

Avis n°2018-07
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Joëlle DURIEUX**

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2019

15 novembre 2018



Avis n°2018-07
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Joëlle DURIEUX**

15 novembre 2018

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2019

Certifié conforme
Le Président

Éric 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) ;
- L'avis du Ceser n°2017-23, du 13 décembre 2017, sur le Budget primitif 2018 de la Région, présenté par Michel GIORDANO, rapporteur permanent « budget » du Ceser ;
- L'avis du Ceser n°2018-01, du 24 mai 2018, sur le Compte administratif 2017 de la Région, présenté par Joëlle DURIEUX, rapporteure permanente « budget » du Ceser ;
- L'avis du Ceser n°2018-2, du 24 mai 2018, sur le Budget supplémentaire de la Région, présenté par Joëlle DURIEUX, rapporteure permanente « budget » du Ceser ;
- Le rapport CR 2018-056 de la Présidente du Conseil régional d'Île-de-France sur les Orientations budgétaires 2019 de la Région ;
- Le rapport CR 2018-057 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France portant « diverses dispositions financières » ;
- La lettre de saisine du 09 novembre 2018 par laquelle la Présidente du Conseil régional saisit le Ceser pour que soit rendu un avis sur les Orientations budgétaires 2019 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 de la croissance du PIB en volume est de 1,7 % en 2019, en stabilité par rapport à 2018 ;
- Que la prévision par l'INSEE de la croissance du PIB en volume est de 1,6 % en 2019, en stabilité par rapport à 2018 ;
- Que ces deux prévisions montrent un ralentissement de l'activité économique par rapport à l'année 2017, où la croissance du PIB s'élevait à 2,3 % ;
- Que la Région Ile-de-France joue, dans ce contexte, un rôle dynamique, avec, selon l'INSEE, 80 000 créations nettes d'emplois en 2017 dans le secteur salarié marchand et plus de 11 000 durant les six premiers mois de l'année 2018.

Sur le contexte normatif

- Que, conformément aux dispositions prévues à l'article 149 de la loi de finances initiales 2017, les Régions se voient 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 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 ;
- Que plusieurs évolutions normatives en cours pourraient avoir des répercussions sur les recettes de la Région et rendent ces dernières incertaines : il s'agit des travaux sur une éventuelle territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), du rapport sur le financement du Grand Paris Express, de la refonte annoncée de la fiscalité locale ou des conséquences de la nouvelle loi sur la réforme de l'apprentissage ;

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Que les recettes régionales sont contraintes et volatiles : contraintes car les prévisions pour 2019 indiquent qu'elles restent inférieures à la dynamique de l'inflation (1,8 % en 2018) ; volatiles car elles sont de plus en plus décorrélées de la progression du PIB et se caractérisent par leur faible élasticité (inférieure à 1 entre 2010 et 2017) ;
- Que les recettes régionales, entre 2017 et 2018 devraient être en baisse de 61,7 M€, soit une diminution de 1,5 % en une année, alors que l'inflation attendue pour 2018 pourrait s'élever à 1,8 % ;
- Que les recettes régionales attendues en 2019 pourraient s'élever à 4 113 M€, en stabilité par rapport à l'exécution anticipée pour 2018 (+ 0,1 %) ;
- Que les recettes régionales, dans un souci de clarté, sont présentées par l'Exécutif régional en six grandes familles, 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*) représenteraient, en 2019, plus du tiers, après prise en compte de la péréquation, des recettes globales : 37 % contre 35 % en exécution anticipée 2018 ;
- 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 % des recettes globales en 2019, en baisse par rapport à l'exécution anticipée 2018 (30 %) ;
- Que les recettes fiscales liées à « la consommation automobile » (*cartes grises, fractions « modulations 2007 » et « Grenelle » de TICPE, amendes de police*) pourraient représenter, en 2019, 13 % des recettes globales, en stabilité par rapport à l'exécution anticipée 2018 ;
- 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 2019, à 13 % des recettes globales, en baisse par rapport à l'exécution anticipée 2018 (14 %) ;
- 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 2019, être d'un montant de 6 % des recettes globales, en hausse par rapport à l'exécution anticipée 2018 (5 %) ;
- Que les recettes diverses (*contributions des familles aux services de restauration dans les lycées, produits financiers, recettes liées aux ICNE etc.*) pourraient représenter, en 2019, 2 % des recettes globales, en baisse par rapport à l'exécution anticipée 2018 (4 %) ;

Sur les péréquations régionales

- Que le prélèvement au titre de la péréquation des ressources perçues par les Régions pourrait baisser légèrement en 2019: 110 M€ contre 115 M€ en 2018 ;
- Que le montant du prélèvement au titre du Fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR) restera, en 2019, 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 devraient être stabilisées autour de 2 032 M€ en 2019, en stabilité par rapport au BP 2018; en tendance, les dépenses obligatoires suivantes pourraient évoluer comme suit :
 - Contribution à Ile-de-France Mobilités en progression de + 1,5 % par rapport à 2018 ;
 - Ressources humaines en progression de + 0,8 % par rapport au budget 2018 ;
 - Lycées : stabilité du volume de dotations aux lycées par rapport à 2018 ;
 - Centres de formations sanitaires et sociales : dotations en progression sous l'effet principal du glissement-vieillesse-technicité (GVT) ;

Sur les dépenses d'investissement

- Que les dépenses d'investissement (hors dette) réalisées en 2018 pourraient s'élever, en crédits de paiement, à 1 400 M€ contre 1 856 M€ d'autorisations de programme affectées sur cet exercice 2018 ;

Sur l'emprunt et la dette

- Que le rapport sur les orientations budgétaires prévoit que l'amortissement du capital de la dette devrait diminuer : 346 M€ en 2019, soit – 211 M€ par rapport au budget 2018 ;
- Que le rapport sur les orientations budgétaires 2019 prévoit un emprunt d'équilibre légèrement inférieur à celui voté au BP 2018 (autour de 800 M€) ;
- Que l'objectif affiché pour 2019 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 devrait continuer à progresser à un rythme cependant inférieur à celui observé entre 2010 et 2015 ;
- Que, même si la Chambre régionale des comptes a observé, en septembre 2014, une gestion de la dette active et une situation financière bien maîtrisée, il n'en demeure pas moins que la capacité de désendettement de la Région s'était nettement dégradée, passant de 2 années en 2004 à 7,2 années en 2016 ; depuis, la situation s'est stabilisée et en 2019, la capacité de désendettement devrait se maintenir aux alentours de 7 ans ;
- Que la dette de la Région se compose, au 31 octobre 2018, d'emprunts à taux fixes (87,7 % des emprunts) et à taux variables (12,5 %) ;

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 13 novembre 2018, a été élaboré à partir des éléments d'information exposés oralement le jeudi 08 novembre 2018 et du rapport de l'Exécutif régional pour le samedi 10 novembre 2018 ;

- 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, le jaune budgétaire en projet consacré notamment au secteur du handicap devrait proposer une présentation clarifiée entre autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) ;

Sur les priorités de l'Exécutif régional pour l'année 2019

- Que l'Exécutif régional organise et décline les priorités de ses Orientations budgétaires 2019 de la façon suivante :

Accompagner la transformation écologique de notre Région

Amélioration des transports du quotidien ; une feuille de route environnementale ambitieuse ; aménager et développer durablement les territoires franciliens notamment ruraux, à l'horizon 2030 ; renforcer le soutien aux espaces urbains et ruraux ainsi qu'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 ; assurer la transition vers le nouveau cadre national pour l'apprentissage en Ile-de-France, au mieux des besoins des apprentis ; 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 recherche au sein de campus attractifs ; un engagement fort dans la transformation des formations professionnelles pour favoriser l'emploi ; poursuivre le déploiement de la stratégie Leader au bénéfice de la croissance, de l'emploi et de l'innovation de l'Ile-de-France, tout en renforçant l'offre de qualité de services en direction des entreprises ; confirmer l'engagement fort de la Région dans le développement et l'attractivité touristiques de l'Ile-de-France ; le Pacte agricole concrétise l'ambition portée par la Région pour son agriculture à l'horizon 2030 ; un engagement international confirmé auprès des territoires partenaires ;

Lutter contre toutes les fractures

Répondre au défi du logement et de la réduction des fractures urbaines par une politique équilibrée ; la sécurité : première liberté des Franciliens ; poursuivre une politique culturelle inclusive, créative et accessible à tous les Franciliens ; promouvoir le sport pour le plus grand nombre et l'engagement citoyen de la jeunesse ; une ambition forte et commune pour 2019 : intensifier les actions pour bâtir une Région solidaire ; renforcer l'attractivité des Iles-de-loisirs ;

Après la montée en puissance de la programmation, accélérer la certification des fonds européens

L'Ile-de-France, une Région très engagée en matière de gestion des fonds européens au profit des territoires et des Franciliens ; l'Ile-de-France, une Région au service des porteurs de projets ; poursuite du dispositif « Europe » ; l'Ile-de-France, une Région qui reprend sa place en Europe ;

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Le Ceser prend acte des orientations budgétaires présentées par l'Exécutif au Conseil régional pour l'année 2019 et attend leur traduction dans le Budget primitif.

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 2019, 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 note avec satisfaction la clarification opérée par l'Exécutif régional dans la présentation budgétaire, entre ce qui relève de l'annualité budgétaire (les crédits de paiement) et ce qui ressort de la programmation pluriannuelle des crédits (les autorisations de programme - AP - et d'engagement - AE -).

Si la prévision pluriannuelle des crédits est une donnée essentielle de la gestion de la collectivité régionale, l'exercice budgétaire, des orientations jusqu'au compte administratif se déploie dans le cadre de l'annualité.

C'est donc à l'aune des crédits de paiement prévus (Budget primitif) et consommés (Compte administratif) que se prononce d'abord et en priorité le Ceser.

Article 5 :

Le Ceser remarque la stabilité des recettes totales régionales par rapport à l'exécution anticipée pour 2018.

Il souligne la baisse à prévoir des recettes d'investissement et attire l'attention de l'Exécutif régional sur l'enjeu que constitue à l'avenir le financement des investissements décidés par la Région.

Article 6 :

Les recettes régionales, particulièrement celles assises sur l'activité économique, sont aléatoires et incertaines du fait d'un cadre normatif instable.

Le Ceser appuie le souhait de la Région de voir l'Etat définir un cadre législatif, réglementaire et fiscal stable, davantage qu'il ne l'est depuis plusieurs années.

Article 7 :

Une des priorités du Ceser est de faire de la Région Ile-de-France une Région « verte ».

Le Ceser approuve donc la décision de l'Exécutif régional de développer une fiscalité écologique incitative que la Région accepte de supporter en matière de recettes liées à l'usage automobile.

Il lui semble également important que la Région s'engage en priorité et massivement dans la modernisation et le développement des transports en commun ainsi que dans des actions privilégiant l'alternative à la voiture : développement du fret sur l'ensemble du réseau fluvial régional et interrégional, aide à la construction des logements pour les ménages à revenus moyens dans les bassins d'emplois etc.

Article 8 :

Le Ceser salue le volontarisme affiché par l'Exécutif régional en matière de construction, de rénovation et de maintenance des lycées franciliens.

Il attire l'attention de l'Exécutif d'une part sur l'exigence environnementale qui doit présider à ces travaux.

Il insiste d'autre part sur l'impérieuse nécessité d'élaborer, en partenariat, un plan précis et coordonné d'actions contre les violences scolaires.

Article 9 :

Alors que le déménagement du siège de la Région à Saint-Ouen devrait se finaliser en 2019, le Ceser réitère sa demande de connaître les coûts engagés et les économies qui seront générées.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 147

Pour : 134

Contre : 0

Abstentions : 12

Ne prend pas part au vote : 1

