

Avis n°2020-10
par **René BERTAIL**, rapporteur

Quelles recommandations budgétaires pour la relance en Ile-de-France après la crise sanitaire?

14 sept.2020



Avis n° 2020-10

rapporteur : **René BERTAIL**

présenté en séance par le vice-président : **Jean-Michel RICHARD**

14 septembre 2020

Quelles recommandations budgétaires pour la relance en Ile-de-France après la crise sanitaire ?

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

Panser la crise autrement pour refaire société

La crise sanitaire engendrée par le Covid-19 ainsi que le confinement sont venus bouleverser la vie sociale et économique de la France dont, avec une virulence particulière, la région Ile-de-France.

A partir du 17 mars 2020 (début du confinement) et bien au-delà du 11 mai (début du déconfinement progressif), les Franciliennes et les Franciliens ont dû adapter leurs vies à une situation inconnue, source d'angoisses et de difficultés pour nombre d'entre eux.

Le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) d'Ile-de-France s'est aussi adapté à cette situation inédite : il a installé une cellule de crise, instance délibérante, qui a décidé, dès le début du mois d'avril, de suspendre ses travaux et de réorganiser son activité.

En effet, dès le 26 mars 2020, invitée par la cellule de crise, la Présidente de la Région Ile-de-France affirme son souhait d'associer le Ceser à la réflexion sur la crise et sur ses conséquences.

Elle saisit officiellement le Ceser pour qu'il lui fasse des recommandations en vue d'accompagner les Franciliennes et les Franciliens pour surmonter les difficultés humaines, sociales et économiques auxquelles ils sont confrontés et afin de relancer l'économie en Ile-de-France.

Le Ceser a donc traité cinq thématiques, qui ont donné lieu à la création de cinq ateliers faisant écho aux sollicitations précises de la Présidente de la Région.

Les membres du Ceser ont pu travailler à distance grâce aux outils numériques et ainsi traiter des lourds enjeux auxquels la collectivité régionale doit faire face à court et moyen termes.



Du travail mené par les membres du Ceser découlent 6 avis :

- l'Avis 2020-06 : « **La société francilienne face à la crise** »
- l'Avis 2020-07 : « Comment la Région peut-elle mieux s'organiser et mieux se préparer en cas de crise touchant son territoire ? »
- l'Avis 2020-08 : « Quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ? »
- l'Avis 2020-09 : « Les enjeux de la réindustrialisation en Île-de-France à la suite de la crise sanitaire »
- l'Avis 2020-10 :** « Quelles recommandations budgétaires pour la relance en Île-de- après la crise sanitaire ? »
- l'Avis 2020-11 : « Quelle contractualisation avec l'Etat (*CPER*) pour la relance en Île-de-France après la crise sanitaire ? »

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le code général des collectivités territoriales ;
- Le rapport CR n° 2020-028 du 11 juin 2020 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France concernant le budget supplémentaire 2020 et l'acte I du Plan de relance économique, écologique et solidaire ;
- Le rapport CR n° 2020-029 du 11 juin 2020 de la Présidente du Conseil régional d'Ile-de-France concernant la participation de la Région au Fonds résilience Ile-de-France et collectivités ;
- La lettre de saisine du 5 juin 2020 par laquelle la Présidente du Conseil régional saisit le Ceser pour que soit rendu un avis sur la question : quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ?

Emet l'avis suivant :

Synthèse de l'avis

La crise sanitaire et le confinement ont un impact profond, à plusieurs dimensions, sur la France et la région Ile-de-France. La chute annoncée du PIB de 11 % représente un choc sans précédent sur l'économie française, en particulier en région Ile-de-France, où prend place un tiers de la production nationale. L'effondrement, en deux décennies, de la production et de la souveraineté industrielle de la France a été mis sous une lumière crue par cette crise.

L'Etat et les collectivités locales doivent mobiliser leurs moyens budgétaires pour aider notre pays à se redresser et son économie à se relancer. Tout en étant conscient des contraintes qui pèsent sur le budget de la Région Ile-de-France, mis à mal par la crise, le Ceser considère :

- que les marges de manœuvre budgétaires de la Région Ile-de-France existent, du fait de ses très bons ratios financiers ;
- que le recours accru à l'emprunt par la collectivité régionale est donc indispensable ;
- que le budget régional dépend trop fortement de la fiscalité sur l'automobile qui représente 1/3 des recettes ;
- que les spécificités de la Région Ile-de-France doivent être prises en compte dans le calcul de sa participation aux fonds de péréquation ;
- qu'un comité de suivi intégrant le Ceser avec voix consultative doit être mis en place pour veiller à la bonne marche de l'Acte 2 du Plan de relance ;
- que la recherche de fournisseurs locaux doit être prioritaire dans la politique d'achat régionale, dans le respect du Code de la commande publique ;
- que la Région doit respecter le délai global de paiement à ses fournisseurs ;
- que la Région doit privilégier les aides à l'investissement productif des entreprises plutôt que des aides à leurs trésoreries ;
- que l'Etat doit s'engager résolument pour que soit préservé l'équilibre budgétaire d'Ile-de-France Mobilités,
- que la Région doit faire de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) le lieu opérationnel de la coordination avec les autres collectivités, dans le cadre de la mise en œuvre des plans de relance de chaque strate territoriale ;
- que la question d'une plus grande autonomie des ressources régionales doit être mise en débat avec l'Etat.

Sommaire

Acte 1 du Plan régional de relance : amortir le premier impact de la crise et du confinement	2
Acte 2 du Plan de relance régional : déployer un effort pluriannuel pour la relance et la réorientation de l'économie en Ile-de-France	4
Les recommandations du Ceser	4

La crise sanitaire et le confinement ont eu un impact profond, à plusieurs dimensions, sur la France et la région Ile-de-France.

Ainsi, en 2020, le PIB en France devrait chuter de 11 %, prévision sur laquelle est construit le troisième projet de loi de finances rectificatives, présenté en Conseil des ministres, mercredi 10 juin 2020.

Cela représente un choc sans précédent sur l'économie française, en particulier en région Ile-de-France, où prend place un tiers de la production nationale.

L'effondrement, en deux décennies, de la production et de la souveraineté industrielle de la France a été mis sous une lumière crue par cette crise.

Les conséquences économiques et sociales de cet épisode sont devant nous et pour une durée indéterminée.

Il est donc important que l'Etat et les collectivités locales mobilisent leurs moyens budgétaires pour aider notre pays à se redresser et son économie à se relancer.

La Région Ile-de-France, avec ses moyens propres, peut contribuer à cet effort qui, pour être efficace, doit être mené en parfaite synergie avec l'Etat.

Dans cette perspective, elle met en place un Plan de relance en deux Actes :

L'Acte 1 est porté par le Budget supplémentaire 2020 qui, dans le cadre de l'annualité budgétaire, ajuste et augmente le Budget primitif 2020 de la Région Ile-de-France.

L'Acte 2 sera proposé cet automne, dans un cadre pluriannuel, et dans un partenariat étroit avec l'Etat : il s'agira, quelle qu'en soit la dénomination, d'un projet de contrat de plan Etat-Région.

Acte 1 du Plan régional de relance : amortir le premier impact de la crise et du confinement

Le premier choc de la crise sanitaire et du confinement s'est traduit, pour le budget de la Région Ile-de-France, par une perte de recettes et une augmentation des dépenses.

Le budget supplémentaire (BS) 2020 a permis d'amortir cet impact en intégrant les pertes de recettes ainsi que les premières dépenses liées aux interventions en urgence telles que la cotisation de la Région au Fonds national de solidarité Covid-19, ou les différents fonds et dispositifs mis en place pour aider les entreprises.

Pour autant, le BS 2020 ne se réduit pas aux premières mesures prises pour faire face à la crise sanitaire et économique : il reste, à l'ordinaire, un budget d'ajustement du Budget primitif (BP) que traduisent nombre d'opérations ne se rattachant pas à l'Acte 1 du Plan de relance.

Le BS 2020 augmente de 186 M€ la section fonctionnement du BP qui s'équilibrait à 6 003 M€ ; il accroît de 996 M€ la section investissement du BP 2020 qui s'équilibrait à 4 714 M€. Il convient de préciser que chaque section, fonctionnement et investissement, doit être présentée en équilibre.

Le budget général 2020 (BP + BS) s'établit donc à 6 188 M€ en fonctionnement et à 5 711 M€ en investissement.

Les chiffres clés du budget supplémentaire 2020

A. Fonctionnement : **186 M€** (BP 2020 : 6 003 M€ ; Budget général 2020 : 6 188 M€)

B. Investissement : **996 M€** (BP 2020 : 4 714 M€ ; Budget général 2020 : 5 711 M€)

A. Fonctionnement : 186 M€

1. Dépenses : 186 M€

1.1. Opérations d'ordre : - 21 M€ (*transferts et virements entre sections, non susceptibles de décaissement et d'encaissement*).

1.2. Opérations réelles: 207 M€

Parmi les principales :

Formations complémentaires, qualifiantes : 35 M€

Pacte-Pôle Emploi : 26 M€

Chauffage et électricité lycées : 20 M€

Bourses aux élèves des Instituts de formation sociale : 13 M€

Accompagnement des stagiaires : 12 M€

Fonctionnement Instituts de formation sociale : 11 M€

Loyers: 10 M€

Prêt Rebond Covid-19: 9 M€

Equipement de protection Covid-19 : 9 M€

Prestations diverses Covid-19 : 6 M€

Accès aux savoirs de base : 6 M€

Aide urgence Enseignement supérieur Covid-19 : 5 M€

Soutien aux familles : 4 M€

Iles de Loisirs : 4 M€

Pôles de compétitivité : 3 M€

Rémunération des élèves infirmiers : 2 M€

Soutiens aux filières : 2 M€

Fonds d'urgence culture : 1 M€

Garantie immobilière solidaire : 1 M€

Dispositions d'urgence Covid-19 : 1 M€

Fonds de soutien au tourisme : 1 M€

2. Recettes : 186 M€

2.1. Résultat de fonctionnement 2019 reporté : 276 M€

2.2. Opérations d'ordre : 2 M€

2.3. Opérations réelles : - 93 M€

Parmi les principales :

Insertion professionnelle-Pacte : + 97 M€

CVAE : + 51 M€

Taxe sur les « cartes grises » : - 160 M€

Fraction TVA : - 34 M€

Taxe sur les droits de mutation des locaux professionnels : - 25 M€

Réforme apprentissage (compensation primes) : - 25 M€

TICPE « ex modulation » : - 20 M€

B. Investissement : 996 M€

1. Dépenses : 996 M€

1.1. Solde d'exécution de la section d'investissement 2019 reporté : 723 M€

1.2. Opérations d'ordre : 5 M€

1.3. Opérations réelles : 268 M€

Parmi les principales :

Fonds de solidarité-Covid-19 : 80 M€

Fonds FEDER-Rebonds : 50 M€

Fonds de résilience : 25 M€

Fonds de prêts Rebonds : 21 M€

Manuels et ressources pédagogiques : 15 M€

PM'up: 10 M€

PM'up Covid: 10 M€

Aide à la relocalisation : 9, 5 M€

2. Recettes : 996 M€

2.1. Excédents de fonctionnement 2019 capitalisé : 715 M€

2.2. Opérations d'ordre : - 18 M€

2.3. Opérations réelles : 291 M€

Parmi les principales :

Emprunt : 328 M€

Fonds européens (dispositif Rebonds) : 36 M€

Taxe sur les constructions de bureaux, locaux commerciaux : - 40 M€ (BP 2020 : 110 M€).

TICPE Grenelle : - 19 M€ (BP 2020 : 64 M€)

Part régionale de la taxe d'aménagement : - 17 M€ (BP 2020 : 40 M€)

Acte 2 du Plan de relance régional : déployer un effort pluriannuel pour la relance et la réorientation de l'économie en Ile-de-France

La Région Ile-de-France a annoncé sa volonté de proposer, dès cet automne, un Acte 2 de son Plan de relance : pluriannuel et en étroite partenariat avec l'Etat, il devrait concrétiser, de sa part, un effort budgétaire sans précédent, d'autant plus que l'impact sur le budget de la Région devrait être plus lourd en 2021 qu'en 2020, du fait de la perte de recettes sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le Ceser suggère d'ores et déjà, dans le cadre de ce Plan de relance, des idées et projets structurants pour la région Ile-de-France et ses habitants : les marges de manœuvre budgétaires existent et doivent permettre cet effort de la collectivité francilienne comme le montre le tableau ci-dessous :

Evolution de la capacité d'autofinancement de la Région Ile-de-France

Budget Région Ile-de-France (en Millions €)	2004 CA	2014 CA	2015 CA	2016 CA	2017 CA	2018 CA	2019 CA
Recettes de fonctionnement	2 114	3 424	3 498	3 454	3 650	3 605	3 811
Epargne brute	960	720	718	776	1 014	1 052	1 574
Taux d'épargne brute	45,4 %	21 %	20,5 %	22,5 %	27,8 %	29,2 %	38,2 %
Amortissement de la dette	165	367	442	436	520	527	476
Epargne nette	795	353	276	340	494	525	1 098
Taux d'épargne nette	37,6 %	10,3 %	7,9 %	9,8 %	13,5 %	14,6 %	26,7 %
Autofinancement	1 099	910	968	1 069	1 143	1 275	1 810
Dépenses d'équipement (hors dette et mouvement financier)	1 470	1 638	1 676	1 578	1 612	1 569	1 742
Taux d'autofinancement	74,8 %	55,6 %	57,8 %	67,8 %	70,9 %	81,2 %	103,9 %

Les recommandations du Ceser

Recommandation 1 : sur les marges de manœuvre budgétaires de la Région Ile-de-France

Le Ceser salue les très bons ratios financiers qui caractérisent le compte administratif 2019 de la Région Ile-de-France au nombre desquels une capacité d'autofinancement de 103,9 %, un taux d'épargne brute de 38,2 % et une capacité de désendettement de 3,4 années.

Il estime que ces larges marges de manœuvre (autofinancement et emprunt) doivent servir à planifier, sur plusieurs années, un effort budgétaire à la mesure de la crise économique et sociale, actuelle et à venir qui affecte l'Ile-de-France.

Recommandation 2 : sur la dette de la Région Ile-de-France

Avec une capacité de désendettement de 3,4 années, la Région Ile-de-France est bien en-deçà du plafond national fixé entre 8 et 10 années par l'Etat aux Régions dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Ceser, dans ces conditions, juge incontournable un recours accru à l'emprunt pour financer les investissements dont les Franciliens ont besoin, contribuant par là-même au redémarrage de l'économie en Ile-de-France.

Il rappelle que l'emprunt des collectivités locales finance uniquement les investissements et que la dette des collectivités locales occupe une part minoritaire de la dette publique en France.

Recommandation 3 : sur la structure des recettes de la Région Ile-de-France

Le Ceser a récemment souligné la trop grande dépendance des finances régionales à l'automobile et à la consommation de carburant automobile, ce que confirme les pertes de recettes liées à la Taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE) et à la Taxe sur les cartes grises (unique levier fiscal de la Région).

Il souhaite donc qu'une réflexion soit initiée par l'Etat pour que les collectivités régionales ne dépendent plus si fortement de la fiscalité sur l'automobile, qui représente, par exemple, 1/3 des recettes de la Région Ile-de-France.

Recommandation 4 : sur les fonds de péréquation auxquels est soumise la Région Ile-de-France

Le Ceser juge normal que la Région Ile-de-France, dont l'économie contribue pour un tiers de la production nationale, soit soumise aux deux péréquations qui permettent d'aider des collectivités régionales moins favorisées :

Le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) : 675 M€ (CA 2019).

Le Fonds de péréquation des ressources perçues par les Régions et la collectivité de Corse : 110 M€ (CA 2019).

Il demande néanmoins que les spécificités de la Région Ile-de-France, liées à son urbanisation, à la concentration de sa population et à ses « charges de centralité » soient prises en compte dans les calculs de ces deux péréquations.

Recommandation 5 : sur la contractualisation entre l'Etat et la Région Ile-de-France

Le Ceser, de manière constante, dénonce le retard récurrent pris par l'Etat et la Région dans la réalisation des contrats de plan Etat-Région, en particulier dans le domaine des transports et mobilités.

Il souhaite que l'Acte 2 du Plan de relance soit piloté, année après année, avec une rigueur dans le suivi que la situation économique et sociale exige.

Le Ceser demande à ce propos que soit installé un comité de suivi de l'Acte 2 du Plan de relance et qu'il en fasse partie, avec voix consultative, à l'instar de ce qu'il avait déjà suggéré pour le suivi de l'actuel CPER et compte tenu du rôle que la loi lui donne, désormais, pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

Recommandation 6 : sur la politique régionale de la commande publique

Sur la politique d'achat de la Région Ile-de-France :

La crise sanitaire a brutalement révélé notre trop forte dépendance industrielle et économique vis-à-vis de l'étranger hors Union européenne.

Le Ceser, concernant la politique d'achat de la Région, estime que la recherche de fournisseurs locaux ou de proximité est prioritaire, dans le respect du Code de la Commande publique, pour aider à développer l'industrie et l'emploi dans notre région et donc à relancer notre économie.

Le Ceser recommande ainsi à l'Exécutif régional le recours systématique, dans ses marchés publics, aux techniques du « sourcing opérationnel » et de l'allotissement fin, ainsi qu'à des critères de performance sociale et environnementale.

Sur les délais de paiement de la Région Ile-de-France :

Dans son rapport d'observations définitives sur la Région Ile-de-France (communiqué au Conseil régional de mars 2020), la Chambre régionale des comptes souligne que les délais de paiement de la Région à ses fournisseurs sont systématiquement supérieurs au délai de 30 jours fixé par le décret n°2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Elle précise que le délai de paiement moyen de l'ordonnateur s'est allongé de 30,50 jours en 2016 à 37,35 jours en 2017, alors que le délai de paiement moyen du comptable a diminué de 10,15 jours à 6,34 jours.

Le Ceser demande à l'Exécutif régional de tout mettre en œuvre pour que la Région Ile-de-France respecte le délai global de paiement à ses fournisseurs, a fortiori dans le contexte économique actuel, délicat pour les entreprises.

Recommandation 7 : sur la politique d'aide aux entreprises de la Région Ile-de-France

Le Ceser salue, dans cet Acte 1 du Plan de relance régional, les premières mesures prises par la Région en faveur des entreprises en difficulté.

Au-delà, il recommande à l'Exécutif régional de privilégier les aides à l'investissement productif des entreprises y compris les économies d'énergies, plutôt que des aides à leurs trésoreries : cela permet de générer de la valeur ajoutée par la subvention, le prêt participatif, le crédit d'impôt et toute forme d'encouragement à l'initiative, plus efficaces pour accompagner la relance des entreprises et créer ou sauvegarder l'emploi dans la région.

Recommandation 8 : sur les transports en commun franciliens et les finances régionales

Le Ceser relève que l'impact de la crise et du confinement sur le budget d'Ile-de-France Mobilités est évalué, pour l'année 2020, à quelques 2,6 Mds€.

Il souhaite, à l'instar de Madame la Présidente de la Région Ile-de-France qui est aussi présidente d'Ile-de-France Mobilités, que l'Etat s'engage résolument pour que soit préservé l'équilibre budgétaire d'Ile-de-France Mobilités.

A défaut, le Ceser s'inquiète d'une possible et lourde dégradation des finances régionales ainsi que des autres collectivités locales franciliennes.

Recommandation 9 : sur la coordination des collectivités locales en Ile-de-France

Le Ceser constate que la Région Ile-de-France et la Métropole du grand Paris proposent, toutes deux, un Plan de relance pour l'économie francilienne : il juge indispensable leur bonne articulation et leur complémentarité effective, condition essentielle à l'efficacité de l'action publique locale en Ile-de-France au service des entreprises.

Le Ceser recommande que la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), présidée par Madame la Présidente de la Région, instance de concertation réunissant les représentants des différentes strates des collectivités franciliennes, soit l'organisme qui veille à cette articulation.

Le Ceser suggère qu'une prochaine réunion de la CTAP soit donc consacrée à cette coordination des actions des collectivités locales pour la relance socio-économique de la région Ile-de-France.

Recommandation 10 : sur une nécessaire réforme des finances publiques locales

Le Ceser souligne que la problématique du financement des collectivités territoriales est toujours en débat, en dépit des trois lois composant, depuis 2014, la réforme territoriale.

Il souhaite d'une part que la question d'une plus grande autonomie des ressources de la Région Ile-de-France et particulièrement des ressources fiscales soit prise en compte dans une prochaine réflexion d'ensemble sur les relations entre l'Etat et les Régions.

Le Ceser estime d'autre part qu'une véritable réforme fiscale devrait, au préalable et en priorité, avoir pour objectif d'obtenir une meilleure lisibilité de l'action publique territoriale ; qu'à ce titre, la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui supprime la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions, n'est qu'une étape dans la direction souhaitée d'une spécialisation fiscale des différents niveaux de collectivités.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 126

Pour : 110

Contre : 0

Abstentions : 16

Ne prend pas part au vote : 0

