

17
NOV
2025

AVIS

Avis n° 2025-09 sur les « Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2026 »

Avis n°2025-09

présenté au nom de la commission Finances, budget, fonds européens, affaires internationales par Claire Dadou-Willmann, rapporteure permanente et Jacques Borensztein, président

17 novembre 2025

Avis n°2025-09 sur les "Orientations budgétaires de la Région Île-de-France pour 2026 »



La présidente
Valérie MULLER

Cet avis a été adopté :
Suffrages exprimés : 145
Pour : 139
Contre : 0
Abstentions : 5
Ne prend pas part au vote : 1



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL
D'ÎLE-DE-FRANCE

2, rue Simone Veil - 93400 Saint-Ouen-sur-Seine - Email : ceser@iledefrance.fr - www.ceser-iledefrance.fr

- 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 Etat-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° 2025-04 « Compte financier unique de la Région Ile-de-France pour 2024 » présenté par Mme Claire DADOU-WILLMANN et adopté le 16 juin 2025 ;
- Le rapport CR n° 2025-040 de la Présidente de la Région sur les Orientations budgétaires de la Région pour 2026 ;
- Le rapport CR n° 2025-041 de la Présidente de la Région portant disposition fiscale pour 2026-Reconduction du montant 2025 de la taxe additionnelle spéciale annuelle ;
- La lettre de saisine en date du 2 octobre 2025 de Mme Valérie PECRESSE, Présidente de la Région Ile-de-France.

Considérant

Sur le contexte macro-économique, international et français

- Que, selon le gouvernement, la croissance du PIB en France devrait être de l'ordre de 0,7 % en 2025 et de 1 % en 2026 ;
- Que, selon le gouvernement, l'indice des prix à la consommation en France devrait être de 1,1 % en 2025 et 1,3 % en 2026 ;
- Que, selon le gouvernement, la croissance du PIB mondial devrait être en 2025 de 3 % et de 2,9 % en 2026 ;

Sur la situation des finances publiques nationales

- Que le déficit public, d'un montant de 5,4 % du PIB en 2025 pourrait s'élever à 4,7 % en 2026 ;
- Que l'endettement pourrait s'élever à hauteur de 118 % du PIB en 2026 ;
- Que les charges d'intérêt de la dette pourraient s'élever à hauteur de 74 Mds€ en 2026.

Sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 et son impact sur le budget de la Région Île-de-France en 2026

- Que le produit des fractions de TVA perçues par la Région serait d'une part de 613,2 M€ pour la TVA (ex DGF) et d'autre part de 2 605,9 M€ pour la TVA (ex CVAE) ;
- Que le mécanisme DILICO 1 prévoit un versement de 15,9 M€ au budget de la Région et le mécanisme DILICO 2 un prélèvement de 94,5 M€ au budget de la Région (*DILICO : mécanisme créé dans le PLF 2025 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*) ;
- Que la Région contribuerait à hauteur de 6 M€ à la réduction du déficit de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;
- Que l'arrêt du versement par l'Etat de la compensation des places de formation sanitaires au titre du Ségur représente un montant de 37,8 M€ ;
- Qu'au total, l'Exécutif régional estime à 177 M€ la baisse de recettes pour son budget ;

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 2026 à 80 M€.

Sur l'ensemble des recettes régionales

- Qu'ainsi, en 2026, l'ensemble des recettes régionales, avant emprunt et reports des exercices antérieurs, pourrait s'établir à hauteur de 4 540 M€, soit une baisse de 3 % par rapport au Budget 2025 (BP + BS) ;

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

- Que les recettes liées à l'activité économique s'élèveraient au BP 2026 à hauteur de 1 763 M€ (1 813 M€ au compte financier unique 2024) ;
- Fraction de TVA (ex CVAE)
- Fraction de TVA (ex DGF)
- Prélèvements sur recettes de la Région
- Que les dotations de l'Etat ou quasi-dotations s'élèveraient au BP 2026 à hauteur de 1 374 M€ (1 348 M€ au CFU 2024) ;
- Dotation générale de décentralisation (DGD)
- Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)
- Indemnités forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)
- TICPE « compensations »
- Que les recettes fiscales liées à la « consommation automobile » s'élèveraient au BP 2026 à hauteur de 561 M€ (634 M€ au CFU 2024) ; l'autonomie fiscale, minime, de la Région porte sur les cartes grises :
- Taxe sur les « cartes grises »
- Amendes de police
- TICPE « ex-modulation 2007 »
- Que les recettes fiscales liées à l'urbanisme et à l'immobilier s'élèveraient au BP 2026 à hauteur de 531 M€ (558 M€ au CFU 2024) ;
- Taxe sur les droits de mutation à titre onéreux de locaux professionnels
- Taxe d'aménagement
- Taxe sur les constructions de bureaux, locaux commerciaux et entrepôts
- Taxe sur les bureaux
- Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement
- Taxe additionnelle spéciale annuelle
- Que les recettes liées aux résultats des politiques régionales s'élèveraient au BP 2026, à hauteur de 229 M€ (458 M€ au CFU 2024) ;
- PRIC
- FCTVA
- Compensation extinction dispositifs régionaux de primes et aides à l'apprentissage
- Que les recettes diverses s'élèveraient au BP 2026 à hauteur de 83 M€ (136 M€ au CFU 2024).

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€ ;
- Que le mécanisme DILICO, prévu par la LFI 2025, reconduit au PLF 2026, constituerait, au BP 2026, un prélèvement de 95 M€ ;

Sur l'emprunt et la dette

- Que l'encours de la dette de la Région, à la fin de l'année 2025, pourrait s'établir à 7,3 Md€ ;
- Que la dette de la collectivité régionale se compose d'emprunts obligataires à hauteur de 94,1 % ;
- Que la dette de la collectivité régionale se compose d'emprunts à taux fixes à hauteur de 98,6 % ;

Sur les dépenses du projet de budget primitif pour 2026

- Que les dépenses réelles de fonctionnement devraient baisser de 3 % au BP 2026 par rapport au BP 2025 ;

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Émet l'avis
Suivant

Préambule

Compte tenu de la concision du document relatif aux Orientations budgétaires 2026, le Ceser a fait le choix dans cet avis de réserver au budget primitif ses observations sur des points non soulevés dans ce document, tels que le CPER et le développement économique...

Comme à la fin de l'année 2024, la Région Ile-de-France va présenter son projet de budget primitif pour 2026 dans un contexte politique national incertain, difficile à anticiper.

Mais quelle que soit la configuration institutionnelle, au début du mois de décembre, les paramètres budgétaires et financiers nationaux seront incontournables :

- Un déficit public en 2025 d'un montant de 5,4 % du PIB, initialement annoncé à 4,7 % en 2026 ;
- Un endettement prévisionnel à hauteur de 118 % du PIB en 2026 ;
- Des charges d'intérêt de la dette annoncées à hauteur de 74 Mds€ en 2026.

De plus, le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, au titre du redressement des finances publiques, prévoit un certain nombre de mesures dont l'impact pour les collectivités territoriales s'évalue à une perte de recettes de l'ordre de quelques 5 Mds€.

Pour la Région Ile-de-France, cette perte de recettes est chiffrée, entre 2025 et 2026, à 177 M€, ce qui se cumule à la perte de près de 200 M€, entre 2024 et 2025 (soit plus de 5 % du budget).

Article 1 : Présenter un budget en décembre

Malgré le contexte très incertain, le Ceser-soutient le choix de la Région de présenter son budget 2026 en décembre 2025. Tout en instaurant la prudence budgétaire nécessaire, cela devra permettre de lancer les actions nécessaires en toute sécurité et d'orienter clairement le budget supplémentaire vers les domaines prioritaires. Cela permet aussi de lever l'emprunt nécessaire dès janvier auprès des investisseurs comme chaque année.

Article 2 : Présenter des orientations budgétaires suffisamment détaillées tant pour les dépenses que pour les recettes

Le Ceser regrette le trop grand déséquilibre dans la présentation des Orientations budgétaires 2026, entre les recettes, très détaillées, et les dépenses de la collectivité régionale qui ne le sont pas.

Recommandation : le Ceser demande que le rapport d'Orientations budgétaires 2027 soit plus équilibré et plus informatif quant aux priorités du Conseil régional dans ses différentes politiques publiques.

Article 3 : Faire face à l'augmentation de la dette régionale

Le montant de l'encours de la dette de la Région Ile-de-France inscrit au compte financier unique 2024 est de 6 889 M€. Il avait augmenté de 437 M€ par rapport à 2023.

A la fin de l'année 2025, il devrait s'élever à hauteur de 7,3 Mds€, avec une enveloppe prévisionnelle d'emprunt inscrite au BP 2025 de 1,2 Mds€.

Recommandation : si la capacité de désendettement de la Région Ile-de-France reste satisfaisante (6,1 années en 2024), le Ceser préconise au Conseil régional d'adapter ses investissements futurs à ses capacités de financement.

Article 4 : Adapter la trajectoire budgétaire aux contraintes croissantes

La Région Ile-de-France conduit une gestion saine et rigoureuse des deniers publics qui lui a permis d'investir massivement, en particulier dans les lycées et les transports.

Cependant, dépourvue d'autonomie fiscale, dotée simplement d'une autonomie financière de gestion, la Région Ile-de-France fait face à une baisse continue de ses recettes.

Compte-tenu de l'effet conjugué d'une baisse continue des recettes et d'une augmentation importante de l'encours de la dette, la trajectoire budgétaire à venir de la collectivité régionale va se dégrader.

Recommandations : dans ce contexte, le Ceser recommande au Conseil régional de concentrer ses efforts sur les compétences, exclusives et partagées, que lui attribue la loi. Il renouvelle sa demande qu'une réflexion sur les compétences partagées soit initiée pour assurer le meilleur niveau de subsidiarité et la clarté des responsabilités.

Article 5 : soutenir la démarche du Conseil régional pour une péréquation plus équilibrée

Alors que la Région Ile-de-France a un niveau de recettes budgétaires par habitant inférieur aux autres régions de la France métropolitaine, le Ceser renouvelle son soutien au Conseil régional pour une péréquation plus équilibrée qui prenne en compte, notamment une immigration et une population étudiante plus importantes que dans les autres régions métropolitaines, et des transports en commun largement utilisés par des non-Franciliens.

Article 6 : poursuivre le soutien à l'agriculture francilienne

Le Ceser remarque l'importance accordée par le Conseil régional aux enjeux agricoles franciliens notamment à travers le soutien au renouvellement des générations, l'accompagnement à la modernisation de l'agriculture francilienne, la réponse aux enjeux fonciers, la prise en compte des enjeux environnementaux propres à l'agriculture tels que l'adaptation au changement climatique et le soutien des agriculteurs franciliens notamment par la préservation du label « Produit en Île-de-France ».

Le Ceser salue le maintien des actions en faveur de la ruralité tel que l'engagement pour les contrats ruraux qui, comme il l'avait précédemment soulevé, est essentiel à la vitalité du monde rural.

Le Ceser remarque également le soutien annoncé aux parcs naturels.

De plus, il relève, dans ces orientations budgétaires, l'importance attribuée à la décarbonation faisant lien avec ses deux auto-saisines en cours portant sur l'agriculture et les forêts franciliennes au service de la neutralité carbone.

Recommandation : le Ceser rappelle la nécessité de s'appuyer sur les fonds européens.

Article 7 : Soutenir plus clairement l'objectif du polycentrisme affiché dans le SDRIF-E

Le Ceser note avec satisfaction la référence à l'objectif de renforcement du polycentrisme en Île-de-France, issu du nouveau SDRIF-E à horizon 2040.¹

Toutefois la référence au polycentrisme est faite dans le cadre d'un paragraphe consacré à la décarbonation.

Le Ceser souhaite que, compte tenu du défi que représente la mise en œuvre du polycentrisme en Île-de-France, cet objectif transversal et multidimensionnel soit soutenu explicitement dans les orientations budgétaires relatives à d'autres politiques publiques régionales, comme la lutte contre les fractures territoriales et sociales² et le soutien à l'attractivité et à la souveraineté économique³.

Article 8 : Consolider une action forte et équitable pour la jeunesse

Le Ceser acte le maintien de la jeunesse dans l'une des "5 grandes priorités volontaristes de l'action régionale en 2026", dans un contexte budgétaire incertain.

Recommandation :

Le Ceser souhaite :

- Connaître le montant dépensé pour la scolarité de chaque lycéen en Île-de-France ainsi que l'investissement réalisé entre 2015 et 2025, afin de connaître les évolutions.
- Avoir des informations complémentaires concernant "les modalités de calcul du forfait d'externat" pour les établissements privés comme indiqué dans les orientations budgétaires.
- Le renforcement de l'offre de transports scolaires, en particulier à destination des jeunes franciliens résidant en zones rurales, dans le cadre de l'objectif régional de réduire les fractures territoriales et sociales.

Recommandation : Pour l'avenir de l'agriculture en Île-de-France, le Ceser demande qu'une communication accrue au sujet des lycées agricoles et de leurs formations soit mise en place.

¹ (paragraphe 3-1-2 sur la décarbonation, p.53 du rapport CR 2025-040)

² (paragraphe 3-1-4, p.55 du rapport CR 2025-040)

³ (paragraphe 3-1-5, p.56 du rapport CR 2025-040).

Celles-ci, trop souvent méconnues des élèves et de leurs familles, ouvrent pourtant à des métiers d'avenir (gestions des espaces naturels, eaux et forêts, soins des animaux, ...).

Enfin, au vu des alertes sur la santé mentale des jeunes, le Ceser s'étonne que cet axe d'action ne soit pas développé dans les présentes orientations budgétaires. Dans ce cadre :

Recommandations :

- Le Ceser demande de développer les politiques de prévention en parallèle du doublement des BRS au sein des établissements, comme mentionné dans les orientations budgétaires.
- Il recommande la vigilance sur la politique du tout numérique et l'obligation faite à de nombreuses lycéennes et lycéens du public d'utiliser les manuels granulaires et la plateforme Pearltrees. Cela soulève plusieurs problématiques : écrans et leurs conséquences sur la santé mentale des élèves, implications pédagogiques, maîtrise inégale des outils numériques d'une famille à l'autre, tout comme la question urgente d'une maintenance informatique de qualité en lien avec les déploiements accélérés des outils numériques.

Article 9 : Assumer ses compétences en termes de formation professionnelle

Le Ceser exprime des réserves sur les baisses notables de crédit de paiement affectés à la formation professionnelle. Ces orientations, bien que justifiées par le désengagement de l'Etat et la fin du Plan Régional d'Investissement dans les Compétences apparaissent contre-intuitives avec la volonté régulièrement affichée par la Région de mener une action déterminée en faveur de l'emploi, au moment où le taux de chômage en Ile-de-France a rejoint celui de la France métropolitaine.

Article 10: Préserver des investissements équitables dans les domaines santé, solidarité, sport et handicap

Le Ceser prend acte que la Région entend maintenir sa lutte contre les fractures territoriales et sociales en favorisant notamment l'accès pour tous au sport et à la santé, essentiellement dans les territoires les plus isolés.

Recommandation : bien que ce sujet ne relève pas d'une compétence régionale, le Ceser souhaiterait que la contribution financière que la Région versait précédemment aux fonds départementaux soit maintenue pour les huit Maisons départementales des Personnes handicapées (MDPH). Ce dispositif, placé sous l'égide d'égalité des chances, concerne près de 52.000 personnes en situation de handicap sur le territoire régional. À ce stade, il n'est pas confirmé que cette aide financière sera reconduite, comme le souligne l'avis du Ceser

relatif aux propositions pour la reconduction solidaire du dispositif de cofinancements aux fonds départementaux de compensation du handicap en Île-de-France.

Recommandation : à la suite de l'arrêt du versement par l'Etat de la compensation des places de formation sanitaires au titre du Ségur de la santé (37,8 M€) le Ceser souhaite que la contribution de la Région soit réévaluée. Les besoins de recrutement, de formation du secteur du sanitaire, du médico-social et du social restent immenses.

Article 11 : Concrétiser une politique volontariste vers les personnes âgées

Aucune mesure concernant les personnes âgées n'est évoquée à la suite de la tenue des Assises de la longévité pour anticiper les conséquences du vieillissement programmé de la population.

Recommandation : dans le contexte de baisses des recettes auxquelles la Région est confrontée, le Ceser espère que cette dernière utilisera les financements nouveaux dont elle pourrait bénéficier dans le cadre du budget supplémentaire (BS) pour confirmer le développement de son action dans ce domaine, ainsi qu'en faveur des formations sanitaires et sociales, du sport pour tous et aussi pour mieux accompagner les personnes les plus fragiles ou en situation de handicap, priorités à préserver pour contribuer à réduire les inégalités en matière de santé en Ile-de-France.

Article 12 : Maintenir la vigilance sur la production de logements en Île-de-France

Dans un contexte de baisse des recettes régionales, le Ceser salue la mise en œuvre d'investissements dans la rénovation urbaine et les copropriétés dégradées ; il souligne une nouvelle fois le manque criant de logements pour les Franciliens.

Article 13 : Compléter les informations mises à disposition des citoyens.

Le Ceser considère que la bonne information budgétaire et financière des Franciliens constitue un véritable enjeu démocratique et citoyen.

Recommandation : tout en soulignant les efforts accomplis en la matière par le Conseil régional, il lui demande de suivre la recommandation de la Chambre régionale des comptes (rapport sur la situation financière de la Région Ile-de-France, exercices 2019 et suivants) visant l'inscription, dans le rapport sur les Orientations budgétaires, de la trajectoire pluriannuelle en dépenses et en recettes de la Région ainsi que le prévoit le code général des collectivités territoriales (article D 4312-10).

Liste des membres Finances, budget, fonds européens, affaires internationales

Jacques Borensztein
Président

Claire Dadou-Willmann
Rapporteure

Cécile Afanyan Poulhazan
Patrick Aracil
Sophie Barrois
René Bertail
Claude Boulanger-Reijnen
Samia Brahimi
Raphaël Breton
Patrick Briallart
Christine Clerici
Bernard Cohen-Hadad
Virginie Durin
Julien Ettersperger
Eric Fibleuil
Eric Forti
Odile Fremin
Patrice Fure
Hélène Ganchou
Karim Gasmi
Marie-Odile Grandchamp
Damien Greffin
Antony Hadjipanayotou
Fabienne Mahieu
Jean-Marc Morandi
Lionnel Rainfray
Mamourou Samassi
Odile Thomazeau
Pierre Trouillet

Chargé de mission : Jean-Philippe Mallé

Liste des référents Budget dans les commissions

Cécile Afanyan Poulhazan – Commission Sports et loisirs
Philippe Auziere – Commission Environnement et transition énergétique
Sophie Barrois – Commission Affaires européennes et action internationale
François Charles – Commission Vie associative, santé, solidarité, sports, handicap
Yannick Debruyne – Commission Habitat et politique de la ville
Virginie Durin – Commission Culture, tourisme et patrimoine / Commission Education, enseignement, recherche, citoyenneté
Virginie Grimault – Commission Emploi, formation, parcours professionnels
Patrice Furé – Commission Transports, infrastructures et mobilités
Laurent Lafarge – Commission Agriculture, ruralité et espaces naturels
Joëlle Mandel – Commission Développement économique
Hakim Naili – Commission Culture, tourisme et patrimoine
Jean-Marc Pavani - Commission Aménagement du territoire
Odile Thomazeau - Commission Développement économique



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

2, rue Simone Veil - 93400 Saint-Ouen-sur-Seine
Email : ceser@iledefrance.fr
www.cesar-iledefrance.fr