

Avis n°2023-16
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Claire DADOU-WILLMANN**

Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2024

9 nov. 2023



Avis n° 2023-16
présenté au nom de la commission Budget et finances
par **Claire DADOU-WILLMANN**

9 novembre 2023

Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2024

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

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

Vu :

- Le code général des collectivités territoriales ;
- Le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions communes sur les FESI ;
- La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 ;
- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- L'Avis n° 2020-06 « La société francilienne face à la crise » présenté par Mireille FLAM et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-07 « Comment la Région peut-elle mieux s'organiser et mieux se préparer en cas de crise touchant son territoire ? » présenté par Joëlle PARIS et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-8 « Quelles politiques régionales franciliennes pour vivre autrement après la crise ? » présenté par Stéphanie GASTAUD et Nathalie MARCHAND et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-9 « Les enjeux de la réindustrialisation en Île-de-France à la suite de la crise sanitaire » présenté par Serge MAS et Karen GANILSY et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-10 « Quelles recommandations budgétaires pour la relance en Île-de-France, après la crise sanitaire ? » présenté par René BERTAIL et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2020-11 « Quelle contractualisation avec l'Etat (CPER) pour la relance en Île-de-France après la crise sanitaire ? » présenté par Denis REMOND et adopté par le Ceser le 14 septembre 2020 ;
- L'Avis n°2022-07 « Projet de contrat de plan Etat-Région 2021-2027 » présenté par Denis REMOND et adopté par le Ceser le 29 juin 2022 ;
- Le rapport CR n°2023-017 de la Présidente de la Région sur le Compte administratif 2022 de la Région Île-de-France ;
- Le rapport CR n°2023-055 de la Présidente de la Région sur diverses dispositions fiscales pour 2024 ;
- Le rapport CR n°2023-052 de la Présidente de la Région sur les Orientations budgétaires pour 2024 ;
- La lettre de saisine, en date du 2 novembre 2023, de Valérie PECRESSE, Présidente de la Région Île-de-France.

Entendu :

- L'exposé de Claire **DADOU-WILLMANN**, rapporteure permanente « budget », en commission Budget et finances du Ceser.

Considérant :

Sur le contexte macro-économique

- Que, selon les dernières prévisions du Haut-Conseil des finances publiques, la croissance du PIB mondial devrait atteindre + 3 % en 2023 (3,5 % en 2022) et rester stable à + 3 % en 2024 ;

- Qu'en France, le Gouvernement prévoit une progression du PIB de + 1,0 % en 2023 (en moyenne annuelle) et de + 1,4 % en 2024 même si le Haut-Conseil des finances publiques estime cette dernière prévision du Gouvernement « élevée » ;
- Qu'en France, le Gouvernement prévoit une progression de la hausse des prix, en 2023, de + 4,9 % (en moyenne annuelle) et de + 2,6 % en 2024 ;
- Que les enjeux écologiques et les défis qui nous attendent concernent l'ensemble des secteurs, notamment celui des transports ;
- Que l'évolution de la TVA retenue par la Région est estimée à + 3 % (+ 4,5 % par l'Etat)

Sur l'évolution du contexte normatif

- Qu'au 1^{er} janvier 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été remplacée par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- Qu'au 1^{er} janvier 2021, la recette liée à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été remplacée par une fraction de la TVA égale au montant de CVAE perçue par les Régions en 2020 ;
- Que ce remplacement de la recette liée à la CVAE par une recette liée à une fraction de la TVA affaiblit l'ancrage territorial de la fiscalité régionale : ainsi la part de la fiscalité régionale liée au territoire francilien était de 84 % en 2019, de 55 % en 2020 et devrait être de 26 % en 2024.

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Qu'en 2023, les recettes, avant emprunt et reports des exercices antérieurs, devraient être de l'ordre de **4 753 M€** contre **4 457 M€** en 2022 (+ 6,6 % sur le CA 2022) ;
- Qu'en isolant les recettes de cession enregistrées en 2023, les recettes de convention avec l'Etat au titre du PRIC et les recettes au titre de l'Union européenne, la progression des recettes en 2023 par rapport au CA 2022 serait de + 1,8 % ;
- Que les recettes régionales, en 2024, devraient atteindre **4 885 M€** ;
- Que la projection des recettes en 2025 les situe à **4 987 M€** ;
- **Que, pour la clarté de l'exposé, les nombres décimaux ont été arrondis aux nombres entiers les plus proches (exemple : 1 445,4 M€ est affiché 1 445 M€).**

Sur le détail des recettes régionales

- Que **les recettes fiscales liées à l'activité économique** s'élèveraient en 2024 à **1 941 M€** (40 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 1 819 M€ (38 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 1 737 M€ (39 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 1 480 M€ (34 % des recettes globales).
Recette de fonctionnement : TVA.
- Que **les dotations de l'Etat ou quasi-dotations** s'élèveraient en 2024 à **1 315 M€** (27 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 1 361 M€ (29 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 1 327 M€ (30 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 1 307 M€ (30 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : IFER, frais de gestion de fiscalité directe, droits à compensation, dotation générale de décentralisation (DGD), différentes fractions de TICPE, nouvelle recette pour le soutien à l'apprentissage.
Recettes d'investissement : dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), nouvelle recette pour le soutien à l'apprentissage.
- Que **les recettes fiscales liées à « la consommation automobile »** s'élèveraient en 2024 à **558 M€** (11 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 449 M€ (9 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 462 M€ (10 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 512 M€ (12 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : Cartes grises et TICPE « modulations 2007 ».
Recettes d'investissement : TICPE « Grenelle » et amendes de police.

- Que **les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier** s'élèveraient **en 2024 à 576 M€**, (12 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 576 M€ (12 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 579 M€ (13 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 620 M€ (14 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : taxe sur les droits de mutation de locaux professionnels (DMTO-professionnels) et reversement de la part régionale de la taxe sur les bureaux (TSB).
Recettes d'investissement : Taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS), Taxe d'aménagement (TA), taxe sur les constructions de bureaux (TCB).
- Que **les financements liés aux résultats des politiques publiques régionales** s'élèveraient **en 2024 à 430 M€**, (9 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 478 M€ (10 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 239 M€ (5 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 287 M€ (7 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : TICPE relative aux aides à l'apprentissage, plan d'investissement relatif aux compétences (PRIC), fonds européens.
Recettes d'investissement : FCTVA et recettes de cessions.
- Que **les recettes diverses** s'élèveraient **en 2024 à 66 M€** (1 % des recettes globales) ;
CA 2023 prévisionnel : 69 M€ (2 % des recettes globales) ;
CA 2022 : 113 M€ (3 % des recettes globales) ;
CA 2021 : 153 M (3 % des recettes globales).
Recettes de fonctionnement : produits financiers et restauration scolaire.
Recette d'investissement : remboursement de créance.

Sur diverses dispositions financières et fiscales

- Que la majoration du tarif régional de l'ex « TICPE Grenelle » désormais intitulée « TICPE fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons » est ainsi reconduite :
 - 0,821 €/MWh pour la catégorie des essences.
Ce tarif correspond à 0,73 € par hectolitre (s'agissant des supercarburants sans plomb (y compris le sans-plomb E-10), mentionné dans l'ancien article 265 A bis du Code des douanes abrogé,
 - 1,35 €/MWh pour la catégorie fiscale des gazoles.
Ce tarif correspond à 1,35 € par hectolitre, mentionné dans l'ancien article 265 A bis du Code des douanes abrogé.
- Que le produit de la Taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) est maintenu à **80 M€** ; la TASA est destinée à financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun ;
- Qu'à compter du 1^{er} janvier 2024, le tarif de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation augmentera de 46,15 € à 54,95 € par cheval vapeur fiscal ;
- Que la prime d'émission relative aux emprunts obligataires est désormais comptabilisée en investissement et doit faire l'objet d'un amortissement via une opération d'ordre budgétaire.

Sur les prélèvements sur recettes régionales

- Que depuis 2022, les prélèvements au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR : 782,5 M€ en 2024) et au Fonds de péréquation des ressources des Régions (FPRR : 218,5 M€ en 2024) n'apparaissent plus dans le budget, étant désormais intégrés dans le calcul de la fraction régionale de la TVA ;
- Que les prélèvements sur recettes régionales sont désormais réduits à :
 - la contribution au Fonds de solidarité régional pour les collectivités de Corse et de l'Outre-Mer (4,2 M€ en 2023, 5,3 M€ en 2024 et 6,7 M€ en 2025),
 - l'attribution de compensation versée aux départements franciliens (1 372,4 M€ depuis 2017).

Sur les dépenses de fonctionnement

- Que le total des dépenses de fonctionnement s'élèverait en 2024 à **2 810 M€** ;
- Que le total des dépenses obligatoires de fonctionnement s'élèverait en 2024 à **2 225 M€** soit 78,5 % des dépenses sectorielles de fonctionnement ;
- Que ces dépenses obligatoires suivantes pourraient évoluer comme suit :
 - contribution IDFM : **764,3 M€**,
 - ressources humaines : **549,7 M€**,
 - lycées : 183,8 M€,
 - centres de formations sanitaires et sociales : **279,4 M€**,
 - formation professionnelle : **274 M€**,
 - charges locatives (siège) : **30,2 M€**,
 - apprentissage, hors mesures d'accompagnement : **20,6 M€**,
 - dépenses relatives à la consommation énergétique (siège et lycées) : **122,9 M€**.

Sur l'emprunt et la dette

- Que l'enveloppe d'emprunts nécessaire au budget 2024 s'établirait à hauteur de **940 M€** ;
- Que l'encours de la dette de la Région, à la fin de l'année 2023, devrait être de **6,45 Mds€** ;
- Que la dette régionale est composée d'emprunts obligataires à hauteur de 91,1 % ;
- Que la dette de la Région se compose, à la fin du mois d'octobre 2023, d'emprunts à taux fixes à hauteur de 98,5 % ;
- Que la Région, pour la gestion de sa trésorerie, ne voudrait plus avoir recours aux billets de trésorerie, coûteux dans la conjoncture actuelle et qu'elle souhaiterait placer une partie de ses liquidités.

Emet l'Avis suivant :

Préambule :

Dans un contexte géopolitique tendu et une conjoncture macro-économique incertaine (pas de rebond des croissances mondiale et française, inflation toujours présente en France à un niveau élevé), le Ceser relève la cohérence affichée des Orientations budgétaires pour 2024 avec la trajectoire budgétaire de la collectivité régionale comme en témoignent la volonté de maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'effort maintenu, mais décroissant, en investissement.

Il apprécie aussi les efforts accomplis pour segmenter les différents domaines et les inscrire dans une vision pluriannuelle.

Enfin, le Ceser avait déploré, dans son avis sur le budget primitif 2023, que l'information budgétaire contenue dans les « bleus budgétaires » ait été rendue moins accessible que lors des précédents budgets primitifs du fait de la suppression des notices explicatives afférentes aux lignes budgétaires.

Il demande donc à l'Exécutif régional de veiller, dans les « bleus budgétaires » du prochain budget primitif, à retrouver une information claire et lisible.

Article 1 : Pour une meilleure visibilité à moyen terme des budgets

Le Ceser apprécie l'effort réalisé pour évaluer les recettes au-delà de l'année 2024, jusqu'en 2026.

Il souhaite que les dépenses d'investissement puissent faire l'objet du même effort (au moins jusqu'en 2025), en y incluant les coûts de fonctionnement liés dans la durée.

D'autre part, les décaissements liés aux fortes augmentations des investissements régionaux devraient commencer à se faire sentir en 2024.

Le Ceser apprécierait qu'une projection à moyen terme de ces décaissements et des coûts de fonctionnement de la Région, obligatoirement liés à ces investissements, soit présentée, ne serait-ce qu'en grandes masses.

Le Ceser souligne également la prudence à avoir, compte-tenu de l'augmentation prévue de l'emprunt 2024 (+ 50 %, par rapport à la moyenne des années précédentes) et du coût des charges de la dette qui va croître et des premiers remboursements à partir de 2024.

Article 2 : Pour une autonomie budgétaire et fiscale régionale

Le Ceser relève les fortes rigidités qui contraignent le budget de la collectivité régionale, parmi lesquelles une absence quasi-totale d'autonomie fiscale, une absence quasi-totale de lien des recettes fiscales avec le territoire francilien et des dépenses obligatoires représentant 78,5 % des dépenses de fonctionnement.

Il appelle une nouvelle fois de ses vœux que, dans une prochaine réflexion d'ensemble sur les relations entre l'Etat et les Régions, une plus grande autonomie des ressources fiscales de la Région Île-de-France soit prise en compte.

Article 3 : Pour une péréquation régionale plus équilibrée

Aux côtés du Conseil régional, le Ceser a souvent plaidé pour une péréquation plus juste et équilibrée qui tienne compte de l'ampleur des enjeux spécifiques au sein de chaque territoire régional, en termes de déséquilibres territoriaux, d'enjeux environnementaux, de besoins de transports urbains et de charges de centralité.

Si l'ancien Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et l'ancien Fonds de péréquation des ressources régionales (FPRR) n'apparaissent plus dans le budget de la Région Île-de-France, ils n'ont cependant pas disparu : ils ont en effet été intégrés à la part de la TVA accordée aux autres Régions, en remplacement de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le Ceser renouvelle son souhait que soient respectés les principes d'égalité de traitement entre les Régions et de libre administration des collectivités territoriales.

Article 4 : Une contractualisation avec l'Etat à accélérer

Le Ceser demande que le volet « mobilités » soit intégré dans le Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027 dès l'exercice 2024, compte tenu de son importance dans la vie quotidienne des Franciliens.

D'autre part, le Ceser s'étonne que ne soit pas évoqué, dans le rapport sur les Orientations budgétaires 2024, le prochain Contrat de plan interrégional Etat-Région (CPIER) 2023-2027 « Vallée de la Seine ».

Il considère en effet le développement de l'axe Seine comme un élément structurant de l'économie et de l'aménagement du territoire de notre région.

Le Ceser souhaite donc connaître les orientations de l'Exécutif régional quant au futur contrat 2023-2027 « Vallée de la Seine ».

Article 5 : Pour une prise en compte de l'impact pour les entreprises et les Franciliens de l'augmentation du coût du cheval fiscal des cartes grises et de l'arrêt de l'exonération pour les véhicules hybrides

Avec une augmentation de 8,8 € (19 %) du tarif de la taxe sur les cartes grises (de 46,15 € à 54,95 € par cheval vapeur fiscal), le projet de budget 2024 de la Région inclut une recette supplémentaire d'un montant de 108 M€.

Le Ceser souhaite avoir un complément d'information qui permettra de connaître (sous forme d'exemple) le coût supplémentaire en fonction de la catégorie des véhicules.

Article 6 : Pour un état consolidé de la consommation des fonds européens

Le Ceser demande de nouveau une consolidation de la consommation des crédits dans un tableau synthétique résumant la programmation 2014-2020 incluant tous les crédits de paiement consommés année après année et les cofinancements régionaux, en précisant les chapitres budgétaires sur lesquels ils sont comptablement imputés.

Article 7 : Pour une politique agricole plus ambitieuse

Le Ceser prend acte des ambitions de la Région dans le domaine agricole mais espère que les budgets dédiés seront à la hauteur des défis.

Il souhaite aussi qu'une attention particulière soit accordée à toutes les actions que le monde agricole et rural peut mettre en place pour développer les énergies renouvelables et s'adapter au changement climatique conformément à la contribution en cours du Ceser à l'Acte 2 du Pacte agricole.

Article 8 : Pour un grand pôle régional de création artistique

Parmi les orientations de la politique culturelle de la Région Île-de-France pour 2024, le Ceser manifeste un intérêt particulier à la hausse annoncée des moyens alloués à la valorisation du Domaine de Villarceaux, après les Assurances à maître d'ouvrage (AMO) lancées par la Région en 2022 et 2023 destinées à éclairer l'avenir du projet.

Annoncé comme futur grand pôle régional de création artistique, le Ceser renouvelle son souhait d'en connaître les détails, au regard de l'importance du projet pour le territoire.

D'autre part, le Ceser se félicite de la poursuite de la mise en œuvre du volet « culture » du CPER auquel il est particulièrement attaché.

Enfin, le Ceser relève avec satisfaction l'élargissement du champ des actions culturelles proposées dans le cadre de la politique régionale de soutien à l'éducation artistique et culturelle.

Article 9 : Formations sanitaires, sociales et médico-sociales et accès aux soins : un engagement qui demande des moyens budgétaires supplémentaires

Le Ceser prend acte que la Région, conformément à son schéma des formations sanitaires et sociales et médicosociales 2023-2028, prévoit d'amplifier son action dans le domaine des formations sanitaires, sociales et médicosociales. Il n'en demeure pas moins que des difficultés majeures subsistent encore notamment pour attirer et conserver des candidats dans les secteurs de la santé, du social et du médicosocial ou même pour satisfaire des besoins nouveaux comme le développement de la formation des Infirmières et des infirmiers de pratique avancée (IPA) et des assistants médicaux.

Le Ceser considère donc que l'augmentation des crédits programmés en la matière restera encore largement insuffisante au regard des besoins à satisfaire.

S'agissant de l'accès aux soins, de la promotion de la prévention santé et de l'accompagnement des personnes vulnérables, le Ceser approuve les nouvelles pistes d'actions prévues, telles celles concernant l'autisme, les femmes en situation de précarité mais attend que les dépenses globales soient en réelle augmentation et attribuées en tenant compte de toutes les spécificités de la population pour ne pas accroître les inégalités en santé.

Article 10 : Pour une meilleure efficacité des investissements dans les lycées et une adaptation aux différentes transitions.

Le Ceser salue la part importante des investissements en direction des lycées, en progression pour 2024 mais rappelle que l'objectif des 30 000 nouvelles places attendues d'ici 2028 doit être atteint pour accompagner la démographie lycéenne en Île-de-France. Cependant il rappelle que la sous dotation aux fonctionnements risque d'entraîner l'inefficacité ou la dégradation des équipements.

Le Ceser (qui a formulé un rapport et avis sur la question il y a quatre ans) attend que l'adaptation des lycées au changement climatique et notamment aux périodes de températures élevées soit très sérieusement intégrée aux objectifs.

Compte tenu du contexte actuel troublé et en complément des investissements du plan de mise en sécurité des lycées, le Ceser rappelle au Conseil régional l'importance de promouvoir des interventions d'éducation à la non-violence à destination des lycéens dans le cadre du budget de fonctionnement.

Concernant l'Enseignement supérieur et compte tenu de l'aggravation de la pénurie de logements étudiants, le Ceser attire l'attention du Conseil régional sur l'importance et l'urgence de maintenir l'accompagnement des collectivités et acteurs dans la création de logements étudiants, par des constructions neuves et des réhabilitations.

Article 11 : Nécessité d'avoir une évaluation du patrimoine immobilier de la Région

Le Ceser rappelle son souhait qu'une évaluation du patrimoine immobilier de la collectivité régionale et des coûts de fonctionnement y afférant, soit intégrée dès 2025 dans le budget primitif, même simplement dans les grandes masses. En effet, ces actifs sont en rapport avec l'endettement et la solvabilité de la Région et pourraient être des clés pour engager des investissements plus ambitieux.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 120

Pour : 103

Contre : 1

Abstentions : 10

Ne prend pas part au vote : 6

