soir ;
- 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 démarche de l'Exécutif, engagée en 2018, de consolidation des risques et d'engagement dans une procédure de certification des comptes de la Région afin d'en assurer une meilleure lisibilité et obtenir une fiabilité indiscutable de l'information budgétaire, doit être souligné.

Sur le prochain contrat de plan Etat-Région 2021-2027

- Que le prochain contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027 comportera trois grandes nouveautés par rapport aux générations précédentes de CPER :
 - . La mobilité multimodale sera traitée en parallèle du CPER, la nouvelle programmation des infrastructures de transport étant définie dans une contractualisation entre le Gouvernement et la Région, dans le respect de la trajectoire budgétaire inscrite dans la loi d'orientation des mobilités ;
 - . Les thématiques ouvertes à la contractualisation seront plus diversifiées que celles des générations précédentes. Ainsi, outre les thématiques traditionnelles du CPER comme l'enseignement supérieur et la recherche, le numérique ou la transition écologique et énergétique, de nouveaux sujets pourront être traités dans le CPER 2021-2027 comme la culture, la santé, le sport, l'agriculture ou le tourisme ;

. L'élaboration du CPER ne sera plus uniforme sur l'ensemble du territoire national mais fera l'objet d'un travail circonstancié dans chaque Région, en application du principe de différenciation.

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte des orientations budgétaires pour l'année 2020, présentées par l'Exécutif au Conseil régional avec une prévision de diminution des recettes de 2,6 % par rapport à 2019.

Article 2 :

Le Ceser prend également acte de la reconduction, par l'Exécutif régional, de la modulation du tarif régional de la « TICPE Grenelle » applicable aux carburants vendus aux consommateurs sur le territoire régional : 0,73 € par hectolitre pour le supercarburant sans plomb et 1,35 € par hectolitre pour le gazole.

Article 3 :

Le Ceser constate la décision de l'Exécutif régional de maintenir, en 2020, le produit de la taxe additionnelle spéciale annuelle (assise sur les propriétés bâties et le foncier des entreprises) à hauteur de 80 M€.

Article 4 :

Le Ceser rappelle que l'exercice budgétaire, depuis les orientations budgétaires jusqu'au compte administratif, se déploie dans le cadre de l'annualité et se mesure donc en crédits de paiements. Pour éviter toute confusion dans la présentation budgétaire avec la prévision pluriannuelle des crédits, exprimée en autorisations d'engagement et de programme, le Ceser demande à l'Exécutif, dans la présentation budgétaire des politiques publiques, d'opérer plus clairement cette distinction.

Article 5 :

Le Ceser approuve la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par l'Exécutif régional, ainsi que la mise en place d'instruments de contrôle, de prévision et de mesure d'impact des projets dans un contexte de recettes contraintes, volatiles et incertaines.

Le Ceser attire l'attention de l'Exécutif régional sur la nécessaire articulation et capitalisation des investissements régionaux avec ceux d'autres acteurs économiques.

Le Ceser souhaite cependant qu'apparaissent plus clairement, dans le pilotage du budget, les partenariats et niveaux de collaboration avec les acteurs du secteur privé ainsi que les différents acteurs publics ou parapublics.

Article 6 :

La préparation du prochain contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027 a débuté alors que le précédent CPER 2015-2020 est loin d'être achevé : à la fin de l'année 2018, seuls 12,6 % des engagements initiaux de la Région avaient été mandatés, soit 562 M€ sur 4 448 M€, essentiellement du fait du retard pris dans la réalisation des opérations en matière de transport.

Le Ceser souhaite donc connaître les causes d'un tel retard et disposer d'un bilan des opérations réalisées dans le cadre du CPER 2015-2020.

Le Ceser demande aussi à connaître l'échéancier prévisionnel de clôture de ce CPER.

Article 7 :

Le Premier ministre a adressé au Préfet de Région, au début du mois de septembre 2019, un calendrier de préparation du prochain CPER 2021-2027, comportant trois phases, pour une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2021 :

. **Jusqu'au 31 octobre 2019** : discussion entre le Préfet de Région et l'Exécutif régional pour établir des éléments de diagnostic partagé, pour identifier les enjeux et les axes prioritaires faisant le lien entre les stratégies régionales et les priorités de l'Exécutif régional ;

. **Début 2020** : à l'issue d'un travail interministériel, le Préfet de Région recevra un mandat de négociation qui validera les grandes orientations et précisera le cadrage budgétaire pour la période de contractualisation ;

. **Automne 2020** : finalisation et signature du CPER 2021-2027, avec auparavant, une saisie du Ceser pour Avis.

Le Ceser demande à être associé à chaque phase de la discussion entre l'Etat et l'Exécutif régional.

Article 8 :

Le Ceser attire une nouvelle fois l'attention de l'Exécutif régional sur la nécessité de proposer une politique du logement à la hauteur des besoins exprimés par les Franciliens.

L'Exécutif considérant que la véritable Métropole est la Région Ile-de-France, il convient alors que cette dernière fasse du logement une de ses priorités. Et ce, pour deux raisons :

. La Région Ile-de-France est en charge du développement économique et de l'aménagement du territoire. Or, ces compétences ne peuvent être pensées et travaillées en laissant de côté la dimension de l'habitat et du logement.

. Pour des millions de Franciliens, le logement est, avec l'emploi et les transports, d'une importance cruciale, vécue au quotidien.

Article 9 :

Le Ceser apprécie l'élaboration, par l'Exécutif régional, en 2019, d'une stratégie régionale de l'information et de l'orientation tout au long de la vie. Celle-ci doit se décliner en 2020 par la mise en place d'un fonctionnement en réseau, au niveau de chaque bassin d'emploi, du service public régional de l'orientation tout au long de la vie.

Article 10 :

Le Ceser recommande à l'Exécutif régional de développer des formations innovantes, dans le cadre du développement de l'économie numérique et de la transition écologique et de cibler, en priorité, les territoires fragiles et les plus éloignés du cœur de la Métropole.

De manière plus générale, il recommande aussi de faciliter l'hébergement des stagiaires de la formation professionnelle et des apprentis dans les territoires les plus éloignés du cœur de la région.

Article 11 :

L'Exécutif régional attend, en 2020, une recette exceptionnelle de 209,6 M€ au titre du produit exceptionnel des cessions de l'immeuble des Invalides, de la vente du lycée Fortuny et de la monétisation de l'option détenue par la Région sur le bâtiment Influence 2.

Par ailleurs, l'Exécutif régional a décidé de rester propriétaire de l'immeuble sis rue de Babylone et de l'ensemble Barbet-de-Jouy/Vaneau : l'immeuble de la rue de Babylone devrait être confié à un locataire portant un projet à dimension culturelle et sociale, l'ensemble Barbet-de-Jouy/Vaneau devant abriter, quant à lui, Paris Région Entreprises et le Comité régional du tourisme.

Le Ceser demande à connaître le calendrier prévisionnel d'installation de ces deux organismes régionaux dans l'ensemble Barbet-de-Jouy/Vaneau, accompagné du montant des travaux prévus pour cette installation.

Il souhaite également disposer d'informations sur l'état d'avancement des deux dossiers relatifs aux appels à manifestation d'intérêt (AMI) lancés le 1^{er} février 2019 pour le domaine de Villarceaux et le 1^{er} avril 2019 pour l'immeuble sis rue de Babylone.

Article 12 :

Le Ceser regrette que les orientations budgétaires 2020 n'évoquent pas la problématique des « zones blanches culturelles franciliennes » pour laquelle il a fait des préconisations, en mars dernier, dans un avis rendu sur saisine de l'Exécutif régional.

Ces « zones blanches culturelles » se situant dans les territoires ruraux, aux « marches » de la région Ile-de-France, le Ceser souligne l'importance de produire, pour ces territoires, un effort comparable à celui réalisé pour les banlieues et territoires urbains à partir des années 80.

Article 13 :

Il y a un an, éclatait en Ile-de-France comme partout en France, une crise à plusieurs dimensions, sociale, sociétale et institutionnelle.

Le Ceser, représentant la société civile organisée francilienne, a été interpellé par l'expression forte et parfois contradictoire de cette crise, révélatrice du malaise de la société française.

Il s'est mobilisé et a produit un document intitulé « Refaire société » qui suggère des pistes d'action pour la reconstruction du lien social en Ile-de-France, autour de ces quatre thématiques : aménagement du territoire : disparités et inégalités territoriales ; transition écologique ; démocratie représentative et démocratie participative ; citoyenneté, lien social et initiatives locales.

Le Ceser sera attentif à ce que cet objectif de reconstruction du lien social en Ile-de-France soit au cœur de l'exercice budgétaire à venir, avec une attention particulière sur la compétence exercée par la Région dans la coordination de sa politique jeunesse.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 130

Pour : 127

Contre : 0

Abstentions : 3

Ne prend pas part au vote : 0

