

rapport

Quels financements pour les investissements de la Région Ile-de-France ?

4 juillet 2019

Rapport présenté au nom de la commission
Budget et finances par **Marie-Sophie DESAULLE**



Quels financements pour les investissements de la Région Ile-de-France ?

Rapport présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Marie-Sophie DESAULLE**

4 juillet 2019

Sommaire

1. Investissement de la Région Ile-de-France : état des lieux.....	5
1.1 Le cadre juridique des finances régionales.....	5
1.1.1 La Constitution française du 4 octobre 1958.....	5
1.1.2 Le Code général des collectivités territoriales.....	6
1.1.3 L'instruction budgétaire et comptable M71	6
1.1.4 Le cadre règlementaire du financement participatif	6
1.2 Le cadre et les données budgétaires.....	7
1.2.1 Une trajectoire budgétaire encadrée par la loi : article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022	8
1.2.2 Les fonds de péréquations abondés par la Région Ile-de-France.....	8
1.2.3 L'investissement dans le budget de la Région Ile-de-France.....	9
1.2.4 La formation de l'autofinancement de la Région Ile-de-France	12
1.3 Les stratégies possibles pour investir.....	14
1.3.1 Faire.....	14
1.3.2 Participer.....	16
1.3.3 Faire faire.....	16
2. Investissements de la Région Ile-de-France : optimisation de leur financement, financements innovants et recettes complémentaires	19
2.1 Les modalités d'action pour une optimisation du financement des investissements	19
2.1.1 Externaliser tout ou partie du financement des investissements.....	19
2.1.2 Maximiser l'effet de levier en recherchant les effets d'incitation et de multiplication des investissements.....	19
2.1.3 Pour une meilleure utilisation des fonds européens pour l'investissement en Ile-de-France.....	20
2.1.4 Pour une action publique régionale durable : les incitations financières et budgétaires à l'investissement.....	21
2.2 Financements innovants et recettes complémentaires	22
2.2.1 Le marché de partenariat (partenariat public-privé)	22
2.2.2 Le mécénat	23
2.2.3 La participation citoyenne : le financement participatif ou « crowdfunding » (financement par la foule)	24
2.3 Les travaux des Ceser de France	26
2.3.1 Le Ceser Bourgogne Franche Comté.....	26
2.3.2 Le Ceser Provence- Alpes Côte d'Azur	27
3. Auditions réalisées et contributions	29

1. Investissement de la Région Ile-de-France : état des lieux

Avant d'examiner les possibilités de recettes budgétaires complémentaires et de financements innovants des investissements de la Région, il convient de dresser un état des lieux de l'environnement juridique dans lequel agit la Région puis des mécanismes budgétaires auxquels elle est soumise.

En effet, une collectivité locale telle que la Région Ile-de-France fait partie d'un ordre juridique avec une hiérarchie de normes et des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public : l'Exécutif d'une collectivité locale ne peut s'affranchir de la règle de droit qui prévaut en démocratie.

Au fond la question qui préside à cet état des lieux est : quelles possibilités d'agir en matière de recettes d'investissement pour l'Exécutif régional ?

1.1 Le cadre juridique des finances régionales

1.1.1 La Constitution française du 4 octobre 1958

Plusieurs articles de la Constitution française du 4 octobre 1958 concernent les finances publiques dont les finances locales.

Avec, tout d'abord, les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : cette dernière, intégrée au Préambule de la Constitution française du 4 octobre 1958, fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Le corps de la Constitution française du 4 octobre 1958, en ses articles 34 et 72-2, donne le cadre dans lequel évoluent les collectivités locales :

Article 34 de la Constitution :

« La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Il apparaît donc clairement que les recettes fiscales attribuées aux collectivités locales relèvent de la compétence exclusive du législateur et que la collectivité régionale ne décide pas de ses recettes.

Article 72-2 de la Constitution :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales ».

Dans les faits, il convient de préciser d'une part que le pouvoir de taux de la Région Ile-de-France est désormais inférieur à 10 % des recettes permanentes et que d'autre part, les dépenses transférées par l'Etat à la Région ont été plus dynamiques que les ressources transférées.

1.1.2 Le Code général des collectivités territoriales

L'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales, en premier lieu, indique précisément le mécanisme budgétaire auquel doivent se plier les collectivités locales : c'est, en filigrane, « la règle d'or » qui leur interdit de financer leur fonctionnement par l'emprunt :

« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et lorsque le prélèvement sur les recettes de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Puis, **l'article L.4331-3 du Code général des collectivités territoriales** fait la liste précise des recettes d'investissement des Régions :

« Les recettes de la section d'investissement des Régions comprennent notamment :

- a) Les subventions de l'Etat et les contributions des collectivités territoriales, de leurs groupements et des tiers aux dépenses d'investissement ;
- b) Le produit des emprunts contractés par la Région ;
- c) Les dons et legs en nature et les dons et legs en espèce affectés à l'achat d'une immobilisation financière ou physique ;
- d) Le virement prévisionnel de la section de fonctionnement et du produit de l'affectation du résultat de fonctionnement conformément à l'article L.4312-9 ;
- e) Le remboursement des prêts consentis par la Région ;
- f) Le produit des cessions d'immobilisations, selon les modalités fixées par décret ;
- g) Les versements au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;
- g bis) Le produit de la contribution locale temporaire mentionnée à l'article L.2124-1 du code des transports ;
- h) Pour les Régions d'outre-mer :
 - le produit des amendes des radars automatiques en application de l'article 41 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ;
 - le fonds régional pour le développement et l'emploi en application de l'article 49 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ».

1.1.3 L'instruction budgétaire et comptable M71

La Région Ile-de-France, comme l'ensemble des Régions métropolitaines et d'Outre-mer, se voit appliquer le plan comptable M71.

Cette instruction budgétaire et comptable est expérimentée depuis le 1^{er} janvier 2005, a été généralisée à l'ensemble des Régions le 1^{er} janvier 2007 et est devenue définitive depuis le 1^{er} janvier 2010.

Elle détaille, sur le plan comptable, la liste des comptes par nature et des comptes fonctionnels.

Sur le plan budgétaire, elle présente la liste des chapitres budgétaires par nature et par fonction, avec, toujours, la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement.

1.1.4 Le cadre réglementaire du financement participatif

Le financement participatif a tout d'abord fait l'objet d'un premier cadre juridique avec l'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 : une sécurisation juridique des transactions et une protection des investisseurs étaient ainsi mis en place, avec, en particulier, le statut d'intermédiaire en

financement participatif pour les sites de prêt et le statut de conseiller en investissements participatifs pour les sites d'investissement en fonds propres.

Cette ordonnance est mise en application par le décret n° 2014-1053 du 16 septembre 2014 relatif au financement participatif qui fixe les plafonds applicables aux prêts et aux emprunts et détaille les capacités professionnelles requises pour l'exercice de l'activité d'intermédiaire.

Les règles de la comptabilité publique ne prévoient aucun dispositif spécifique lié au financement participatif.

Cependant, le décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015 portant dispositions relatives aux mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics permet aux collectivités locales d'avoir recours au financement participatif pour financer les projets de services publics à vocation culturelle, éducative, sociale, environnemental ou solidaire.

A ce titre, le comptable public dispose d'un délai d'un mois pour approuver une convention de mandat, à l'issue duquel il sera réputé l'avoir approuvé tacitement.

Ce décret est pris en application de l'article L.1611-7-1 du Code général des collectivités territoriales qui indique :

« A l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :

- du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ;
- Du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret ;
- Du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement, ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. Elle prévoit une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort.

Les dispositions comptables et financières nécessaires à l'application du présent article sont précisées par décret ».

C'est donc précisément le décret du 14 décembre 2015 qui a ouvert l'accès au financement participatif aux collectivités locales et à leurs établissements publics en les autorisant à confier l'encaissement de leurs recettes à des organismes publics ou privés, y compris pour les revenus tirés d'un projet de financement participatif au profit d'un service public culturel, éducatif, social ou solidaire.

Précisément, l'établissement de la convention de mandat financier que passe une collectivité locale doit respecter les règles des marchés publics, notamment en ce qui concerne la publicité et la mise en concurrence.

Enfin, le décret n° 2016-1453 du 28 octobre 2016 relatif aux titres et aux prêts proposés dans le cadre du financement participatif est pris en application de l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse (dont la détermination du plafond d'émission de minibons).

1.2 Le cadre et les données budgétaires

Nous avons pris le parti, pour suivre à grands traits l'évolution budgétaire de la Région Ile-de-France, de relever les comptes administratifs des exercices 2008 (il y a dix ans), 2015 (le dernier CA de la précédente mandature) et 2018 (le dernier CA disponible) ;

Le budget global de la Région Ile-de-France a évolué de la façon suivante (chiffres tirés des comptes administratifs et arrondis à la décimale la plus proche pour en faciliter la lecture) :

- . 2008 : 4 209 M€,
- . 2015 : 4 918 M€,
- . 2018 : 4 660 M€

1.2.1 Une trajectoire budgétaire encadrée par la loi : article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 stipule, en son article 13 :

« Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant.

L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, s'établit comme suit, en milliards d'euros courants :

- Réduction annuelle du besoin de financement : - 2,6 Mds€, chaque année de 2018 à 2022.
- Réduction cumulée du besoin de financement :
 - . 2018 : - 2,6 Mds€,
 - . 2019 : - 5,2 Mds€,
 - . 2020 : - 7,8 Mds€,
 - . 2021 : - 10,4 Mds€,
 - . 2022 : - 13 Mds€ ».

Une trajectoire budgétaire est ainsi imposée aux collectivités territoriales qui doivent participer au redressement des comptes publics de la France en maîtrisant leurs dépenses de fonctionnement et en ayant un moindre recours à l'emprunt.

Les dépenses réelles de fonctionnement ne doivent pas dépasser une augmentation annuelle de 1,2 % et le besoin de financement doit diminuer de 2,6 Mds€ par an.

Les 322 collectivités locales aux budgets les plus importants sont invitées à signer un contrat avec l'Etat sur les modalités de mise en œuvre de cette trajectoire.

Les Régions Auvergne Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Bourgogne Franche-Comté, Centre Val-de-Loire, Grand Est, Guadeloupe, Nouvelle Aquitaine et la Réunion ont contractualisé avec l'Etat.

La Région Ile-de-France ne l'a pas fait, l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement se situant dans le cadre dessiné par la LPFP.

1.2.2 Les fonds de péréquations abondés par la Région Ile-de-France

La Région Ile-de-France contribue à deux fonds de péréquations : le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et le fonds de péréquation des ressources des Régions.

Le FNGIR est issu de la réforme fiscale de 2010 qui a fait disparaître la taxe professionnelle ; ce fonds, qui repose sur une logique de stock, est figé depuis lors et ne tient pas compte de l'évolution des charges et des ressources depuis 2010. La Région Ile-de-France est la seule collectivité régionale contributrice à ce fonds, à hauteur de 675 M€.

Le fonds de péréquation des ressources des Régions, assis sur la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), repose sur une logique de flux visant à réduire les écarts d'évolution de la CVAE entre Régions.

La Région Ile-de-France contribue, à hauteur de 116 M€ ce qui représente 90 % de ce fonds de péréquation.

La Région Ile-de-France, en 2018, était donc prélevée au total de 791 M€ alors qu'elle concentre des enjeux de transports et des charges de centralité sans équivalent en France.

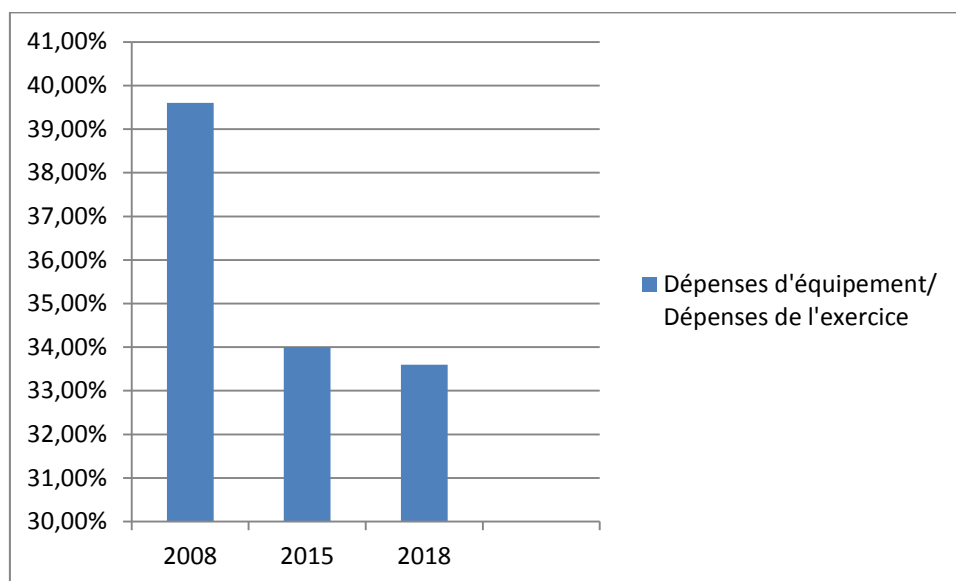
En dépit du fait que l'Etat ne semble pas vouloir remettre en question les modes de calcul de ces deux péréquations, la Région souligne la nécessité de revoir la répartition et le niveau du FNGIR pour tenir compte des évolutions de charges depuis 2011 mais aussi de la fusion des Régions qui a permis de réduire le déséquilibre entre elles.

Les montants identifiés pourraient ainsi servir à accompagner les évolutions démographiques des Régions et la montée en charge des besoins des lycées, par une indexation de la DRES. Ils pourraient également servir à soutenir des projets avec des enjeux stratégiques nationaux en matière de transport, par exemple les réseaux connectés au Grand Paris Express.

La Région souhaite également que soient revues les modalités de calcul de la péréquation sur la CVAE par ces quatre dispositions :

- Instauration d'un plafonnement des prélèvements à 2 % de la CVAE perçue (à l'instar du dispositif de péréquation CVAE des départements) ;
- Remise en cause du principe d'une péréquation fondée sur un prélèvement en fonction de la croissance du produit fiscal rapporté au produit 2011 ;
- Prise en compte des charges de centralité, en identifiant des critères de charges représentatifs des compétences principales des Régions. Pour les lycées : nombre de lycéens pour 1 000 habitants ; Pour les transports en commun : indicateurs de trafic pour veiller à la saturation des lignes ; Pour l'environnement : indicateurs de pollution afin d'identifier les territoires prioritaires où les enjeux en matière de report modal et d'infrastructures de transport sont les plus importants.
- Modification des règles de calcul du prélèvement au titre de la péréquation de l'année N sur la base de l'évolution des recettes en N et non plus en N-1.

1.2.3 L'investissement dans le budget de la Région Ile-de-France



1.2.3.1 Les dépenses d'équipement de la Région Ile-de-France :

- . 2008 : 1 668 M€ : 39,6 % des dépenses de l'exercice,
- . 2015 : 1 676 M€ : 34 % des dépenses de l'exercice,
- . 2018 : 1 569 M€ : 33,6 % des dépenses de l'exercice.

Les dépenses réelles d'investissement par habitant, hors emprunts et hors fonds européens sont en moyenne, sur la période 2014-2017, de 127 € par habitant et par an. La Région Ile-de-France se situe à 137 € par habitant et par an soit + 8,7 % par rapport à la moyenne de l'ensemble des Régions.

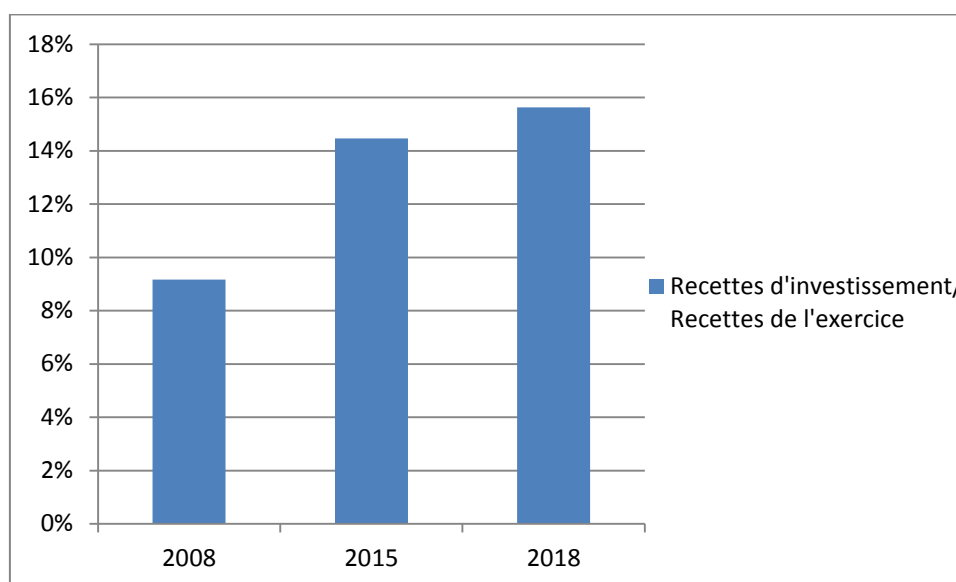
En 2017, l'ensemble des Régions a consacré un montant total de 9,8 Mds€ (hors emprunts), en dépenses d'investissement.

Ces dernières ont augmenté de 7,3 % par rapport à 2016 du fait de la montée en charge des fonds européens qui ont pratiquement quadruplé, passant de 178 M€ en 2016 à 748 M€ en 2017.

Les dépenses d'investissement (hors emprunts) des Régions représentent 31,4 % de la totalité de leurs dépenses contre seulement 24,2 % pour le bloc communal et 13,4 % pour les départements.

Pour les Régions, la part la plus importante des dépenses d'investissement est constituée des subventions d'équipement versées qui en représentent 58,7 %.

1.2.3.2 Les recettes d'investissement de la Région Ile-de-France :



- . 2008 : 386 M€ : 9,17 % des recettes de l'exercice,
- . 2015 : 712 M€ : 14,46 % des recettes de l'exercice,
- . 2018 : 767 M€ : 15,63 % des recettes de l'exercice.

En 2015, les recettes d'investissement de la Région Ile-de-France étaient de 59 €/habitant contre 38 €/habitant en France métropolitaine ; en 2017, d'un montant de 666 M€, elles représentaient 54 €/habitant contre 46 €/habitant en France métropolitaine : l'écart entre la Région Ile-de-France et les Régions métropolitaine se réduit donc.

En 2008, pour la Région Ile-de-France, les recettes d'investissement représentaient 23,14 % des dépenses d'équipement ; 42,48 % en 2015 et 48,8 % en 2018. Il convient de préciser, pour expliquer cette hausse, que depuis 2015, la Région Ile-de-France perçoit la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, la taxe additionnelle spéciale annuelle et la TICPE Grenelle.

Les recettes d'investissement, au CA 2018, se décomposent dans le budget de la Région Ile-de-France, en trois parties :

A - Les recettes fiscales : 409 M€

- Redevance pour création de bureaux, commerces et entrepôt : 139 M€ ;
- Part régionale de la taxe d'aménagement et reliquats de textes d'urbanisme : 51 M€ ;
- Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS, à partir de 2015) : 69 M€ ;
- Taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA, à partir de 2015) : 80 M€ ;
- TICPE Grenelle (à partir de 2015) : 70 M€.

B - Les dotations : 86 M€

- Le fonds national de développement de l'apprentissage : supprimé à partir de 2015 ;
- La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) : 86 M€

C - Les recettes diverses : 272 M€

- Recettes sur créances : 42 M€ ;
- Amendes de police : 69 M€ ;
- Reversement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) : 99 M€ ;
- Fonds européens (2014-2020) : 15 M€ ;
- Divers investissement : 47 M€

En 2017, pour l'ensemble des Régions, à l'instar des dépenses d'investissement, les recettes d'investissement ont progressé fortement de 23 % du fait de la montée en charge des fonds européens, pour atteindre un montant de 3,9 Mds€.

En effet, en 2017, les fonds européens représentent près d'un quart du total des recettes d'investissement des Régions et constituent la recette la plus importante en volume pour un montant de 943 M€ contre 368 M€ en 2016.

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) allouée aux Régions depuis le transfert de la gestion et la construction des lycées dans les années 80 est depuis plusieurs années figée et représente 674 M€, soit 17 % des recettes d'investissement.

Pour la Région Ile-de-France, ce gel de la DRES est très défavorable : le montant de DRES perçu rapporté au nombre d'enfants scolarisés était de 219 € en 2008 pour « tomber » à 206 € en 2017. Pour les services de la Région, « compte tenu de la croissance démographique qui entraîne, pour la dernière décennie, un besoin de construction de deux nouveaux lycées par an en Ile-de-France, la DRES suffit juste à faire face aux constructions supplémentaires alors qu'elle est affectée également aux reconstructions, aux grosses réparations et à l'équipement des lycées ».

Les subventions d'investissement représentent 17 % des recettes d'investissement : il s'agit notamment de subventions d'opérateurs de l'Etat comme l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF).

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) constitue, pour l'ensemble des collectivités locales, une compensation de la TVA versée à l'Etat lors du paiement des dépenses d'investissement ; elle représente une recette, pour l'ensemble des Régions, de 553 M€, soit 14 % des recettes d'investissement. Il faut préciser que son montant est directement lié au niveau des dépenses d'investissement des Régions exécutées en N-1 et en N-2.

En 2018, la Région Ile-de-France percevait 99 M€ au titre du reversement du Fonds de compensation de la TVA.

Concernant les recettes fiscales d'investissement, les Régions peuvent, depuis 2011, majorer la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), sur leur territoire, pour financer des infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, et, pour la seule Région Ile-de-France, pour l'amélioration du réseau de transport urbain (article 24 de la loi n° 2006-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 qui permet d'affecter 100 M€ par an au financement d'Ile-de-France Mobilités).

Les Régions peuvent affecter cette ressource en fonctionnement ou en investissement.

En 2017, la TICPE dite « Grenelle » a représenté une recette totale pour l'ensemble des Régions de 610,5 M€ dont 313 M€ en recettes d'investissement (62,3 M€ pour la Région Ile-de-France).

Concernant la Région Ile-de-France, il convient de rappeler que la TICPE dite « Grenelle » est une recette d'investissement de l'ordre de 71 M€ (CA 2018), la TICPE étant, pour l'essentiel, une recette de fonctionnement : 1 084 M€ (CA 2018).

Enfin, il convient de préciser la perception par la seule Région Ile-de-France, en recettes fiscales d'investissement, de plusieurs impositions allouées notamment pour le financement des transports et pour un montant total de 189 M€ en 2017 :

- La taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) : 80 M€ ;
- La taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS) : 66 M€ ;
- La taxe d'aménagement : 42,5 M€

1.2.4 La formation de l'autofinancement de la Région Ile-de-France

1.2.4.1 L'épargne brute

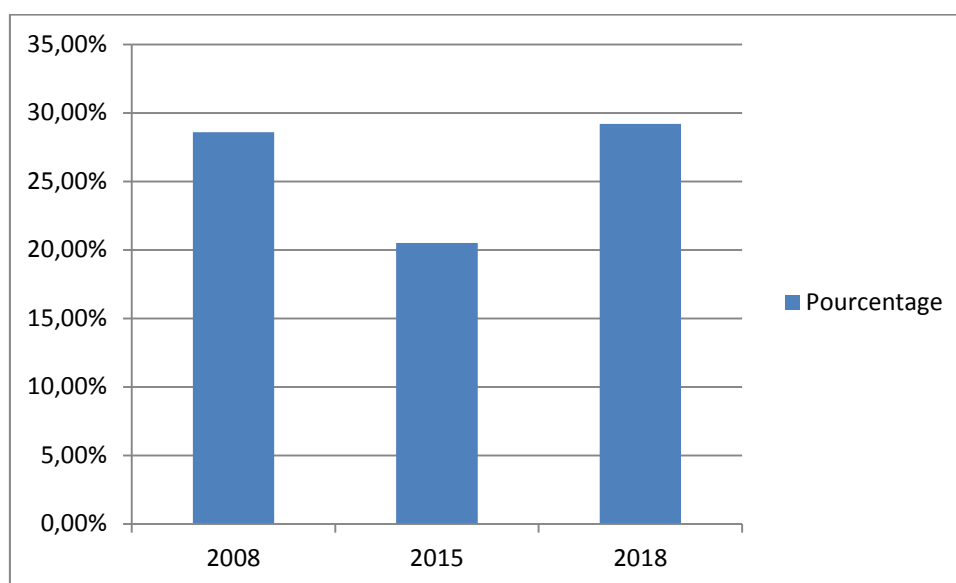
Deux ratios principaux permettent d'appréhender la bonne santé financière d'une collectivité locale : l'épargne brute (en valeur et en taux) ainsi que la capacité de désendettement.

L'épargne brute s'obtient par la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

Cet indicateur est capital car il désigne les excédents que dégage la section de fonctionnement en vue de rembourser le capital de la dette qui finance les équipements.

Le taux d'épargne brute se calcule par le rapport entre le montant de l'épargne brute et celui des recettes réelles de fonctionnement.

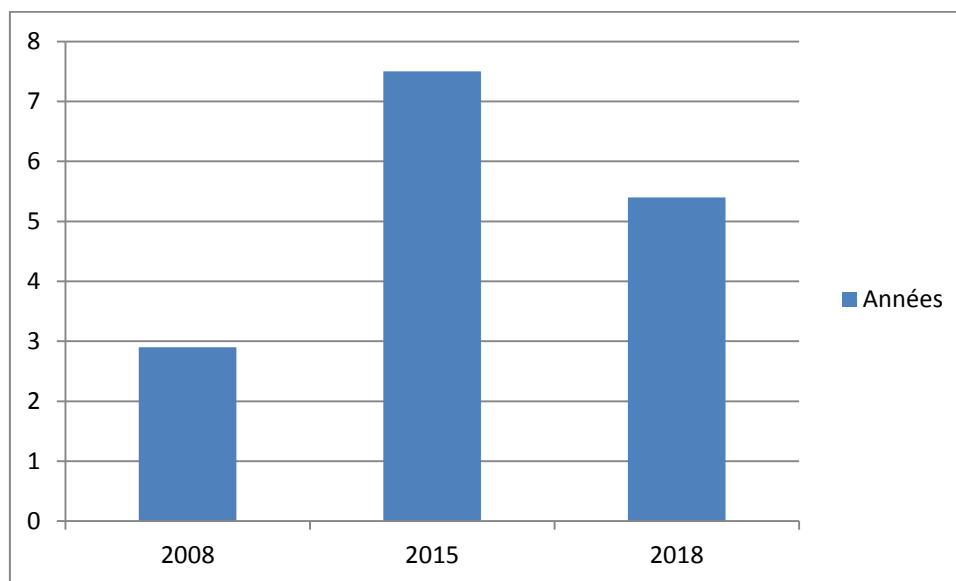
Epargne brute Région Ile-de-France



- . 2008 : 993,8 M€ (taux d'épargne brute : 28,6 %),
- . 2015 : 717,8 M€ (taux d'épargne brute : 20,5 %),
- . 2018 : 1052 M€ (taux d'épargne brute : 29,2 %).

L'épargne brute est un fondamental effet de levier sur la capacité à investir. Elle est à un bon niveau en Ile-de-France et en progression dans le cadre de cette mandature.

1.2.4.2 La capacité de désendettement de la Région Ile-de-France



Elle correspond au rapport entre le stock de dette et l'épargne brute dégagée lors de l'exercice. Elle exprime le nombre d'années qui serait nécessaire pour rembourser tout le stock de dette, si la collectivité ne faisait aucun investissement et y affectait toute son épargne.

- . 2008 : 2,9 années,
- . 2015 : 7,5 années,
- . 2018 : 5,4 années.

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe aux collectivités locales l'objectif de 9 années de capacité de désendettement.

La Région Ile-de-France, avec 5,4 années de capacité de désendettement est à un niveau satisfaisant d'endettement comme l'est l'ensemble des Régions avec une moyenne de 5 années de capacité de désendettement.

Il faut rappeler, plus généralement, que la dette du secteur public local est très minoritaire dans la dette globale du secteur public en France et qu'il s'agit d'une dette plutôt « saine » car utilisée pour l'investissement.

1.2.4.3 Les produits de cession et la gestion du patrimoine

Le Conseil régional a décidé le déménagement du siège de la Région, historiquement établi dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, « au-delà du périphérique ».

La décision fut donc prise d'installer le siège de la Région Ile-de-France à Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis. Avec, pour corollaire, une remise en perspective de la gestion de l'ensemble immobilier abritant le siège de la collectivité régionale.

Si, pour l'heure, l'hôtel particulier sis, 33, rue Barbet-de-Jouy, Paris 7 ne semble pas devoir être vendu, les trois immeubles suivants viennent, en ce début d'année, de faire l'objet d'une cession :

- L'immeuble « Invalides », sis 35 Boulevard des Invalides, Paris 7 ;
- L'immeuble « Monsieur », sis 6, rue Monsieur, Paris 7 ;
- L'immeuble « Murat », sis 61, rue de Babylone, Paris 7.

Ces trois immeubles, d'une superficie totale de 18 000 m², estimés par France Domaine au prix de 172 M€ ont été cédés à AG2R La Mondiale pour un montant de 176 M€.

A cela, il faut ajouter la cession, en 2018, de l'hôtel Fortuny, hôtel particulier situé dans le 17^{ème} arrondissement de Paris, pour un prix de 12,55 M€ ainsi que la cession d'un ancien lycée professionnel, sis 5, rue des Camélias, Paris 14, au prix de 2,1 M€.

Une explication de la stratégie patrimoniale de la Région est souhaitée par le Ceser.

Dans cette stratégie « d'optimisation » de la gestion du patrimoine, se pose la question du devenir du Domaine de Villarceaux, domaine de 700 hectares, situé sur la commune de Chaussy, au cœur du Vexin français, à 65 Kilomètres au nord-ouest de Paris.

Ce domaine (site classé monument historique depuis 1941, comprenant, entre autres, deux châteaux) est la propriété depuis 1971 de la fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, personne morale de droit suisse dont le siège est à Lausanne.

Cette Fondation en a confié la gestion à la Région Ile-de-France, au terme de deux baux de 99 ans passés en 1989.

La Chambre régionale des comptes, en 2018, a publié un rapport sur la gestion de ce domaine. Elle fait le constat que cette gestion représente un coût annuel pour la Région, de plus de 2,2 M€ (935 000 M€ en fonctionnement et 1,3 M€ en moyenne par an pour les travaux au cours de la période 2018-2022 avec un pic en 2018 et 2019).

Elle indique que la résiliation des baux n'est contractuellement pas possible avant le 15 novembre 2025 et incite la Région « à mener à son terme une véritable réflexion sur la poursuite de la gestion du domaine ».

1.3 Les stratégies possibles pour investir

Une collectivité locale telle que l'est une Région peut investir selon des modalités différentes et qui ne se contrarient pas.

La question préalable et fondamentale que tout Exécutif de collectivité locale doit se poser au sujet de tout investissement est la suivante : investir pour faire quoi et pour quel projet ? 1 € dépensé doit être 1 € bien dépensé.

L'enjeu dès lors est de définir une stratégie d'investissement au regard des attentes des Franciliens et en fonction du projet porté par l'Exécutif régional. Cette stratégie a vocation à être coconstruite notamment avec le Ceser, votée par le Conseil Régional dans une logique pluriannuelle et avec des indicateurs de résultats.

Dans le cadre de ce document, la manière dont on investit en fonction des thématiques est à préciser.

Ainsi, les investissements de la Région peuvent servir à financer directement des équipements, à financer directement des tiers par des subventions, des fonds de concours ou des participations à des organismes divers et enfin à financer de façon indirecte via des SEM ou des SPL ou des partenaires privés.

Nous pouvons distinguer trois logiques de financements différentes avec trois approches possibles : faire, participer et faire faire.

1.3.1 Faire

L'investissement relève de la compétence propre de la Région ; le projet d'investissement est défini et piloté par la Région elle-même dans une logique patrimoniale.

Ces investissements directs sont pour l'essentiel des dépenses d'équipements telles que la Région peut les pratiquer avec les lycées ou son patrimoine.

Pour ces investissements directs, le financement par le couple autofinancement /emprunt reste approprié en jouant sur l'effet de levier par l'emprunt.

L'enveloppe d'emprunt consommée en 2018 était de 600 M€ pour une enveloppe ouverte au BP 2018 de 810 M€.

(En 2008 l'emprunt nécessaire à l'équilibre financier était de 540 M€ et en 2015 de 712 M€).

Cet emprunt 2018 de 600 M€ a été couvert à 83,3 % par une émission obligataire publique, verte et responsable de 500 M€, lancée le 11 juin 2018. Cette émission est la première émission à 15 ans, plus longue maturité jamais émise par la Région Ile-de-France.

Les titres émis offrent un rendement pour les investisseurs à 1,397 % l'an (soit une marge de + 20 points de base au-dessus de l'OAT de même maturité) et un coupon annuel fixé à 1,375 % l'an.

L'emprunt complémentaire de 100 M€ a été mobilisé en deux temps, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations : une première tranche de 40 M€ a été mobilisée en mars 2018 sur une durée de 20 ans, à taux zéro ; la deuxième tranche de 60 M€ a été mobilisée en juin 2018 sur une durée de 15 ans au taux fixe de 1,34 %.

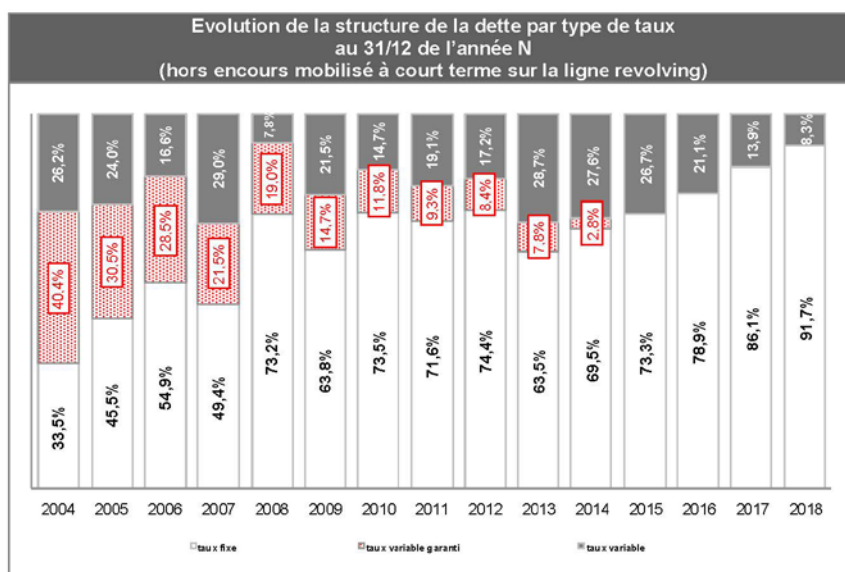
L'encours de dette au 31 décembre 2018 montre l'importance du marché obligataire dans le financement régional : les emprunts obligataires représentent 86,7 % de l'encours de dette qui s'élève à la fin de l'année 2018 à 5 660,5 M€.

Près des deux-tiers de cet encours est constitué d'emprunts verts et responsables.

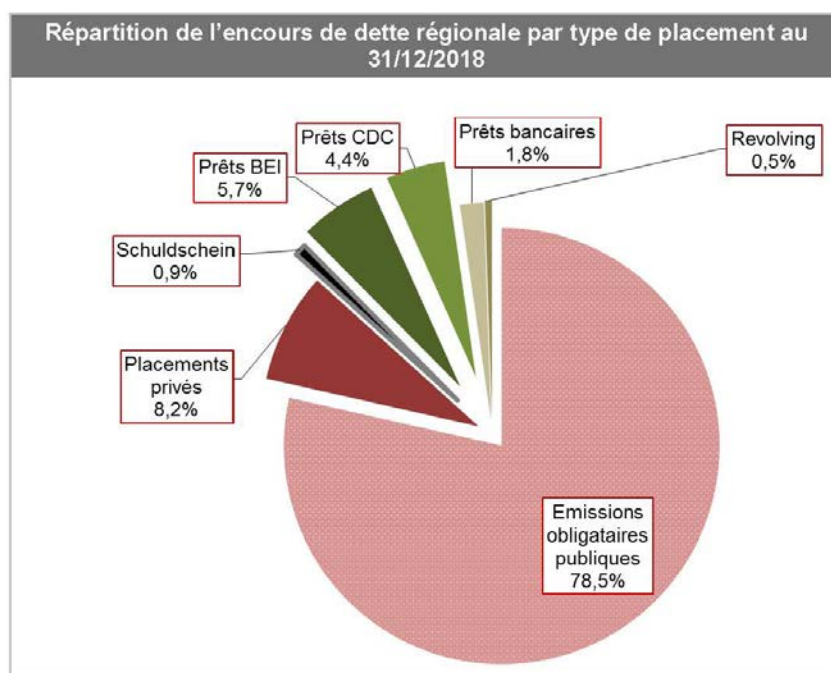
Les prêts bancaires représentent 130 M€, soit 2,3 % de l'encours de dette : 100 M€ pour un prêt bancaire à long terme soit 1,8 % de l'encours ; 30 M€ mobilisés sur la ligne revolving au taux variable au jour le jour, soit 0,5 % de l'encours total.

L'encours de prêts contractés auprès des institutions publiques s'élève à 572,9 M€ et représente 10,1 % de l'encours de dette : il est composé de trois emprunts amortissables contractés avec la CDC en 2011 et 2017 (mobilisés en 2018) et sur lequel il reste respectivement 150,7 M€, 40 M€ et 58,2 M€ à rembourser au 31 décembre 2018 et de trois emprunts contractés en 2012, 2014 et 2015 auprès de la BEI pour un montant de 324 M€.

Enfin, un emprunt SCHULDSCHEIN de 50 M€ contracté en 2013 qui représente pour sa part 0,9 % de l'encours de la dette.



Source : pôle Finances – Région Ile-de-France



Source : pôle Finances – Région Ile-de-France

Depuis 2015, est apparue dans le paysage du crédit aux collectivités locales une nouvelle Banque : l'Agence France locale qui réalise uniquement du financement budgétaire des collectivités locales et ne prête qu'à ses actionnaires qui sont des collectivités locales.

Agence France locale travaille aujourd'hui avec 300 collectivités locales et plus de 2,5 Mds€ leur sont prêtés.

Deux Régions sont actionnaires de l'Agence France locale : la Région des Pays-de-la-Loire et la Région Occitanie.

Pour être actionnaire, un ticket d'entrée est demandé à la collectivité locale, d'un montant de 0,8 % de sa dette.

1.3.2 Participer

L'investissement relève de l'exercice d'une compétence partagée par la Région avec d'autres entités ; la Région participe à des projets définis par des tiers, en fonction de ses priorités ; la Région se situe clairement dans une logique coopérative.

Cette modalité d'action pour investir a été précisée par les lois MAPTAM (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles) et NOTRe (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Toutes deux permettent de mettre de l'ordre dans les financements croisés et d'encadrer les interventions des collectivités locales et de leurs groupements dans le financement de projets publics.

Le financement direct de tiers se fait pour l'essentiel par des subventions d'équipement, des fonds de concours et des contributions, pour partie en fonctionnement.

Il s'agit de financements directs de la Région car ils financent un projet donné et une entité donnée (par exemple une autre collectivité).

La Région finance ses dépenses sur ses propres ressources.

La mesure de l'impact de ces financements par la Région peut se mesurer à partir de l'effet de levier de chaque € apporté selon deux approches :

- Additionnalité : pour 1€ apporté par la Région, X€ sont investis ;
- Incitativité : 1€ apporté par la Région permet d'engager X€ qui sans cela n'auraient pas été engagés.

Aussi, le montant des investissements réalisés grâce à la contribution de la Région excède les montants figurant dans son budget.

Ainsi, la Région participe directement au co-financement des programmes d'actions et du budget de fonctionnement de 13 organismes de regroupement parmi lesquels les syndicats mixtes qui gèrent les parcs naturels régionaux ainsi que des syndicats intercommunaux.

Il est évident qu'1€ injecté par la Région dans un syndicat mixte y compris en fonctionnement, lui permet de se développer et à son tour d'investir.

1.3.3 Faire faire

L'investissement relève d'une modalité particulière de gestion d'un projet ou d'une compétence ; une partie du financement de l'investissement est externalisée et la Région se trouve ici dans une logique délégante.

Le financement indirect de tiers est une approche souvent fonctionnelle : il s'agit de confier un projet ou une mission à un opérateur spécialisé et ce, pour une meilleure efficacité liée à la technicité, à la réactivité et à l'optimisation.

Il existe deux grandes déclinaisons de ce « faire faire » :

- Le financement d'une structure dédiée comme une SEM, une SPL ou un fonds d'investissement ;
- Le financement d'un opérateur public ou privé par une DSP, un marché de partenariat, etc.

Cette démarche repose souvent sur une recherche de financement privé en addition des financements régionaux (par des mix capitaux publics et privés) et en substitution par le portage du financement par un opérateur tiers.

La Région a ainsi pris des engagements financiers dans 15 organismes qui œuvrent en particulier dans le développement économique et l'innovation technologique : il s'agit par exemple du Fonds régional de co-investissement (33,4 M€ d'engagement), d'Ile-de-France Capital 2 (10 M€ d'engagement), de la SEM GENOPOLE (9,14 M€ d'engagement), ou de la SEM « Ile-de-France Energies », anciennement « Energie Positi'IF » et qui est l'opérateur de transition énergétique de la Région Ile-de-France.

La SEM « Ile-de-France Energies » est dotée d'un capital social de près de 10 M€ dont 61 % sont détenus par la Région Ile-de-France.

Son activité principale est de concevoir, réaliser et tiers-financer des projets de rénovation énergétique de logements collectifs en Ile-de-France (copropriétés et logements sociaux) avec des objectifs d'économies d'énergies (40 % au minimum). Ainsi, entre 2017 et 2020, 75 à 100 copropriétés auront été rénovées soit quelques 10 000 logements.

Ile-de-France Energies pratique en effet le tiers-financement qui consiste à financer les travaux de rénovation énergétique en y incluant les économies d'énergies réalisées.

Précisément, elle intègre son offre technique relative à des travaux pour diminuer la consommation énergétique à un service comprenant le financement partiel ou total de la dite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Les échéances du prêt sont compensées par les économies d'énergies réalisées.

En conclusion de cette première partie, il apparaît que les marges de manœuvre budgétaires d'une collectivité locale sont limitées.

Cependant, à côté du cadre légal, des outils pour des recettes complémentaires et des financements innovants existent. Marginaux, ils sont cependant en essor et représentent une possibilité à ne pas négliger : le mécénat et la participation citoyenne en sont deux outils privilégiés.

2. Investissements de la Région Ile-de-France : optimisation de leur financement, financements innovants et recettes complémentaires

La Région Ile-de-France, pour financer ses investissements, ne peut compter sur une augmentation de ses recettes ou sur sa capacité à agir sur la fiscalité locale qui est trop faible.

Elle a la possibilité d'emprunter mais dans une certaine mesure seulement, le remboursement des intérêts étant imputé en dépenses de fonctionnement.

De ce point de vue, sa marge de manœuvre existe puisque sa capacité de désendettement, de 5,4 années, est un bon indicateur.

Elle peut aussi accroître son autofinancement, c'est-à-dire l'excédent de son fonctionnement qui vient financer ses dépenses d'investissement.

De ce point de vue, le budget de la Région Ile-de-France présente des taux d'épargne brute et d'épargne nette qui ouvrent de réelles marges de manœuvre pour les années à venir.

Il est tout de même possible à la Région Ile-de-France de travailler à l'optimisation du financement de ses investissements, de rechercher des financements innovants et des recettes complémentaires, sans perdre de vue que ces derniers restent marginaux dans un budget qui se construit et s'évalue dans un cadre budgétaire et comptable annuel bien délimité.

2.1 Les modalités d'action pour une optimisation du financement des investissements

2.1.1 Externaliser tout ou partie du financement des investissements

Il s'agit de faire porter la réalisation de l'investissement et son financement par un tiers.

Cela peut se faire au moyen de délégation de service public (DSP), de marché de partenariat (ancien partenariat public-privé) ou de sociétés dédiées telles qu'une société d'économie mixte (SEM), une société publique locale, un fonds d'investissement, etc.

La DSP permet une véritable externalisation mais elle suppose que l'activité déléguée génère des recettes qui rémunèrent le délégataire. Peu de compétences régionales sont concernées.

Avec le marché de partenariat, l'externalisation n'est qu'apparente puisque les investissements et leur financement sont refacturés via des loyers à la collectivité régionale. Il s'agit davantage d'un étalement de l'investissement que d'une externalisation.

Les sociétés dédiées, quant à elles, permettent un portage de l'investissement et de son financement mais l'opération doit être équilibrée par des recettes.

Les deux avantages principaux :

- Partager le risque d'investissement entre les différents actionnaires ;
- Mutualiser la capacité de financement des actionnaires par un effet de taille.

2.1.2 Maximiser l'effet de levier en recherchant les effets d'incitation et de multiplication des investissements

Il s'agit de maximiser l'effet de levier des montants financiers investis par la Région.

Le cofinancement de projets est déjà l'un des modes d'intervention de la Région, auprès d'acteurs publics (par exemple une collectivité) ou privés dans le cadre du développement économique (fonds de garantie ou d'investissement).

Les outils existent, l'enjeu étant d'optimiser leur utilisation pour accroître l'effet de levier : 1 € investi par la Région entraîne combien d'€ investis au total ?

Les participations financières reposent surtout sur une logique de financements de projets plutôt que sur une logique globale de type « fonds d'investissements ».

Le pilotage peut s'avérer complexe notamment dans le cadre du cofinancement avec d'autres collectivités locales. Il convient ici de rappeler en effet qu'il n'y a pas de tutelle d'une collectivité locale sur une autre et que d'autre part, il existe un risque de saupoudrage dans la multiplication des participations a minima pour maximiser le montant global des investissements financés.

Les cofinancements entre collectivités de niveaux différents permettent néanmoins la concrétisation d'investissements tels que, en matière de transports, le prolongement de la ligne E (EOLE) qui compte parmi ses financeurs, outre l'Etat et aux côtés de la Région Ile-de-France : la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines.

En matière d'enseignement secondaire, les cités mixtes régionales (CMR) sont financées, aux côtés de la Région, par les départements.

La Région peut investir dans le cadre de co-financement avec l'Etat : ainsi, la Région est engagée dans trois contrats avec l'Etat : un contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020, et deux contrats de plan interrégionaux Etat-Régions (CPIER) 2015-2020, le CPIER Plan Seine et le CPIER Vallée de la Seine.

Or, à la fin de l'année 2018, seuls 12,6 % des engagements initiaux de la Région dans le CPER avaient été mandatés, soit 562 M€ sur 4 448 M€ ; seuls 3% des engagements initiaux de la Région dans le CPIER Plan Seine et 2,3 % dans le CPIER Vallée de la Seine avaient été mandatés.

Dans son avis récent sur le compte administratif 2018 de la Région, le Ceser s'interroge sur les raisons pour lesquelles ces trois contrats connaissent un retard aussi important et demande à être associé au suivi, chaque année, de l'évolution de ces contrats de plan.

2.1.3 Pour une meilleure utilisation des fonds européens pour l'investissement en Ile-de-France

2.1.3.1 La Région Ile-de-France, autorité de gestion des FESI

Avec la réforme de la gestion des fonds européens de 2014, la Région Ile-de-France est devenue autorité de gestion des fonds européens ; la Région dispose ainsi d'une enveloppe de 540,08 M€ de Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sur la période 2014-2020 : 482,48 M€ provenant du Programme opérationnel régional (POR) avec le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER) ; et 57,6 M€ provenant du Programme de développement rural (PDR) avec le FEADER Ile-de-France.

Le statut d'Autorité de gestion des Fonds européens a été attribué à la Région par la Commission européenne en 2016.

Dans un courrier du 23 juillet 2018, la Commission européenne notifiait à la Région qu'elle avait constaté d'importants dysfonctionnements dans la gestion de ces fonds européens, en particulier dans les procédures d'appels d'offre ou les justificatifs de certaines dépenses.

Le Ceser, dans son avis n°2018-08 du 15 novembre 2018 « Préconisations sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne en Ile-de-France pour 2021-2027 », soulignait que « le FEDER et le FSE offrent un effet de levier réel pour de nombreux projets qui ne pourraient pas se réaliser sans les financements de la politique de cohésion, notamment des projets locaux non pris en compte dans une approche purement nationale, voire régionale ». Plus loin, il ajoutait : « le recours aux FESI permet aux porteurs de projets de gagner en crédibilité et d'améliorer leur image auprès de tiers, facilitant ainsi la rencontre de nouveaux partenaires et l'accès à de nouveaux modes de financement, le recours aux FESI pouvant ainsi apporter un réel effet de levier aux projets franciliens ainsi soutenus ».

2.1.3.2 Le plan Juncker pour l'investissement en Europe

Ce plan d'investissement a été proposé par Jean-Claude JUNCKER alors qu'il était président de la Commission européenne.

Ce plan vise principalement à supprimer les obstacles aux investissements, à accroître la visibilité des projets d'investissement et à leur fournir une assistance technique ainsi qu'à faire une utilisation plus intelligente des ressources financières nouvelles et existantes. Il s'agit de doper l'investissement européen, toujours inférieur de 15 % à son niveau de 2007.

Le plan JUNCKER définit cinq priorités d'investissement en faveur du numérique, de l'innovation, des transports, de l'énergie et de l'éducation.

Un nouveau fonds a ainsi été créé, le « Fonds européen pour les investissements stratégiques » (FEIS), doté d'un encours de 21 Mds€ ; cet encours est constitué d'une enveloppe de 5 Mds€ provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'une garantie de 16 Mds€ provenant des programmes d'action communautaire et des FESI.

A cela s'ajoutent 40 Mds€ de cofinancement des Etats dont 8 Mds€ pour la France. Le FEIS doit générer 240 Mds€ en investissement à long terme et 75 Mds€ de prêts pour les PME et les sociétés de moyenne capitalisation sur trois ans, entre 2015 et 2017.

Ces 75 Mds € dédiés aux investissements pour les PME doivent permettre à celles-ci de pouvoir bénéficier de nouvelles injections de capital-risque, de garanties d'emprunt, de titrisation, et du financement d'amorçage.

La France a mis en place une structure autour du Commissariat général à l'investissement pour accompagner les PME dans le montage de leurs projets.

Sur la période 2015-2017, 32 projets français ont ainsi été présentés, pour un montant global de 48 Mds€ d'investissement. Sur ces 32 projets, 17 ont été sélectionnés, la France étant, avec l'Italie, le pays ayant le plus de projets financés au titre du plan JUNCKER.

La SEM francilienne « Ile-de-France Energies » bénéficie d'un prêt de 100 M€ pour financer la rénovation énergétique de 8 000 logements en copropriété.

2.1.3.3 La proposition de programme « InvestEU » 2021-2027

Dans le contexte du Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne couvrant la période 2021-2027, la Commission européenne propose de créer le programme « InvestEU » pour regrouper sous un même toit les financements du budget de l'Union européenne sous la forme de prêts et de garanties.

« InvestEU » rassemblera les multiples programmes financiers actuellement disponibles et étendra le plan JUNCKER. Ce dernier a généré près de 290 Mds€ d'investissements et a fourni un financement à 635 000 petites entreprises.

a) Le fonds « InvestEU »

La Commission propose d'affecter 15,2 Mds€ au fonds « InvestEU » ; en prévision par la Commission européenne : 650 Mds€ d'investissement supplémentaires en Europe sur une période de sept ans.

Quatre domaines d'action seront soutenus : les infrastructures durables ; la recherche, l'innovation et la numérisation » ; les petites et moyennes entreprises ; les investissements sociaux et les compétences ».

Le fonds « InvestEU » aura une gouvernance unique et cohérente.

b) la plateforme de conseil « InvestEU »

S'appuyant sur le modèle de la plateforme européenne de conseil en investissement du plan Juncker, la plateforme de conseil « InvestEU » intégrera les 13 services de conseil disponibles actuellement dans un guichet unique pour l'assistance au développement de projets.

c) le portail européen de projets d'investissement

Le portail européen de projets d'investissement du plan JUNCKER qui donne de la visibilité aux projets d'investissement à travers l'UE sera maintenu dans le cadre du programme « InvestEU ».

d) le programme d'appui aux réformes

La Commission a proposé de créer un programme d'appui aux réformes doté d'un budget global de 25 Mds€.

Il y a là un enjeu de positionnement de la Région Ile-de-France pour promouvoir ou accompagner des projets éligibles

2.1.4 Pour une action publique régionale durable : les incitations financières et budgétaires à l'investissement

Les emprunts ciblés sur des projets d'investissement respectant des critères de performance à la fois environnementale et sociale constituent un levier d'efficacité pour une action publique durable et responsable.

La Région Ile-de-France émet des obligations vertes et responsables : 8 opérations obligataires vertes et responsables ont été menées depuis 2012, dont 6 émissions publiques pour un montant de 3,2 Mds€ soit 57 % de l'encours de la dette.

Les acheteurs ou les émetteurs d'emprunts verts et responsables pourraient bénéficier de mesures incitatives, fiscales ou réglementaires de nature à baisser le coût des emprunts et donc à rendre la ressource d'investissement moins chère en charge de fonctionnement (pour les intérêts).

D'autre part, la mise en œuvre au niveau national d'une politique fiscale incitative et de nouvelles dotations ciblées pourrait constituer un vecteur d'accélération de l'investissement public local durable.

Par exemple :

- Crédit d'impôt, pour les investisseurs, sur les obligations vertes d'émetteurs publics : les investisseurs bénéficient d'un crédit d'impôt en lieu et place des intérêts qui ne sont dès lors plus à la charge de l'émetteur public (à l'instar du dispositif Clean Renewable Energy Bonds - CREDS - mis en œuvre par le gouvernement fédéral américain entre 2005 et 2017, l'aide financière portant sur 70 % du coupon) ;
- Obligations à subvention directe : les émetteurs publics reçoivent une aide financière pour le paiement de la charge d'intérêt sur leur emprunt (à l'instar du Build America Bonds Program mis en œuvre par le gouvernement fédéral américain entre 2009 et 2011 pour le financement d'infrastructures) ;
- Octroi aux collectivités locales d'une partie des recettes de la fiscalité carbone pour financer la transition énergétique sur les territoires (contribution énergie climat) ;
- Dotations ou système de « bonus » pour accompagner la mise en œuvre des plans Climat.

2.2 Financements innovants et recettes complémentaires

Les modes alternatifs de financement mettent au cœur de la problématique la conduite de projet, la formation des équipes en place pour mener à bien l'investissement concerné. Tous les détails doivent être réglés, de la définition à la réalisation de toutes les étapes des projets ; les investissements clés doivent être clairement identifiés de façon à ce que l'on puisse s'y référer dans le calendrier pluriannuel de financement.

Le financement innovant oblige à poser les jalons des différentes étapes réalistes en vue d'atteindre les buts du projet ; il forge un esprit de conduite de projet, a besoin d'un coordonnateur régulateur et des partenaires professionnels. La charge de gestion est lourde sur les projets complexes car le respect de l'équilibre budgétaire est au cœur du projet.

De même, la qualité des projets est fondamentale pour le mécénat, le don, le financement participatif, et l'obligation de résultat est au cœur du programme. Les promoteurs et porteurs de financements innovants doivent être conscients de l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes, de leurs projets et de leur capacité de mener à terme ce qu'ils se proposent de réaliser.

Il sera important de réaliser, dès que possible, une évaluation du mécénat.

2.2.1 Le marché de partenariat (partenariat public-privé)

Le marché de partenariat est un contrat de la commande publique français défini par l'article 67 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Il remplace les contrats de partenariat créés en 2004 par l'ordonnance du 17 juin 2004.

Il est ainsi défini :

« Un marché de partenariat est un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet :

- La construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ;
- Tout ou partie de leur financement. »

Dans son avis sur le budget primitif de la Région pour l'année 2019, le Ceser écrivait :

« Le budget primitif 2019 fait état d'un contrat de partenariat public privé pour la construction de deux lycées, à Palaiseau et à Pierrefitte-sur-Seine.

Le montant affiché pour ce contrat qui pourrait être signé en mars 2019 serait de 143 M€ avec un montant de rémunération du cocontractant de 75 M€ dont le Ceser demande à être informé du contenu.

Le Ceser attire l'attention de l'Exécutif régional sur les risques importants que ce type de contrat peut faire peser aux finances publiques ainsi que le Sénat et la Cour des comptes l'ont, tour à tour, souligné ; il rappelle en particulier, que le loyer payé par la collectivité territoriale au co-contractant est imputé, en majeure partie, en dépenses de fonctionnement ».

2.2.2 Le mécénat

Le mécénat est une très ancienne forme de participation des citoyens et des entreprises au financement des projets de l'Etat ou des collectivités locales.

La souscription publique est également une forme ancienne de participation à un projet d'investissement public : elle connaît un regain d'intérêt depuis la création de la Fondation du patrimoine en 1996 qui permet aux collectivités locales de bénéficier d'un partenaire qui, contrairement à une collectivité locale, a la possibilité juridique de collecter des fonds.

Ainsi, la Région Ile-de-France, en 2017, pour le patrimoine régional, a signé une convention avec la Fondation du patrimoine : des projets de rénovation et de réhabilitation du patrimoine régional ou rural impulsés par la Région et financés partiellement par elle peuvent ainsi bénéficier d'un complément de financement.

Dans le rapport qui formalise cette convention, la Région y affirme vouloir mobiliser le financement participatif en partenariat avec la Fondation du Patrimoine : « *la Région souhaite s'engager dans un modèle de financement partenarial mobilisant ressources publiques et ressources privées, à parité. A cet effet, un fonds dédié à la restauration du patrimoine non protégé sera constitué, sur la base de 1 € d'apport régional pour 1 € mobilisé par recours au mécénat ou à la finance participative* ».

Le legs et la donation sont également deux formes de mécénat citoyen qui se différencient principalement par le moment où elles prennent effet : au décès du donateur pour le legs, au cours de son vivant pour la donation.

Des expériences de mécénat par des collectivités territoriales existent :

- Conseil départemental Hauts-de-Seine

Une cellule mécénat a d'abord été créée en 2010 au sein du pôle Culture du Conseil départemental.

La pratique a évolué : le mécénat n'est plus l'affaire d'une cellule mais il est désormais pris en compte en amont dans l'ingénierie des projets culturels, temporaires ou patrimoniaux et sa mise en œuvre est plus transversale.

- Ville de Bordeaux

Un fonds de dotation a été créé en 2012 à l'initiative de la ville de Bordeaux, du Crédit municipal et du Centre communal d'action sociale pour soutenir les projets locaux de solidarité.

En 2014, trois orientations sont données à ce fonds : soutien des projets de lutte contre les précarités, d'insertion et d'innovation sociale ; mise en partenariats des projets et des acteurs ; développement des financements innovants.

En 2016, le fonds devient Bordeaux Mécènes Solidaires (BMS) et développe des partenariats porteurs et apporteurs de projets avec aussi le recours à des modes de financement innovants tels que le micro-don ou le contrat à impact social.

- Fonds pour Paris

Ce fonds a été créé en 2015 et répond à deux objectifs : développer les partenariats entre public et privé et impliquer davantage les mécènes privés dans la restauration et la mise en valeur de Paris. Le fonds pour Paris est une structure juridiquement indépendante de la ville de Paris ; son conseil d'administration est composé de 5 représentants de la ville de Paris et de 8 personnalités qualifiées.

Les modalités d'action de ce fonds : tout d'abord, les adjoints à la Maire de Paris, principalement ceux en charge de la culture et de l'urbanisme, identifient les projets qui pourraient faire l'objet d'un mécénat.

Puis l'équipe du Fonds pour Paris prépare et étudie la faisabilité des opérations ainsi retenues par les élus, puis présente chacune au conseil d'administration.

Enfin, si ce dernier valide le projet, l'équipe prend en charge la campagne de mécénat : élaboration d'une « fiche projet » mise en ligne sur le site internet, identification des contreparties spécifiques (en plus des contreparties traditionnelles : fiscalité, visibilité etc.), élaboration de supports de communication, le cas échéant création d'outils dédiés (plateforme de crowdfunding etc.) puis conception et mise en œuvre d'une stratégie de prospection à partir du réseau du Fonds pour Paris.

Son champ d'action concerne le seul patrimoine parisien.

La première année, 2 M€ ont été levés.

- Région Grand Est

Pascal MANGIN, président de la commission Culture de la Région Grand Est, estimait, en 2016, que la taille et l'ampleur d'une collectivité régionale étaient des éléments pouvant légitimer une Région à s'engager dans le mécénat, lui donnant ainsi toute crédibilité pour conduire des projets d'envergure et offrir un potentiel important de thématiques et d'actions à soutenir.

De plus, du fait du périmètre de ses compétences, la Région « est un terreau propice au rapprochement des mécènes et acteurs de ces projets ».

2.2.3 La participation citoyenne : le financement participatif ou « crowdfunding » (financement par la foule)

Le financement participatif est un outil de collecte de fonds auprès du public le plus large possible et qui permet au contributeur de choisir et de financer directement les projets précis d'une collectivité locale. Ce mécanisme permet de collecter, au moyen d'une plateforme sur internet, les apports financiers d'un grand nombre de particuliers.

Des « fintechs » ont vu le jour et œuvrent dans le financement des collectivités locales.

Une « fintech » est une start-up (une « jeune pousse ») et une entreprise qui introduit des innovations technologiques à forte valeur ajoutée dans le secteur financier.

Certaines « fintechs » peuvent répondre aux besoins des collectivités locales pour le financement de leur projet. Elles ont ainsi adapté leur plateforme de financement de projets de sorte à répondre aux exigences des collectivités locales.

Pour la plupart, elles respectent les nombreux dispositifs réglementaires et juridiques exigés par les collectivités locales.

« Collecticity », par exemple, est la première plateforme de financement participatif dédiée au secteur public et aux collectivités publiques : elle a ainsi lancé le premier prêt participatif d'une collectivité au monde pour financer une installation photovoltaïque de l'agglomération de Saint-Brieuc.

Collecticity offre deux prestations principales :

- Le financement : des dons, souvent avec réduction fiscale, peuvent être faits avec ou sans contrepartie auprès des citoyens et des entreprises mécènes. Des prêts aussi, avec ou sans intérêt auprès des particuliers avec possibilité de réserver temporairement ou exclusivement la collecte aux citoyens de la collectivité.

A la fin de l'année 2019, Collecticity lancera une solution de financement obligataire non coté qui permettra de financer jusqu'à 8 M€ de projets grâce aux contributions des citoyens et des personnes morales.

- L'outil de vote : il peut être utilisé en amont des campagnes de financement pour fédérer la population autour des projets ou des thématiques ou il peut être utilisé indépendamment des campagnes de financement pour pousser les citoyens à s'engager dans la démocratie participative.

« Arkea Lending services » est une plateforme participative créée en 2018 pour répondre aux besoins de diversification des sources de financement des collectivités. Elle met en relation des emprunteurs du secteur public et des investisseurs institutionnels qui souhaitent financer des projets publics et l'économie locale.

La plateforme participative finance des entreprises et des sociétés d'économie mixtes qui traitent des dossiers relevant de l'aménagement des territoires, du financement des infrastructures de réseau et de la transition énergétique.

Près d'1,4 Mds€ ont déjà été « levés » grâce à cette plateforme, contribuant notamment au financement du lycée maritime de Saint-Malo et à la réhabilitation d'un collège en Gironde.

« Touriz » est une start-up qui gère les hébergements touristiques de 10 communes dont Versailles, Boulogne-Billancourt ou Issy-les-Moulineaux ; il est prévu que d'ici la fin de l'année 2019, une vingtaine de communes supplémentaires devrait les rejoindre.

Touriz met à leur disposition deux outils, l'un juridique et l'autre numérique qui consiste en un téléservice d'immatriculation des hébergements touristiques qui devient progressivement obligatoire pour publier une annonce.

Touriz offre deux services principaux : le télé service d'immatriculation des hébergements touristiques et une plateforme de déclaration de la taxe de séjour pour les hôteliers et les autres professionnels.

La « Financière du sport » est une start-up qui permet de financer des projets sportifs en trouvant des financements directs à travers le financement participatif ou à travers le co-financement. Elle développe des partenariats avec des organismes comme les fédérations sportives, les institutions bancaires, les donateurs privés, etc.

La « Financière du sport » met à disposition des collectivités locales une plateforme de co-financement participatif de projets sportifs. Elle travaille avec la Région Nouvelle Aquitaine, un programme de financement de minibus à destination des organisations sportives de la Région : 14 véhicules ont ainsi été financés en 2018 pour un montant de 400 000 €

La Financière du sport apporte des financements complémentaires aux collectivités publiques par sa connaissance des financements existants chez les organisations sportives et les acteurs économiques privés. Elle fournit aussi un calcul de l'impact social créé sur un territoire par un des projets financés.

Des expériences de financement participatif par des collectivités territoriales existent :

- Essonne à RIO

En 2016, le département de l'Essonne a lancé une initiative originale pour soutenir la quinzaine d'athlètes essonnais qualifiés pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2016 : « Essonne à Rio ».

Avec l'aide d'une structure de crowdfunding, le département a ainsi mis en place une plateforme participative à double visée : récolter des recettes complémentaires pour les athlètes et promouvoir les sportifs et leurs clubs auprès du grand public essonnien.

Cette première expérience n'a pas été pleinement concluante. En effet, les objectifs de collecte étaient de 1 000 € à 10 000 € par club identifié, au nombre de 5 ; or, seuls 2 à 3 000 € au total ont été collectés.

- Expérience de Saint Briec Agglo (crowdfunding)

Le 1^{er} septembre 2016, Saint-Briec Agglo a porté une opération de crowdfunding, d'une durée limitée de 30 jours, la levée de fonds restant modeste avec 8 400 € attendus pour le financement de panneaux photovoltaïques.

La démarche est vertueuse pour la collectivité publique qui emprunte à des taux compétitifs et diversifie ses sources de financement ainsi que pour le prêteur qui réalise un placement rémunérateur et investit dans un projet d'intérêt public.

- Association des maires ruraux de France qui a signé le 20 juin 2016 un partenariat avec la start-up Collecticity.

Objectif : permettre aux communes rurales de trouver de nouvelles sources de financement afin de mettre en œuvre des actions utiles aux territoires et de renforcer le lien avec les habitants.

- Le Contrat à impact social (CIS)

Le contrat à impact social (CIS) est un instrument financier utilisé pour lever des fonds privés en vue de financer des actions d'utilité publique traditionnellement soutenues par des financements publics.

Le mécanisme, schématiquement, est le suivant : une personne publique confie la mise en œuvre d'une politique donnée à un opérateur du secteur privé, pendant que le financement du programme est apporté par un investisseur privé.

En cas d'atteinte des objectifs de performance fixés pour le programme, la personne publique rembourse les investisseurs des capitaux engagés et ajoute une rémunération.

A l'inverse, en l'absence d'un tel succès, l'investisseur porte un risque de non récupération de son investissement initial.

La performance de l'action publique est placée au cœur de la démarche de financement présentée par les contrats à impact social. L'enjeu est de privilégier le financement de politiques publiques capables de démontrer leur efficacité et leur valeur ajoutée pour la collectivité.

A cet égard, la démarche d'évaluation est la clé de voûte des contrats à impact social : une évaluation indépendante, sélectionnée de manière consensuelle par l'ensemble des parties prenantes, impliquée bien en amont de la mise en œuvre du montage contractuel et financier, en vue de définir ex ante des critères d'évaluation et indicateurs de performance mesurables et adaptés.

Les nouvelles formes de financement participatif :

- Le crowlending : le prêt, avec ou sans intérêts ; il n'en est qu'à ses débuts dans les collectivités locales. Des particuliers prêtent leur épargne disponible en direct à une PME ou à une collectivité à la recherche de fonds pour financer son projet de développement. En échange, les particuliers bénéficient d'un taux d'intérêt attractif. Le rôle de la plateforme de crowlending est de sélectionner les projets proposés mais aussi de servir d'intermédiaire entre les deux parties et de les accompagner durant la durée d'un prêt. Pour les entreprises, ce marché est en plein essor ;
- Le crowdequity : il s'agit d'un financement participatif en capital : le particulier achète des parts de la structure et perçoit des dividendes en fonction des bénéfices réalisés. Le contrat à impact social en constitue une déclinaison adaptée aux acteurs publics ;
- La « générosité embarquée » (embedded giving) : micro dons sur les opportunités des transactions du quotidien : passage en caisse, achat en ligne, etc.

2.3 Les travaux des Ceser de France

2.3.1 Le Ceser Bourgogne Franche Comté

Réfléchir aux financements des investissements revient aussi à repenser la dépense publique locale ainsi que le suggère le Ceser Bourgogne Franche Comté dans son avis de novembre 2017. L'assemblée consultative de la Région Bourgogne Franche Comté, sans vouloir faire modifier la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales, estime que la « dichotomie investissement versus fonctionnement doit être dépassée ». Cette dichotomie ne donne pas à voir, en effet, la diversité et la complexité des situations rencontrées.

Le Ceser Bourgogne Franche Comté entend dépasser le postulat selon lequel les dépenses d'investissement seraient par essence plus vertueuses que les dépenses de fonctionnement.

Pour développer une démarche d'investissement plus globale, le Ceser Bourgogne Franche Comté avance les cinq propositions suivantes :

- Consolider la démarche d'investissement ;
- Evaluer l'efficacité socio-économique des investissements ;
- Mettre en place une démarche de prospective financière ;
- Mettre en valeur les moyens budgétaires consacrés à l'ingénierie territoriale ;
- Approfondir la réflexion régionale sur l'ingénierie territoriale.

2.3.2 Le Ceser Provence- Alpes Côte d'Azur

En octobre 2017, le Ceser de la Région Provence-Alpes –Côte d'Azur, pour sa part, rendait public un avis sur « quel financement pour les infrastructures de transport et de communication en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ? »

Comment mieux mobiliser les fonds existants ? Quelles nouvelles sources de financement la Région PACA peut-elle envisager pour continuer à investir dans les infrastructures ? Telles étaient quelques-unes des questions qui étaient au point de départ de ce travail innovant.

Ses recommandations visent à optimiser l'utilisation du réseau d'infrastructures, à optimiser les coûts et les recettes et à explorer les différentes pistes de financement.

Parmi ces dernières, le Ceser PACA appelle à une meilleure mobilisation des fonds publics et privés.

3. Auditions réalisées et contributions

Nous remercions les personnes suivantes qui, par leurs interventions en commission Budget et finances ou en groupe de travail, ont permis de mieux appréhender les problématiques du financement des investissements de la Région Ile-de-France :

- Paul BERARD, Directeur général adjoint des services de la Région Ile-de-France, en charge du Pôle Finances ;
- Sébastien CREUSOT, Conseiller « Finances » au sein de Régions de France ;
- Joëlle DURIEUX, Directrice du Pôle de compétitivité « Finances innovation » ;
- Olivier LANDEL, Directeur général d'Agence France locale ;
- Christophe MICHELET, Président du cabinet de conseil en finances locales « Partenaires finances locales » ;
- Yves MILLARDET, Président du directoire d'Agence France locale.

Nous remercions Frédéric-Paul MARTIN, Président, et tous les membres de la commission Affaires européennes et action internationale du Ceser Ile-de-France pour leur contribution à ce travail.

Nous remercions également Claire BORDENAVE, Présidente, et tous les membres de la commission Environnement et transition énergétique du Ceser Ile-de-France pour leur contribution à ce travail.

Nous remercions les Ceser Bourgogne Franche-Comté et Provence Alpes Côte d'Azur pour leurs apports (voir les visas de l'avis), à ce travail.



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)