

Avis n°2021-16
présenté au nom de la commission Finances et plan
par **Nicolas FERREIRA**

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2022

9 nov. 2021



Avis n° 2021-16
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Nicolas FERREIRA**

9 novembre 2021

Orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2022

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Eric Berger', written over a horizontal line.

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 contribution « Le Triangle de Gonesse : un laboratoire de la Métropole nature ? » adoptée par le Ceser le 27 février 2020 ;
- L'Avis n° 2020-06 « La société francilienne face à la crise » présenté par Mme Mireille FLAM et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-07 « Comment la Région peut-elle mieux s'organiser et mieux se préparer en cas de crise touchant son territoire ? » présenté par Mme Joëlle PARIS et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-8 « Quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ? » présenté par Mme Stéphanie GASTAUD et Mme Nathalie MARCHAND et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-9 « Les enjeux de la réindustrialisation en Ile-de-France à la suite de la crise sanitaire » présenté par M. Serge MAS et Mme Karen GANILSY et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-10 « Quelles recommandations budgétaires pour la relance en Ile-de-France, après la crise sanitaire ? » présenté par M. René BERTAIL et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-11 « Quelle contractualisation avec l'Etat (CPER) pour la relance en Ile-de-France après la crise sanitaire ? » présenté par M. Denis REMOND et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2021-01 « Contractualisation Etat-Région » présenté par M. Denis REMOND et adopté par le Ceser le 29 janvier 2021 ;
- L'Avis n°2021-10 « Compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2020 » présenté par M. Nicolas FERREIRA et adopté le 12 juillet 2021 ;
- Le rapport CR n°2021-076 de la Présidente de la Région sur les Orientations budgétaires 2022 de la Région Ile-de-France ;
- Le rapport CR n°2021-077 de la Présidente de la Région sur diverses dispositions fiscales pour 2022 ;
- La lettre de saisine, en date du 4 novembre 2021, de Mme Valérie PECRESSE, Présidente de la Région Ile-de-France ;

Entendu :

- L'exposé de Mme Alice LEMOINE, présidente de la commission Budget et finances du Ceser ;

Considérant :

Sur le contexte macro-économique

- Que, selon les dernières prévisions du FMI, le PIB mondial devrait rebondir de + 6,0 % en 2021 (après la contraction de – 3,2 % en 2020) puis de + 4,9 % en 2022 ;
- Qu'en France, le Gouvernement prévoit une progression du PIB de + 6 % en 2021 et de + 4 % en 2022 ;
- Qu'en France, l'indice de la hausse des prix serait, en 2022, de 1,5 % ;
- Que la région Ile-de-France n'a pas retrouvé son niveau d'emploi existant avant la crise sanitaire (654 400 chômeurs au 4^{ème} trimestre 2019) ;
- Que les enjeux écologiques et les défis qui nous attendent concernent l'ensemble des secteurs, notamment celui des transports ;

Sur l'évolution 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) ;
- Qu'au 1^{er} janvier 2021, la recette liée à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été remplacée par une fraction de la TVA égale au montant de CVAE perçue par les Régions en 2020 ;
- Qu'au total, la TVA représente 57 % des recettes hors emprunt et avant prélèvements sur fiscalité ;
- Que le mécanisme définitif d'échange CVAE/TVA n'est pas stabilisé pour 2022.

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Qu'en 2021, les recettes, avant emprunt et reports des exercices antérieurs, devraient être de **4 272 M€** contre **4 472 M€** en 2020 (- 4,5 % sur le CA 2020) ;
- Qu'en isolant les recettes de cession enregistrées en 2020, les recettes de convention avec l'Etat au titre du PRIC et les recettes au titre de l'Union européenne, la contraction des recettes en 2021 par rapport au CA 2020 serait de – 1,4 % ;
- Que les recettes régionales devraient légèrement augmenter en 2022 pour atteindre **4 586 M€** (+ 6,3 % par rapport au BP 2021) ;
- **Que, pour la clarté de l'exposé, les nombres décimaux ont été arrondis aux nombres entiers les plus proches (exemple : 1 445,4 M€ est affiché 1 445 M€).**

Sur le détail des recettes régionales

- Que **les recettes fiscales liées à l'activité économique** s'élèveraient en 2022 à **1 622 M€** (35 % des recettes globales).
CA 2021 prévisionnel : 1 447 M€ (34 % des recettes globales).
CA 2020 : 1 442 M€ (32 % des recettes globales).
Recette de fonctionnement : TVA
- Que **les dotations de l'Etat ou quasi-dotations** s'élèveraient en 2022 à **1 338 M€** (29 % des recettes globales).
CA 2021 prévisionnel : 1 315 M€ (31 % des recettes globales).
CA 2020 : 1 299 M€ (29 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : IFER, frais de gestion de fiscalité directe, droits à compensation, dotation générale de décentralisation (DGD).
Recette d'investissement : dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).
- Que **les recettes fiscales liées à « la consommation automobile »** s'élèveraient en 2022 à **519 M€** (11 % des recettes globales).

CA 2021 prévisionnel : 499 M€ (12 % des recettes globales).

CA 2020 : 531 M€ (12 % des recettes globales).

Recettes de fonctionnement : Cartes grises et TICPE « modulations 2007 ».

Recettes d'investissement : TICPE « Grenelle » et amendes de police.

- Que **les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier s'élèveraient en 2022 à 579 M€**, (13 % des recettes globales).

CA 2021 prévisionnel : 577 M€ (13 % des recettes globales).

CA 2020 : 580 M€ (13 % des recettes globales).

Recettes de fonctionnement : taxe sur les droits de mutation de locaux professionnels (DMTO-professionnels) et reversement de la part régionale de la taxe sur les bureaux (TSB).

Recettes d'investissement : taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS), taxe d'aménagement (TA), taxe sur constructions de bureaux (TCB).

- Que **les financements liés aux résultats des politiques publiques régionales s'élèveraient à 277 M€**, (6 % des recettes globales).

CA 2021 prévisionnel : 341 M€ (8 % des recettes globales).

CA 2020 : 503 M€ 11 % des recettes globales).

Recettes de fonctionnement : TICPE relative aux aides à l'apprentissage, plan d'investissement relatif aux compétences (PRIC), fonds européens.

Recettes d'investissement : FCTVA et recettes de cessions.

- Que **les recettes diverses s'élèveraient à 251 M€** (5 % des recettes globales).

CA 2021 prévisionnel : 93 M€ (2 % des recettes globales).

CA 2020 : 116 M (3 % des recettes globales).

Recettes de fonctionnement : produits financiers et restauration scolaire.

Recette d'investissement : remboursement de créance

Sur diverses dispositions financières

- Que la modulation du tarif de la « TICPE Grenelle » est reconduite à **60 M€** ; elle est destinée à financer les charges transférées au titre des divers transferts de compétence et pour l'exercice de la compétence en formation professionnelle ;
- Que le produit de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) est maintenu à **80 M€** ; la TASA est destinée à financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun ;

Sur les prélèvements sur les recettes régionales

- Que le total des prélèvements en 2021 sur le budget de la Région, à hauteur de 2 235 M€, se compose ainsi :
 - . Fonds de péréquation des ressources perçues par les Régions : 188 M€ (nouvelles modalités inconnues pour 2022) ;
 - . Fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR) : 675 M€ (nouvelles modalités inconnues pour 2022) ;
 - . Attribution de compensation versée aux départements franciliens : 1 372 M€ (sans changement en 2022).

Sur les dépenses de fonctionnement

- Que le total des dépenses de fonctionnement s'élèverait en 2022 à **2 630 M€** (2 531 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;
- Que le total des dépenses obligatoires de fonctionnement s'élèverait en 2022 à **2 063 M€** (2 012 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;
- Que les dépenses obligatoires suivantes pourraient évoluer comme suit :
 - . Contribution IDFM : **680 M€** (670 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;

- . Ressources humaines : **490 M€** (480 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;
- . Apprentissage (hors mesures d'accompagnement) : **21 M€** (idem au CA 2021 prévisionnel) ;
- . Lycées : **252 M€** (251 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;
- . Centres de formations sanitaires et sociales : **231 M€** (216 M€ au CA 2021 prévisionnel) ;
- . Formation professionnelle : **389 M€** (373 M€ au CA 2021 prévisionnel).

Sur les dépenses d'investissement

- Que les dépenses d'investissement (hors dette) exécutées en 2020 étaient d'un montant de **2 100 M€** ;
- Que les Autorisations de programme en 2021 devraient être affectées à hauteur de 2 591 M€ ;

Sur l'emprunt et la dette

- Que le recours à l'emprunt, voté au BP 2021 à hauteur de **578,8 M€**, a été porté, après le budget supplémentaire, à hauteur de **730,1 M€** ;
- Que l'encours de la dette de la Région, à la fin de l'année 2021, devrait être de **6 Mds€** ;
- Qu'au BP 2022, le niveau d'emprunt attendu devrait s'établir autour de **717,7 M€** ;
- Qu'en 2022 le niveau d'amortissement de la dette s'élèvera à **434 M€** (190 M€ en 2021 et 433 M€ en 2020) ;
- Qu'en 2021, le taux d'épargne brut devrait être supérieur à 30 % et la capacité de désendettement de la Région devrait avoisiner 4 années ;
- Que la dette de la Région se compose, à la fin 2021, d'emprunts à taux fixes à hauteur de 98,3 % (95,3 % au CA 2020) ;

Emet l'Avis suivant :

Article 1 :

Dans le contexte de sortie progressive de la crise, le Ceser prend acte des orientations budgétaires pour l'année 2022 présentées par l'Exécutif régional, avec une prévision d'augmentation des recettes totales (4 586 M€ soit + 6,3 % sur le BP 2021) et ce, après une baisse de – 1,5 % entre les CA 2020 (4 472 M€) et 2019 (4 541 M€) et de – 4,5 % entre le CA prévisionnel 2021 (4 272 M€) et le CA 2020.

Article 2 :

Le Ceser prend également acte des dispositions fiscales proposées par l'Exécutif régional pour 2022, relatives à deux taxes comptabilisées en recettes d'investissement :

- Le maintien de la majoration 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 et ce, pour un produit de 60 M€ ;
- La fixation du produit de la taxe additionnelle spéciale annuelle (assise sur les propriétés bâties et le foncier des entreprises) à hauteur de 80 M€, comme en 2021.

Article 3 :

Le Ceser rappelle de nouveau que le budget de la Région, depuis les orientations budgétaires jusqu'au compte administratif, se déploie dans le cadre de l'annualité et se concrétise en crédits de paiement.

Si l'engagement pluriannuel de crédits en autorisations de programme (AP - investissement) et autorisations d'engagement (AE - fonctionnement) est un outil de pilotage incontournable des finances régionales, la réalité budgétaire se juge à l'aune des crédits de paiement, prévisionnels au budget primitif et exécutés, au compte administratif.

Ainsi, la Chambre régionale des comptes, dans son Rapport sur la politique culturelle régionale, communiqué au Conseil régional de novembre 2021, indique que « la prévision budgétaire devrait

être affinée pour mieux correspondre aux dépenses réalisées. De ce fait, quand une hausse importante des moyens alloués à la politique culturelle est affichée en AP/AE, elle tarde à trouver sa traduction dans les dépenses exécutées ».

Article 4 :

Le Ceser salue la qualité de la prévision des recettes budgétaires en 2022 et la clarté de leur présentation, avec, en particulier, la nomenclature fonctionnelle régionale qui regroupe six grandes familles de recettes.

Il regrette que sa demande n'ait pas été entendue et la réitère, à savoir que les dépenses budgétaires envisagées fassent l'objet, dans les futurs rapports d'orientations budgétaires, du même traitement, en particulier concernant les dépenses d'investissement et leur soutenabilité ainsi que l'avait recommandé la Chambre régionale des comptes dans ses observations délibérées le 4 septembre 2019.

Article 5 :

Le Ceser souhaite connaître la stratégie patrimoniale de la Région Ile-de-France ainsi que son bilan d'actifs.

Article 6 :

Le Ceser souligne l'objectif affiché par l'Exécutif régional de maîtriser les dépenses de fonctionnement et de les stabiliser en 2022, pour la deuxième année consécutive, à hauteur de 40 % des dépenses totales de la Région.

Il demande que soient précisées et explicitées les marges de manœuvre pour y parvenir, dans un contexte où quelques 78,5 % des dépenses de fonctionnement sont des dépenses obligatoires.

Article 7 :

Le Ceser rappelle que l'année 2022 sera une année charnière pour plusieurs schémas régionaux et délibérations cadre (SRDEII, SRDTL, SDRIF, etc.). Il attend de l'Exécutif régional une mise en cohérence budgétaire et opérationnelle de ces différents schémas.

Article 8 :

Le projet de Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027 sera soumis à un avis du Ceser et à une délibération du Conseil régional au début de l'année 2022.

Le Ceser demande que, d'ici à la fin de l'année 2021, soit réalisé un bilan complet de l'exécution du précédent CPER (2015-2020).

D'autre part, le volet « transports » ne figure pas dans le projet actuel du CPER 2021-2027, le CPER 2015-2020 ayant vu son volet « transports » être prolongé, par avenant, de deux années.

Le Ceser sera donc vigilant quant au devenir de cette contractualisation Etat-Région en matière de transports, compte tenu de son importance pour la vie quotidienne des Franciliens.

Il demande de nouveau la tenue effective et régulière d'un comité de suivi de ce prochain CPER et qu'il en fasse partie, avec voix consultative, compte tenu du rôle que la loi lui donne, désormais, pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

Article 9 :

A la suite de l'abandon d'Europacity, l'Exécutif régional avait annoncé, en novembre 2019, un plan d'urgence pour le Val d'Oise d'un milliard d'euros d'investissement sur cinq à dix ans.

Le Ceser avait transmis à l'Exécutif régional des préconisations précises pour faire du Triangle de Gonesse et de l'est du Val d'Oise un laboratoire de la « métropole nature »¹.

Il s'étonne donc de nouveau, qu'il ne soit faite aucune mention du devenir de l'aménagement du Triangle de Gonesse et de l'est du Val d'Oise dans les Orientations budgétaires 2022 de la Région.

¹ Cf. la contribution du Ceser, adoptée le 27 février 2020 : « Le Triangle de Gonesse : un laboratoire de la Métropole nature ? ».

Article 10 :

Le 1^{er} juin 2021, les ports du Havre, de Rouen et de Paris se sont réunis au sein d'un même établissement : Haropa Port, le grand port fluvial et maritime de l'axe Seine et le premier port de commerce de France.

Depuis le début de l'année, les Régions Normandie et Ile-de-France ainsi que les Métropoles du Havre, de Rouen et du Grand Paris, ont dit tout leur intérêt pour cet axe Seine que le Ceser considère comme essentiel au développement économique et à l'aménagement du territoire de la région Ile-de-France.

Le Ceser souhaite donc connaître les initiatives et le calendrier que compte prendre la Région Ile-de-France quant à ce projet structurant pour l'avenir du Grand Paris et celui de la région Ile-de-France.

Article 11 :

Dans le cadre de l'accord de partenariat Etat-Régions du 28 septembre 2020, une position commune des Régions de France pour un nouveau système de péréquation a pu être dégagée et portée à la connaissance du Premier ministre.

Or, en l'état actuel de la discussion budgétaire au Parlement sur le PLF pour 2022, la contribution de la Région Ile-de-France ne ferait qu'augmenter sensiblement alors qu'elle représente déjà 97 % de la péréquation horizontale des Régions.

Le Ceser soutient donc l'Exécutif régional dans ses démarches pour que soit respectée la proposition faite par les Régions de France.

Article 12 :

A la demande de l'Exécutif régional, le Ceser a publié, le 14 mars 2019, un avis relatif aux moyens de lutter contre les disparités territoriales en matière d'accès à la culture. Il y identifiait un certain nombre de « zones blanches » culturelles situées dans les territoires ruraux et y faisait plusieurs recommandations.

La Chambre régionale des comptes, dans son dernier rapport sur la politique culturelle de la Région, estime « que la Région devrait tenir compte de ces préconisations ».

Le Ceser demande donc à l'Exécutif régional de bien vouloir l'informer des suites qu'il entend donner à ses préconisations pour lutter contre « les zones blanches » culturelles en Ile-de-France.

Article 13 :

Dans le cadre de sa politique de coopération décentralisée, la Région a noué des liens privilégiés avec un certain nombre de municipalités et de régions dans le monde.

Le Ceser demande donc des informations quant au suivi des aides d'urgence et de leur utilisation sur le terrain, notamment à Beyrouth au Liban ou à Erevan, en Arménie.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 151

Pour : 149

Contre : 0

Abstentions : 2

Ne prend pas part au vote : 0

