

Avis n° 2024-08
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Claire DADOU-WILLMANN**

Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2025

22 nov. 2024



Avis n° 2024-08
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Claire DADOU-WILLMANN**

22 novembre 2024

Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2025

Certifié conforme

La présidente

Valérie MULLER

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

Vu :

- Le code général des collectivités territoriales ;
- La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- L'avis n° 2022-07 « Projet de contrat de plan État-Région 2021-2027 » présenté par M. Denis REMOND et adopté par le Ceser le 29 juin 2022 ;
- L'avis n°2024-07 « Avenant portant volet mobilités 2023-2027 au CPER 2021-2027 » présenté par Mme Sophie BARROIS et adopté par le Ceser le 20 septembre 2024 ;
- L'avis n° 2024-03 « Compte financier unique de la Région Île-de-France pour 2023 » présenté par Mme Claire DADOU-WILLMANN et adopté le 23 mai 2024 ;
- Le rapport CR n° 2024-058 de la Présidente de la Région sur les Orientations budgétaires de la Région pour 2025 ;
- Le rapport CR n°2024-059 de la Présidente de la Région portant diverses dispositions financières et fiscales pour 2025 ;
- La lettre de saisine en date du 19 novembre de Mme Valérie PÉCRESSE, Présidente de la Région Île-de-France.

Considérant :

Sur le contexte macro-économique, international et français

- Que, selon les dernières prévisions du Haut-Conseil des finances publiques, la croissance du PIB mondial devrait être de l'ordre de 3 % en 2024 et se maintenir à ce niveau en 2025 ;
- Qu'en France, le Gouvernement prévoit une progression du PIB national de + 1,1 % en 2024 (progression jugée « *réaliste* » par le Haut-Conseil des finances publiques), croissance stabilisée à + 1,1 % en 2025 (prévision jugée « *un peu élevée* » par le Haut-Conseil des Finances publiques) ;
- Qu'en France, le Gouvernement prévoit une hausse des prix de + 2,1 % en 2024 (moyenne annuelle) et de + 1,8 % en 2025 (prévision jugée « *un peu élevée* » par le Haut-Conseil des Finances publiques) ;
- Que la hausse de la TVA pourrait être, en 2025, de + 2,2 %, évolution estimée « *prudente* » par le Haut-Conseil des Finances publiques.

Sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 et son impact sur le budget de la Région Île-de-France

- Que le gel en valeur pour 2025, des fractions de la TVA affectées au budget de la Région Île-de-France aurait pour conséquence de diminuer de 71 M€ la recette de fonctionnement initialement attendue ;
- Que la baisse du taux de remboursement de la TVA, de 16,40 % à 14,85 %, diminuerait la recette d'investissement de 9 M€ ;
- Que la création d'un « fonds de réserve » (mécanisme de prélèvement sur 450 collectivités locales ayant des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 40 M€, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement) constituerait une perte de près de 81 M€ pour le budget de la Région Île-de-France ;
- Que la Région contribuerait à hauteur de 8 M€ à la réduction du déficit de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;
- Qu'au total, avec les prévisions aléatoires par l'État de recettes de la TVA en 2024 (- 100 M€) et 2025 (- 60 M€), l'Exécutif régional estime à 321 M€ la baisse de recettes pour son budget ;

Sur les mesures en conséquence décidées par l'Exécutif régional pour 2025

- Que, pour anticiper trois années de pertes de recettes (220 M€ par an), une économie de 760 M€ est décidée dès l'année 2025 ;
- Que sera suspendu le financement de tous les projets en co-financement État-Région :
 - . Tous les projets du Contrat de plan État-Région (CPER) à l'exception des projets liés aux transports, demandés et co-financés par les départements franciliens ;
 - . Les grands projets d'énergies renouvelables co-financés avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la Banque des territoires ;
 - . Les subventions au logement à l'exception des subventions ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ;
 - . Le Plan régional d'investissement dans les compétences (PRIC) sera dénoncé et les commandes de formation professionnelles suspendues, hors compétences obligatoires de la Région ;

Sur les diverses dispositions financières et fiscales

- Que le produit de la Taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), destiné à financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun, est maintenu en 2025 à 80 M€.
- Que la majoration du tarif régional de la TICPE « fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons » est ainsi reconduite :
 - 1,35 €/MWh pour la catégorie fiscale des gazoles ;
 - 0,821 €/MWh pour la catégorie fiscale des essences.
- Que l'article 4 de la délibération n° CR 79-15 du 24 septembre 2015, sans objet, est abrogé.

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Qu'ainsi, en 2024, l'ensemble des recettes régionales, avant emprunt et reports des exercices antérieurs, pourraient s'établir à hauteur de 4 896,5 M€, après 4 840 M€ en 2023 (+ 1,2 % sur le CFU 2023) ;
- Qu'en 2025, les recettes régionales devraient atteindre 4 669 M€ et 4 595 M€ en 2026 ;

Sur le détail des recettes régionales, selon la nomenclature fonctionnelle adoptée par la Région

- **Que les recettes fiscales liées à l'activité économique s'élèveraient en 2025 à 1 764 M€ (38 % des recettes globales) contre 1 823 M€ au CFU 2024 prévisionnel.** [Il s'agit de la TVA, en recette de fonctionnement] ;
- **Que les dotations de l'État ou quasi-dotations s'élèveraient en 2025 à 1 307 M€ (28 % des recettes globales) contre 1 346 M€ au CFU 2024 prévisionnel.**
[En recettes de fonctionnement, il s'agit des Indemnités forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), des frais de gestion de fiscalité directe, des droits à compensation, de la dotation générale de décentralisation (DGD), de différentes fractions de la TICPE, d'une nouvelle recette pour le soutien à l'apprentissage ; en recette d'investissement, il s'agit de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)] ;
- **Que les recettes fiscales liées à la « consommation automobile » s'élèveraient en 2025 à 599 M€ (13 % des recettes globales) au même niveau qu'au CFU 2024 prévisionnel.**
[En recettes de fonctionnement, il s'agit de la taxe sur les cartes grises et de la fraction de TICPE ex-modulation 2007 ; en section d'investissement, il s'agit des amendes de police et de la fraction TICPE modulation Grenelle] ;
- **Que les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier s'élèveraient en 2025 à 556 M€ (12 % des recettes globales) contre 551 M€ au CFU 2024 prévisionnel.**
[En recettes de fonctionnement, il s'agit de la taxe sur les droits de mutation de locaux professionnels (DMTO-locaux professionnels) ; en recettes d'investissement, il s'agit de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS), de la taxe d'aménagement (TA), de la taxe sur la création de bureaux (TCB)] ;
- **Que les recettes liées aux résultats des politiques régionales s'élèveraient en 2025, à une hauteur de 343 M€ (7 % des recettes globales) contre 498 M€ au CFU 2024 prévisionnel.**
[En recettes de fonctionnement, il s'agit de la TICPE relative aux aides à l'apprentissage, de divers fonds européens ; en recettes d'investissement, il s'agit du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et de recettes de cessions] ;

- **Que les recettes diverses s'élèveraient en 2025 à 99 M€ (2 % des recettes globales) contre 79 M€ au CFU 2024 prévisionnel.**

[En recettes de fonctionnement, il s'agit des produits financiers et des recettes liées à la restauration scolaire ; en recettes d'investissement, il s'agit de remboursements de créances] ;

Sur les prélèvements sur recettes régionales

- Que, depuis l'exercice 2022, les prélèvements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et du Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions (FPRR) ne figurent plus en dépenses, ayant été intégrés à la fraction de TVA/CVAE ;
- Qu'à ce jour, deux prélèvements sur recettes régionales existent :
 - L'attribution de compensation versée aux départements franciliens : 1 372,4 M€ depuis 2017 ;
 - La contribution au Fonds de solidarité régional pour les collectivités de Corse et d'Outre-Mer qui serait, en 2025, de 5,3 M€ ;

Sur l'emprunt et la dette

- Que l'encours de la dette de la Région, à la fin de l'année 2024, pourrait s'établir à 6 889 M€ ;
- Que la dette de la collectivité régionale se compose d'emprunts obligataires à hauteur de 94,7 % ;
- Que la dette de la collectivité régionale se compose d'emprunts à taux fixes à hauteur de 98,5 % ;

Sur les dépenses du projet de budget primitif pour 2025

- Que le total des autorisations de programme (AP-investissement) s'élèverait à 2 312 M€ (- 19,3 % sur le BP 2024) ;
- Que le total des autorisations d'engagement (AE-fonctionnement) s'élèverait à 2 018 M€ (- 15,7 % sur le BP 2024) ;
- Que le total des crédits de paiement d'investissement (CPI) s'élèverait à 2 099 M€ (-9,7 % sur le BP 2024) ;
- Que le total des crédits de paiement de fonctionnement (CPF) s'élèverait à 2 788 M€ (- 0,8 % sur le BP 2024) ;

Emet l'avis suivant :

Préambule :

L'impact des mesures contenues dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025, au titre du redressement des finances publiques, devrait s'élever à 5 Mds€ de pertes de recettes pour les collectivités territoriales.

Pour la Région Île-de-France, cette perte de recettes est actuellement chiffrée, entre 2024 et 2025, à 321 M€.

L'Exécutif régional, pour anticiper trois années de pertes de recettes, fait le choix d'une économie, dès l'année 2025, de l'ordre de 760 M€.

Article 1 : poursuivre la trajectoire budgétaire et financière solide de la Région

Le Cese note la vigilance de la collectivité régionale depuis plusieurs années sur l'évaluation des recettes, en particulier celles liées à la TVA, qui s'impose dans une conjoncture difficile et non stabilisée à date.

Article 2 : assumer ses compétences et établir des priorités budgétaires claires et lisibles

Pour faire face aux contraintes imposées par le PLF, l'Exécutif régional décide de suspendre, en 2025, le financement de tous les projets en co-financement avec l'État.

L'année 2025 sera donc « *une année blanche* » pour le contrat de plan État-Région (CPER) 2021-2027 : en effet, à l'exception des projets de transport demandés et co-financés par les départements, l'Exécutif régional ne proposera pas de crédits en autorisation de programme (AP) même si des crédits de paiement seront programmés pour couvrir les engagements antérieurs.

Il prend acte que les engagements déjà pris seront honorés et que les coupes concernent les nouveaux projets.

Au-delà de cette décision, qui constitue un fil directeur dans la construction du prochain budget, le Ceser recommande de procéder à des priorités claires et lisibles en se concentrant sur les compétences exclusives telles que définies par la loi ainsi que sur les dépenses obligatoires de la collectivité régionale plutôt que d'avoir recours au « coup de rabot » général, souvent confus et contre-productif.

Le Ceser demande une clarification budgétaire sur les compétences partagées.

Le Ceser acte la sanctuarisation de tous les investissements aux lycées et des politiques éducatives, ainsi que le maintien du soutien à la recherche et à l'innovation, parmi les sept priorités de l'action régionale en 2025.

En effet, malgré une conjoncture dégradée et incertaine, la pérennité de ces financements régionaux demeure essentielle pour l'ensemble des publics concernés.

Article 3 : continuer à plaider pour une péréquation plus équilibrée

La Région Île-de-France continue d'être, de manière disproportionnée, la première Région contributrice de l'ensemble du système de péréquation des recettes des Régions, même si désormais, le Fonds de solidarité régional (FSR) en faveur de la Corse et des collectivités d'Outre-mer est la seule contribution qui apparaisse dans le budget régional.

En effet, le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et le Fonds de péréquation des ressources régionales (FPRR) ont été intégrés, dès l'exercice 2022, à la part de TVA accordée aux autres Régions en remplacement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ainsi, pour l'exercice 2025, la contribution de la Région au titre de ces trois mécanismes de péréquation s'élèvera à 976,9 M€ (ex FNGIR : 759,7 M€ ; ex FPRR : 212,2 M€ ; FSR : 5,06 M€).

Le Ceser, aux côtés du Conseil régional, continue de plaider pour une péréquation plus équilibrée qui prenne en compte les charges de centralité, les besoins en transports en communs ou les déséquilibres territoriaux propres aux différentes régions de France.

Article 4 : poursuivre une gestion prudente de la dette

A la suite d'un emprunt complémentaire à venir d'un montant de 138 M€ auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), le niveau d'encours de la dette de la collectivité régionale devrait s'établir, au 31 décembre 2024, à 6 889 M€.

Le Ceser souligne la solidité de la structure de cette dette composée à près de 95 % d'emprunts obligataires et à 98,5 % de prêts à taux fixes.

Néanmoins, le niveau d'endettement de la collectivité régionale dans les trois prochaines années va augmenter mécaniquement du fait des investissements engagés dans les transports et les lycées. Et l'emprunt prévisionnel inscrit au budget de la Région pourrait s'établir, en 2025, à hauteur de 1,2 Md€.

Le Ceser recommande donc de maintenir la prudence de la Région dans la stratégie financière qu'elle met en place.

Article 5 : focaliser sur des priorités porteuses d'avenir

Le Ceser rappelle que ces priorités sont indépendantes du fait qu'elles relèvent de compétences exclusives ou partagées.

Le logement

Le Ceser alerte la Région sur les effets immédiats de cette décision « *d'année blanche en matière de logement à l'exception des projets ANRU* » sur la production de logements en Île-de-France, au moment où notre région est impactée par une crise du logement sans précédent, étudiant, jeunes travailleurs, logements sociaux etc.

Le développement économique

Le Ceser exprime des réserves sur les orientations de dénonciation anticipée du Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) d'une part et de suspension pour un an des achats de formation professionnelle d'autre part.

Ces décisions apparaissent en contradiction avec une reprise de la hausse du chômage, confirmée, sur un rythme plus rapide qu'à l'échelle nationale et le nombre de défaillances d'entreprises franciliennes déjà enregistrées (près de 14 500 entre juillet 2023 et juin 2024, soit + 31,8 % quand la progression moyenne nationale est de 19,8 %).¹

Le Ceser manifeste aussi sa forte inquiétude concernant les effets du gel annoncé des engagements régionaux sur le volet « enseignement supérieur, recherche et innovation » du CPER 2021-2027 qui, hors volet mobilités, constitue son périmètre le plus conséquent avec plus d'un milliard d'euros dédiés à l'immobilier universitaire, à la vie étudiante et aux équipements de recherche.

Le Ceser demande que les moyens qui seront affectés à l'innovation technologique, puissent partiellement être consacrés à l'innovation sociale.

Le Ceser approuve le gel du coût de la carte grise compte tenu des difficultés économiques des TPE et le maintien de l'aide aux agriculteurs en difficulté, au regard du contexte du monde agricole.

Les formations sanitaires et sociales

Le Ceser prend acte que la Région entend maintenir toutes les aides familiales et prolonger certaines actions engagées en matière de formations sanitaires et sociales.

Le Ceser estime néanmoins que, dans le contexte existant de pénuries structurelles en matière de professionnels et de faible attractivité des métiers en cause, les actions prévues ne pourront pas encore couvrir tous les besoins de recrutement, de formation du secteur du sanitaire, du médico-social et du social.

Quel que soit le contexte difficile, la Région ne peut que rester solidaire en accompagnant les personnes les plus fragiles ou en situation de handicap, ce qui contribue à la réduction des inégalités en matière de santé.

Les sports et loisirs

Le Ceser note que parmi les priorités maintenues par la Région pour 2025 figurent notamment :

- la remise en état des locaux et espaces extérieurs dédiés à la pratique sportive : 21 lycées sont concernés.
- les opérations de construction et de rénovation énergétique des équipements sportifs des collectivités (piscines, gymnases etc.) qui doivent permettre d'offrir à chaque Francilien des services de proximité de qualité.

Le Ceser souhaite en outre que les équipements sportifs des lycées soient aussi rendus accessibles aux clubs sportifs adhérant aux ligues sportives et ceci aussi bien en soirée que pendant les week-ends et les vacances scolaires.

Article 6 : maintenir la trajectoire d'adaptation au changement climatique

Dans un contexte de baisses de ses recettes de fonctionnement, la Région a souhaité la suspension en 2025 dite « *année blanche* » de sa participation financière à certains projets en co-financement avec l'État mais également aux grands projets d'énergie renouvelables cofinancés avec l'ADEME.

Ne disposant pas à ce stade du détail des imputations budgétaires 2025 pour émettre un avis consolidé sur les Orientations budgétaires pour 2025, le Ceser préconise de sanctuariser les actions prioritaires portées par le Plan de protection, de résistance et d'adaptation de la Région d'Île-de-France face au changement climatique (PPRACC) et les aides destinées à soutenir les projets de transition énergétique visant à accélérer le passage vers une énergie décarbonée et garantir un développement durable à long terme.

Article 7 : refonder la structure des finances des Régions

Préexistantes aux lourdes contraintes que le PLF 2025 fait peser sur le budget de la Région Île-de-France, les problématiques structurantes que connaît la collectivité régionale dans sa gestion budgétaire et financière demeurent : une absence quasi-totale d'autonomie financière et fiscale, une puissante décorrélation des recettes fiscales avec le territoire francilien et des dépenses obligatoires représentant près de 80 % des dépenses de fonctionnement.

¹ Tableau de bord économique de l'Île-de-France, 2^e trimestre 2024, CROCIS/CCI Paris Ile-de-France, octobre 2024

Dans un dialogue constructif entre l'État et les Régions de France, le Ceser appelle de ses vœux à une refonte de la structure des finances des Régions, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales prévue par la Constitution.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 132

Pour : 100

Contre : 4

Abstentions : 22

Ne prend pas part au vote : 6

