

**Rapport pour le conseil régional
NOVEMBRE 2025**

Présenté par
Valérie PÉCRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES SUR LA
SITUATION FINANCIÈRE DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE**

Sommaire

<u>EXPOSÉ DES MOTIFS</u>	3
<u>ANNEXE AU RAPPORT</u>	6
<u>Rapport d'observations définitives</u>	7

EXPOSÉ DES MOTIFS

La Chambre régionale des comptes a réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de la Région Île-de-France – situation financière exercices 2019 et suivants, dont le rapport d'observations définitives est soumis au conseil régional pour débat en séance, en vertu des articles L.243.6 et R.243.16 du code des juridictions financières.

1. Le rapport reconnaît la bonne gestion de la Région, ce qui est un prérequis indispensable aux investissements inédits qu'elle apporte pour les franciliens.

Des efforts de grande ampleur ont été accomplis depuis 2015 pour maîtriser les dépenses de fonctionnement. Sur la période 2015 à 2024, les dépenses de fonctionnement de la région Île-de-France ont augmenté moins vite que l'inflation, ce qui équivaut à des économies de plus de 200 millions d'euros. Les rapporteurs soulignent que les dépenses réelles de fonctionnement par habitant de la Région étaient inférieures de 23 % à la moyenne nationale des régions métropolitaines en 2023 (247 € contre 322 €) tandis que la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement était inférieure de 16 % à la moyenne nationale malgré la création de 349 postes d'agents dans les lycées depuis 2015 pour faire face aux besoins démographiques. Cela témoigne des efforts de rationalisation accomplis, qui se sont poursuivis ces dernières années avec l'internalisation d'Île-de-France Terre de saveurs au sein de la Région, la fusion de Choose Paris Region et du Comité régional du tourisme, l'internalisation des missions de Défis métiers, le déménagement de l'Institut Paris Région à Saint-Denis et l'accueil de nouveaux organismes associés à Saint-Ouen, dont l'AEV – Île-de-France Nature en 2023.

La mise en œuvre de ces efforts dès le premier mandat a rendu possible des investissements indispensables et d'un volume inédit pour les franciliens. Comme le soulignent les rapporteurs, la Région a augmenté de + 5,25 % par an ses dépenses d'investissement sur la période, soit + 395,90 M€ principalement au bénéfice des transports ferroviaires (+ 254,31 M€ en crédits de paiements) et des lycées publics (+ 100,01 M€ en crédits de paiements) qui avaient fait l'objet de sous-investissements chroniques au cours des décennies précédentes. A ce titre il est rappelé que le plan d'urgence pour les lycées franciliens constitue le troisième plus grand plan d'investissement en France après le projet du Grand Paris Express et les investissements relatifs à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, mais surtout le seul à être porté à 100 % par une collectivité territoriale sans aucun apport de l'Etat. Jamais la Région Île-de-France ne s'était autant mobilisée pour son territoire et son avenir. De fait, ce rapport montre que la région Île-de-France fait partie des régions qui investissent le plus, avec des dépenses d'équipement par habitant supérieures de 16,09 % à la moyenne nationale.

Ce rapport montre que ces investissements massifs ont été menés à bien sans dégrader la situation financière de la collectivité. La capacité de désendettement (hors excédent n-1) est ainsi meilleure à fin 2024 (6,1 années) que celle constatée en 2015 (7,5 années), ce qui situe la région Île-de-France au niveau médian des régions métropolitaines. Sur neuf ans (2015-2024), l'encours de dette régional n'a ainsi augmenté que de 7 % en volume. Les agences de notation financière Moody's et Fitch partagent cette analyse puisqu'elles octroient à la région Île-de-France la meilleure note de crédit possible en France, qui est celle de l'Etat.

Cette situation financière saine est d'autant plus remarquable que le rapport souligne les contraintes spécifiques, à la fois en recettes et en dépenses, auxquelles est confrontée la région Île-de-France. Les spécificités de l'Île-de-France entraînent mécaniquement des charges supplémentaires par rapport à d'autres territoires au regard des fragilités démographiques de la

Région, de ses charges de centralité et de ses recettes réelles par habitant les plus faibles des régions métropolitaines : 328 € par habitant en 2023 contre 401 € de moyenne métropolitaine hors Corse (soit un écart de 20 %). Ce faible niveau s'explique notamment par une péréquation qui représente plus de 95 % de la péréquation interrégionale et qui représente chaque année pour la région 1 milliard d'euros de ponctions sur ses recettes.

2. Le rapport dessine également des axes d'amélioration (cf. encadré n° 1) qui viennent pour la plupart alimenter des démarches déjà engagées.

Les délais de paiement se sont améliorés de dix jours en 2024 par rapport à 2023 à la suite du lancement d'un plan de remédiation. Les efforts se prolongeront dans les prochains mois avec la modernisation de nos systèmes d'information et la mise en œuvre des recommandations de l'audit conduit en partenariat avec la DRFiP. Le redressement sera néanmoins d'autant plus progressif que l'apurement des factures anciennes dégrade optiquement le délai global lors de leur paiement : si l'on exclut le paiement des factures anciennes pour ne retenir que les factures de l'année, la Région affichait ainsi un délai de paiement de moins de 50 jours à début septembre 2025.

Le perfectionnement de la qualité comptable sera traité dans le cadre des travaux entrepris dans la perspective de la certification des comptes régionaux. Ce chantier fait désormais l'objet d'un portage administratif unique et identifié au sein d'une équipe dédiée et d'une collaboration renforcée avec les services de la DRFiP.

La Région poursuit également son engagement en matière d'information financière apportée à nos concitoyens et aux élus. Ainsi, dès le budget primitif 2026, les services ne feront plus apparaître la méthode de calcul de l'épargne brute retenue à la Région depuis le milieu des années 2000, pour ne conserver que celle préconisée dans le rapport et faciliter ainsi les comparaisons. De plus, la programmation pluriannuelle des dépenses et des recettes pourra à moyen terme être enrichie dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire, sachant que cela demande une anticipation des travaux qui sont déjà en partie menés dans le cadre de l'élaboration du budget primitif.

Encadré n° 1 : Synthèse des recommandations

Le rapport de la Chambre met en avant neuf recommandations :

1. Compléter le rapport d'orientation budgétaires d'éléments prospectifs pour documenter la trajectoire pluriannuelle des dépenses et des recettes ;
2. Mettre cohérence de l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur ;
3. Fiabiliser l'intégration des immobilisations ;
4. Réaliser les dépréciations ;
5. Procéder à la bonne imputation des dépenses de fonctionnement ;
6. Respecter le délai global de paiement ;
7. Mettre en place une programmation pluriannuelle globale des investissements et dépenses délibérée par l'assemblée régionale ;
8. Mettre en place un rapport d'activité annuel ;
9. Finaliser la démarche de certification des comptes de la région en associant l'ensemble des directions dans le cadre d'un pilotage par les élus.

3. Enfin, le rapport met en évidence un certain nombre de clarifications attendues de la part de l'Etat sur l'environnement juridique et financier qui entoure la région Île-de- France.

Un premier domaine de clarifications concerne le périmètre des compétences régionales en

matière de sécurité, dont ce rapport fait une lecture pour le moins restrictive. La Région ne se substitue nullement à l'Etat ou aux communes en matière de sécurité ou de police comme pourrait le laisser penser la Chambre. Elle n'intervient pas dans la gestion, l'organisation ou le commandement des forces de l'ordre, qui relèvent du domaine régional. En revanche, la Région intervient comme co-financeur d'équipements d'intérêt régional ou sur des domaines où les financements de l'Etat manquent et dans l'intérêt de tous les Franciliens. L'Etat lui-même n'a pas contesté ce rôle puisqu'aucune délibération n'a été déférée par le Préfet et qu'une convention a même été conclue avec lui en décembre 2016 pour permettre un financement des investissements immobiliers de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Ce rapport pose aussi le constat d'une autonomie financière en faux-semblant, qui appelle des leviers nouveaux pour permettre à la région l'exercice de ses compétences en responsabilité face aux contribuables. Sur la période 2019-2023, la Chambre relève à juste titre que le degré d'autonomie fiscale est passé de 53,79 % à 7,15 %, les seules taxes sur lesquelles la Région dispose encore d'un pouvoir de taux étant la taxe régionale sur les cartes grises (TRCG) et la majoration de TICPE dite « Grenelle ».

L'exécutif fait observer à cet égard que les mesures contenues dans le projet de loi de finances pour 2026 constitueraient une nouvelle attaque à l'autonomie financière des régions. Le gel pérenne de la dynamique de TVA en volume, le doublement du dispositif de lissage conjoncturel des dépenses (DILICO) et le durcissement des règles de récupération, de même que le projet de création d'une taxe additionnelle à la TRCG viendront affecter durablement les finances de la Région Île-de-France.

**La présidente du conseil régional
d'Île-de-France**



VALÉRIE PÉCRESSE

ANNEXE AU RAPPORT

Rapport d'observations définitives



Le président

N°G/2025-0723 C

Noisiel, le 26/09/2025

à

Madame Valérie Pécresse
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

2 rue Simone Veil
93400 Saint-Ouen-Sur-Seine

ENVOI DÉMATÉRIALISÉ
AVEC ACCUSÉ DE RÉCEPTION
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Procédure suivie par :

Emmanuelle Fernandez, greffière
Tél. : 01 64 80 88 64
Courriel : emmanuelle.ferrandez@crtc.ccomptes.fr

REF. : Contrôle n°2024-001185

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

P.J. : 1 rapport.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la région Île-de-France -Situation financière concernant les exercices 2019 et suivants ainsi que votre réponse.

En application des dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport et la réponse jointe peuvent être rendus publics dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour à l'adresse suivante : greffeidf@crtc.ccomptes.fr.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de la région Ile-de-France ainsi qu'au directeur régional des finances publiques Île-de-France et Paris.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est*

présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Thierry Vught



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE –

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 1^{er} juillet 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS	7
PROCÉDURE.....	8
INTRODUCTION	9
1 UNE RÉGION AUX COMPÉTENCES ET RESSOURCES SPÉCIFIQUES	10
1.1 Une région aux compétences spécifiques souhaitant les étendre	10
1.1.1 Une région disposant des compétences spécifiques pour aménager son territoire	10
1.1.2 Une région n'ayant pas le statut d'autorité organisatrice des mobilités	12
1.1.3 Une région candidate à l'exercice de nouvelles compétences, en attente d'une réponse de l'État	13
1.2 Une connaissance des satellites à compléter	14
1.2.1 Une première cartographie des satellites présentée en débat d'orientation budgétaire 2025.....	14
1.2.2 Le rapport du mandataire, une bonne pratique à conforter au-delà des seules entreprises publiques	14
1.3 Un panier de ressources spécifiques plutôt favorable, mais fragile au regard des compétences exercées par la région	15
1.3.1 Des recettes en fonctionnement et en investissement spécifiques à l'Île-de-France	15
1.3.2 Un panier de ressources présentant des incohérences avec les compétences exercées par la région.....	17
1.4 Une péréquation invisibilisée dans les comptes de la région	20
1.5 Les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale sur les interventions régionales	22
1.5.1 Une démarche d'identification des dépenses obligatoires de fonctionnement engagée en 2024 à poursuivre et à affiner	22
1.5.2 Au-delà des compétences obligatoires dévolues à la région, un intérêt régional à préciser	24
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA RÉGION : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE IMPOSANT DES CHOIX EN MATIÈRE DE DÉPENSES	27
2.1 Le périmètre des comptes de la région	28
2.2 Des exercices sous revus impactés par différents facteurs externes	28
2.3 Une évolution défavorable de la section de fonctionnement jusqu'en 2023	29
2.3.1 Des recettes dynamiques, à la prévisibilité plus incertaine	29
2.3.2 Des dépenses de fonctionnement en augmentation plus rapide que les recettes jusqu'en 2023	35

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

2.3.3 Une dégradation de sa capacité d'autofinancement entre 2019 et 2023, une situation qui s'améliore en 2024	39
2.3.4 Des dépenses d'investissement en augmentation sur la période sous revue	41
2.3.5 Un financement des investissements de plus en plus constraint	42
2.3.6 Un endettement toujours soutenable mais à nouveau en hausse sur la période sous revue.....	43
2.4 Une gestion active de la trésorerie.....	46
2.4.1 L'utilisation d'instruments de trésorerie divers	46
2.4.2 Une évolution à la baisse du fonds de roulement net global	47
2.5 Un exercice 2024 plus favorable que les précédents	48
3 UNE SITUATION DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE CONTRASTÉE PAR RAPPORT À SES HOMOLOGUES.....	50
3.1 Des ratios de niveau contrastés pour l'Île-de-France par rapport aux autres régions	50
3.2 Des ratios de structure et d'analyse financière pour l'Île-de-France également contrastés par rapport aux autres régions	52
3.3 Une situation financière comparée moins favorable que celle des autres régions	55
3.4 Le levier fiscal comparé : un produit fiscal de la carte grise corrélé avec le taux d'équipement des ménages franciliens	56
3.5 En 2022, des dépenses moins importantes que dans les autres régions pour les compétences en matière d'aménagement et d'action économique.....	57
4 UN PILOTAGE ET UNE TRANSPARENCE DES COMPTES À COMPLÉTER POUR RENFORCER LA CAPACITÉ D'ARBITRAGE DE LA RÉGION	59
4.1 Un pilotage perfectible	59
4.1.1 Des rapports obligatoires préalables au vote du budget délibérés mais à compléter	59
4.1.2 Un rapport d'orientation budgétaire à compléter	60
4.1.3 Une programmation pluriannuelle des investissements à élaborer	61
4.1.4 Une gestion des autorisations de programmes et d'engagements et de crédits de paiement en progrès mais toujours perfectible	62
4.1.5 Des annexes réglementaires relatives aux modalités d'exercice des compétences à mettre en cohérence avec l'information disponible	66
4.2 Des marges de progrès en matière de qualité et de transparence de l'information.....	67
4.2.1 La qualité du contenu des rapports accompagnant les documents réglementaires présentés aux élus	67
4.2.2 Une communication financière de la région sur le ratio de désendettement à réexaminer avec le passage au compte financier unique	69

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

4.2.3 Une publicité des informations à destination des citoyens à compléter et à réorganiser.....	73
4.3 L'absence de rapport d'activité annuel consolidant l'action de la région	74
5 UNE DÉMARCHE DE QUALITÉ COMPTABLE À PARACHEVER AFIN DE DONNER UNE IMAGE FIDÈLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA RÉGION.....	76
5.1 Un passage anticipé à l'instruction budgétaire et comptable M57 et au compte financier unique sans impact sur la qualité des comptes	76
5.2 Une démarche de certification volontaire permettant d'améliorer la qualité comptable à conduire à son terme.....	77
5.2.1 Une démarche de certification conventionnelle n'associant pas le comptable public	77
5.2.2 Un diagnostic de « certificabilité » convergeant avec les constats issus des contrôles antérieurs de la chambre	79
5.2.3 Une finalisation des travaux de préparation à la certification nécessitant d'associer l'assemblée régionale.....	80
5.2.4 Une gestion des actifs immobilisés perfectible	82
5.2.5 Un défaut de suivi et de valorisation de l'actif circulant (créances) à résorber	89
5.2.6 Des dépenses de fonctionnement imputées de manière erronée en investissement.....	91
5.2.7 Des progrès à poursuivre en matière de gestion des provisions pour risques et charges.....	92
5.2.8 Des procédures de suivi des engagements hors bilan à compléter	93
5.2.9 Une dégradation des délais de paiements réglementaires aux fournisseurs jusqu'en 2023	94
ANNEXES	97

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné la situation financière et la qualité des comptes de la région Île-de-France à compter de l'exercice 2019.

Une région à statut particulier en demande de nouvelles compétences et ressources

Restée à l'écart des regroupements des régions opérés en 2015¹, la région Île-de-France dispose par rapport à ses homologues métropolitaines d'une organisation ainsi que de compétences et de ressources particulières.

Seule région à ne pas être autorité organisatrice des mobilités, rôle dévolu par la loi à Île-de-France Mobilités (IDFM) dont elle est membre aux côtés de la Ville de Paris et des départements franciliens notamment, elle est également la seule région à posséder des compétences en matière d'urbanisme et d'espaces verts. Elle dispose d'un panier de ressources spécifiques en fonctionnement (270,74 M€ en moyenne annuelle sur la période 2019-2023) comme en investissement (374,77 M€ en moyenne annuelle sur la période 2019-2023).

Pour l'exercice de ses compétences, en vertu de la loi ou de ses choix de gestion, la région est membre d'un millier d'entités de toute nature. L'essentiel est constitué de la participation de la région aux instances de gouvernance de l'enseignement secondaire (691). Elle est également membre de 23 syndicats de toute nature, 9 entreprises publiques locales (EPL) ou encore 9 groupements d'intérêt public (GIP). Particularité de la région Île-de-France, elle finance 16 organismes associés² à hauteur de 362 M€ en fonctionnement sur la période 2019-2023, dont 11 disposent d'un financement supérieur à 50 % de leurs produits figurant à leur compte de résultat. L'un d'entre eux, l'établissement public régional IDF Nature (qui a perçu 45,21 M€ de subventions de fonctionnement sur la période 2019-2023), a par ailleurs reçu de la région 4,18 M€ de subventions d'investissement et 56,72 M€ d'avances sur commandes d'immobilisations corporelles. Les différents travaux conduits par la Cour et la chambre régionale des comptes depuis 2016 recommandent la suppression de cet établissement public et la réinternalisation de ses missions dans les services de la région. En 2023, la région a financé 219 dispositifs de subventions en fonctionnement et 200 en investissement pour un montant respectif de 830,94 M€ et de 1,25 Md€.

En application de la loi 3DS³, elle souhaite obtenir de l'État 33 nouvelles compétences pour lesquelles, à la date de l'intervention de la chambre, elle n'a pas reçu de réponse de sa part. Parallèlement, la région a engagé diverses actions, y compris contentieuses, visant à un réexamen à la hausse de ses ressources fiscales. Ces démarches n'ont pas abouti à ce jour.

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² La notion d'organisme associé est une notion propre à la région Île-de-France qui regroupe des entités dans le périmètre de gestion de la région.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Des outils de pilotage de ses compétences à mettre en place

Pour mettre en œuvre son projet de mandature dans le champ de ses différentes compétences et décliner sa stratégie financière pluriannuelle dans les rapports d'orientation budgétaire et ses budgets successifs, la région Île-de-France ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) examinée et délibérée par son assemblée, notamment en matière de lycées.

La région doit encore tirer les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale. Elle a, ainsi, débuté un travail d'identification de ses dépenses de fonctionnement obligatoires. Intervenant parfois dans des domaines relevant d'autres acteurs, elle devrait procéder à une revue de gestion de ses dépenses et à définir par une délibération cadre la notion d'équipements collectifs d'intérêt régional⁴ direct afin de mieux sécuriser juridiquement ses interventions et assurer la cohérence de ses financements.

La chambre lui recommande également de produire un rapport d'activité annuel permettant de présenter de manière consolidée la façon dont elle exerce ses compétences ainsi que l'ensemble des actions dans le champ de ses différentes compétences.

Dans la perspective d'éventuelles nouvelles compétences et ressources, la région devrait clarifier le champ de ses interventions.

Une situation financière nécessitant des arbitrages, une communication financière à rénover

La période 2019-2023 se caractérise par une progression plus importante des dépenses de fonctionnement que des recettes de fonctionnement (+ 4,75 % contre + 1,66 %) avec pour conséquence une dégradation de l'épargne brute (1,26 Md€ en 2019 contre 1 Md€ en 2023), une capacité de désendettement qui est passée de 4,3 années en 2019 à 6,5 années en 2023 et, enfin, une diminution de la trésorerie de 22 jours de charges courantes entre 2022 et 2023. Néanmoins, l'examen du compte financier unique 2024 indique une amélioration de sa situation financière.

Pour l'exercice 2024, l'épargne de gestion atteint ainsi 29,4 % des recettes réelles de fonctionnement contre 27,3 % en 2023. De même, l'épargne brute progresse, passant de 25 % en 2023 à 27 % des recettes réelles de fonctionnement en 2024. Enfin, la capacité d'autofinancement (CAF) nette a également augmenté par rapport à l'année précédente.

La communication financière de la collectivité, interne et externe, est à réorganiser en complétant l'information mise à disposition des citoyens sur le site internet de la région, et en mettant en cohérence sa communication financière avec les données et les ratios publiées par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL). Fin 2023 la capacité de désendettement de la région Île-de-France était de 6,5 années contre 4,7 années affichées par la collectivité. Pour l'exercice 2024, la région présente simultanément deux capacités de désendettement (6,1 années et 5,6 années) selon deux méthodes différentes de calcul, ce qui peut être source de confusion. Dans son dialogue avec l'État visant à augmenter ses ressources fiscales, le calcul opéré par la région de sa capacité d'autofinancement n'est pas à son avantage : il minore ses besoins par rapport à sa situation réelle et celle de ses homologues. Ce faisant, la région s'interdit également de se comparer aux autres régions selon une méthode homogène.

⁴ Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales.

À partir des statistiques publiques, la chambre relève toutefois que la région Île-de-France consacre une part moins importante de ses dépenses aux compétences communes à toutes les régions, notamment en matière de développement économique (7,5 % de ses dépenses d'investissement contre 14,9 % pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et 14,5 % pour la région des Hauts-de-France, par exemple), tout en ayant conservé avec son tissu économique, et en raison de la fiscalité spécifique dont elle dispose (18,5 % de ses recettes d'investissement en moyenne sur la période 2019-2023), un lien fiscal plus important que ses homologues.

Une démarche de certification des comptes à conduire à son terme

La démarche conventionnelle de certification des comptes dans laquelle la région s'est engagée n'a pas encore produit tous les effets attendus sur la qualité de ses comptes. Ils présentent toujours des anomalies significatives, parfois anciennes et déjà signalées par la chambre lors de ses précédentes interventions, que ce soient en matière d'état de l'actif (10 Md€ d'incohérence entre l'actif et l'inventaire), d'amortissement (12,73 M€ de défaut d'amortissement pour un seul lycée), de provisionnement (3,12 M€ de défaut de provisionnement pour le compte épargne temps (CET) des seuls personnels du siège de la région), de dépréciations non constatées (3,7 M€ liées aux participations dans les entreprises publiques locales) ou d'imputations erronées de dépenses de fonctionnement en investissement (un échantillon de 28 factures représentant 1,05 M€ de montants imputés à tort dans la section d'investissement).

À ce stade de la démarche et pour la conduire à son terme, la chambre recommande une plus forte implication de l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'un pilotage associant les élus de l'assemblée régionale.

Cette certification permettra à la région, en sa qualité d'émetteur de titres de créances côtés sur un marché financier, de satisfaire à une disposition européenne non transposée, à ce jour, en droit français, comme la Cour des comptes l'a souligné dans son bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux⁵, ainsi que dans son référentiel relatif à l'instauration d'une obligation de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de taille importante⁶.

Le respect par la région de ses obligations en matière de délais de paiement est une problématique récurrente d'un contrôle à l'autre. Ces délais se sont dégradés de 2019 à 2023. Même si une baisse est observée depuis 2024, ils restent encore supérieurs aux 30 jours prévus par le code de la commande publique.

À l'issue de son intervention, la chambre réitère ou formule neuf recommandations dont six de régularité et trois de performance.

⁵ Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes, bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, janvier 2023.

⁶ [Cour des comptes, référentiel](#) relatif à l'instauration d'une obligation de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de taille importante, décembre 2023.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'éléments prospectifs permettant de documenter la trajectoire pluriannuelle en dépenses et recettes de la région conformément à l'article D. 4312 10 du code général des collectivités territoriales.	61
Recommandation régularité 2 : Afin d'assurer une image fidèle du patrimoine de la région, mettre en cohérence l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur avec l'actif comptable du comptable public conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.....	83
Recommandation régularité 3 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat, fiabiliser l'intégration des immobilisations conformément au recueil des normes comptables et à l'instruction budgétaire et comptable M57 pour les entités publiques locales pour procéder à leur amortissement dans les conditions prévues à l'article D. 4321 1 du code général des collectivités territoriales.	86
Recommandation régularité 4 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat de la région, constater les dépréciations pour pertes de valeur en application de l'article D. 4321 2 du code général des collectivités territoriales.....	88
Recommandation régularité 5 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat de la région, procéder à une correcte imputation des dépenses de fonctionnement en application de l'article L. 4231 2 du CGCT et de l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L. 2122 21, L. 3221 2 et L. 4231 2 du CGCT.....	92
Recommandation régularité 6 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours en application de l'article R. 2192 10 du code de la commande publique.....	96

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Mettre en place une programmation pluriannuelle globale des investissements en recettes et dépenses délibérée par l'assemblée régionale.	62
Recommandation performance 2 : Mettre en place un rapport d'activité annuel.	74
Recommandation performance 3 : Pour finaliser la démarche de certification des comptes de la région, associer l'ensemble des directions de la région dans le cadre d'un pilotage par les élus.	82

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Île-de-France, circonscrit à l'examen de sa situation financière, a été ouvert le 11 juillet 2024 par lettre du président adressée à Mme Valérie Pécresse, ordonnateur en fonctions.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 4 septembre 2024 avec MM. David Bonneau, directeur général des services et Xavier Daudin-Clavaud, directeur général délégué, mandatés par Mme Pécresse, en présence du contre rapporteur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 novembre 2024 avec MM. David Bonneau, directeur général des services, Xavier Daudin-Clavaud, directeur général délégué, et Paul Berard, directeur général adjoint du pôle finances, mandatés par Mme Pécresse, en présence du contre rapporteur.

Aucun élu de la région n'a assisté aux entretiens prescrits par le code des juridictions financières.

Lors de sa séance du 18 décembre 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires, notifiées à la présidente du conseil régional le 11 mars 2025.

A cette même date, un extrait des observations provisoires a été adressé à un tiers mis en cause ainsi qu'une communication administrative au préfet de la région Île-de-France et au directeur régional des finances publiques d'Île-de-France et de Paris.

Après examen des réponses reçues, lors de sa séance du 1er juillet 2025, la chambre a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

INTRODUCTION

Sur une superficie, couvrant 2,2 % du territoire de la France métropolitaine, le territoire francilien regroupe près de 12,3 millions d'habitants, soit 18,8 % de la population métropolitaine, avec une densité moyenne supérieure à 1 000 habitants au km² contre un peu plus de 100 habitants au km² en moyenne dans les autres régions françaises⁷.

Le territoire francilien abrite la plus grande aire d'attraction d'Europe⁸, appréciée par l'intensité des déplacements domicile - travail. Elle est constituée de 1 929 communes regroupant 13,1 millions d'habitants et dépasse les limites administratives de la collectivité régionale (cf. annexe n° 1, carte n° 1). Les problématiques des déplacements sont prégnantes en Île-de-France : 41,8 millions de déplacements sont réalisés chaque jour de semaine au sein de la région (cf. annexe n° 1, schéma n° 1) et 0,3 million avec l'extérieur de la région⁹.

Malgré les rééquilibrages opérés par les politiques d'aménagement du territoire, le territoire de l'Île-de-France demeure le premier pôle économique français. Il contribue pour près de 31 % au produit intérieur brut (PIB) national et son PIB par habitant (61 000 €) est près de 40 % supérieur à la moyenne nationale¹⁰. Il accueille, en outre, dans de nombreux domaines d'activités, les pôles d'excellence de l'économie nationale.

Ces résultats économiques masquent la persistance d'importantes difficultés. La région Île-de-France concentre 21,9 % des quartiers prioritaires de la ville au plan national, et près de 1,7 million de Franciliens (soit 13,8 % de la population régionale¹¹) y habite. Le territoire régional connaît également un déficit récurrent d'offre de logements, que l'action publique peine à résorber. Les caractéristiques géographiques et socioéconomiques de la région francilienne et les problématiques notamment en termes d'aménagement et de transports en résultant ont toujours conduit, dans l'histoire, le législateur à doter le territoire d'une organisation spécifique caractérisée notamment par une répartition atypique des compétences et des ressources entre la région, les départements, les communes et leurs groupements.

Au titre de l'exercice 2024, la région a enregistré un total¹² de 3,05 Md€ de dépenses de fonctionnement et 2,26 Md€ de dépenses d'investissement. Concernant les ressources humaines, la collectivité dispose de 9787 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur des emplois pourvus¹³.

Le présent rapport examine la situation financière de la région pour les exercices 2019 et suivants.

⁷ Données de l'Institut national des études économiques (*Insee*) pour 2021 (population légale).

⁸ L'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail. Le zonage en aires d'attraction des villes succède au zonage en aires urbaines de 2010. Source : *Insee*.

⁹ Source : *Observatoire de la mobilité en Île-de-France, données 2020 issues de l'enquête global des transports H2020*.

¹⁰ Source : *Institut Paris Région, Insee, Chambre de commerce et d'industrie Île-de-France, chiffres clefs de la région Île-de-France, 2024-2025*.

¹¹ Source : *Insee*.

¹² CRC, d'après le CFU 2024.

¹³ CFU 2024 – annexe B9.

1 UNE RÉGION AUX COMPÉTENCES ET RESSOURCES SPÉCIFIQUES

1.1 Une région aux compétences spécifiques souhaitant les étendre

1.1.1 Une région disposant des compétences spécifiques pour aménager son territoire

La région Île-de-France est restée à l'écart des regroupements opérés par la loi en 2015¹⁴.

Depuis cette date, à l'instar de ses homologues, la région Île-de-France ne dispose plus de la clause de compétence générale. En conséquence, elle ne peut plus intervenir que « *dans les domaines que la loi lui attribue* » et « *[ne] peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, [que] dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions* »¹⁵, le législateur distinguant les compétences obligatoires que la région se doit de mettre en œuvre, des compétences facultatives qu'elle peut décider de mettre en œuvre ou pas. À ce jour, comme le souligne un récent rapport¹⁶, aucune disposition permettant une lecture synthétique des compétences attribuées aux régions n'existe. Toutefois, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a mis à la disposition des collectivités un tableau de répartition des compétences permettant de connaître l'étendue des compétences obligatoires et facultatives des régions à l'issue de la réforme de 2015 également utilisé par la région.

Par rapport à ses homologues, la région Île-de-France est une collectivité disposant de compétences particulières¹⁷. Elle a hérité du district de la région parisienne et de l'établissement public régional auquel elle a succédé, de compétences et d'une organisation spécifique.

¹⁴ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

¹⁵ Article L. 4221-1 du CGCT.

¹⁶ Boris Ravignon, Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions, mai 2024, page 18.

¹⁷ Au sens du livre IV du code général des collectivités territoriales.

L'origine du statut spécifique de la région Île-de-France

Contrairement aux autres régions françaises issues de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions par transformation des circonscriptions d'action régionale (CAR) mises en place par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, la région Île-de-France est l'héritière du district de la région de Paris. Créé à la suite de la CAR francilienne par la loi n° 61-845 du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris abrogeant l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à la création d'un district de la région de Paris, il est devenu district de la région parisienne par la loi n° 66-936 du 17 décembre 1966 relative à la modification de l'intitulé et des articles 1^{er}, 2, 3, 4 (al. 2) et 7 de la loi n° 61-845 du 2 août 1961 relative à la création d'un district de la région de Paris, concernant sa nature, son objet et sa composition ainsi que la taxe spéciale d'équipement, auquel a succédé l'établissement public région Île-de-France en application de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Île-de-France.

Source : CRC

En matière d'aménagement, la région est ainsi compétente pour réaliser, en association avec l'État¹⁸, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)¹⁹, renommé SDRIF Environnemental (SDRIF-E) par la collectivité, document d'urbanisme propre à l'Île-de-France²⁰, approuvé *in fine* par décret en Conseil d'État²¹. Pour sa conception, elle a hérité de l'État, dans le cadre des lois de décentralisation, de l'Institut Paris Région (IPR), agence d'urbanisme qui n'a pas non plus d'équivalent en France métropolitaine²².

Elle est également spécifiquement compétente pour procéder à des acquisitions immobilières pour réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct au bénéfice des collectivités, groupements et autres établissements publics infra régionaux²³.

¹⁸ Article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

¹⁹ Décret n° 2025-517 du 10 juin 2025 portant approbation du schéma directeur de la région Île-de-France.

²⁰ Article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Contrairement au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de l'article L. 4251-1 du CGCT existant dans les autres régions métropolitaines (hors Corse), le SDRIF comprends une carte de destination des sols. De ce fait, la région dispose d'attributions spécifiques comme l'élaboration du schéma régional du climat de l'air, et de l'énergie (SRCAE) en application de l'article L. 222-1 du code de l'environnement (CE), également applicable à la Corse, ou du schéma régional de cohérence écologique, en application de l'article L. 371-3 III du CE.

²¹ Article L. 123-11 du code de l'urbanisme.

²² L'IPR, agence d'urbanisme au sens de l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, est l'héritier de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP) créé le 4 mai 1960 par décret du ministre de l'Équipement, Pierre Sureau, puis reconnu fondation d'utilité publique le 2 août 1960. En 1976, il devient l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF). En 2008, l'acronyme évolue pour devenir IAU Île-de-France. En 2019, la fondation a été transférée à une association loi de 1901 et est devenue l'IPR. Source : IPR.

²³ Article L. 4413-1 du CGCT.

Toujours en matière d'aménagement, la région Île-de-France est enfin compétente depuis 1976 pour définir « *une politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades* »²⁴, seule région métropolitaine à disposer de cette compétence. Pour ce faire, elle dispose également d'un outil sans équivalent dans les autres régions, l'agence des espaces verts (AEV), renommée Île-de-France Nature (IDF Nature), établissement public administratif régional *sui generis*, chargé de mettre en œuvre la politique régionale et de la coordonner avec celles de l'État et de ses établissements publics²⁵. À ce titre, l'AEV met en œuvre notamment pour le compte de la région la politique régionale visant à préserver la ceinture verte²⁶ francilienne mentionnée dans le SDRIF-E. Depuis 2016, la Cour et la chambre, à l'occasion de leurs différentes interventions, recommandent la suppression de cet établissement, dorénavant hébergé dans les locaux de la région à Saint-Ouen, et la réinternalisation de ses missions au sein des services de la région²⁷.

1.1.2 Une région n'ayant pas le statut d'autorité organisatrice des mobilités

En matière de transports publics et de mobilités, le territoire francilien dispose d'une organisation spécifique depuis 1959²⁸. Dans ce cadre, la particularité de la région Île-de-France est d'être la seule région métropolitaine à ne pas être autorité organisatrice des mobilités. Ce rôle est confié par la loi à un établissement public *sui generis*, Île-de-France Mobilités (IDF Mobilités), autorité organisatrice unique pour l'ensemble du territoire régional, situation propre à la région Île-de-France. Cet établissement est financé majoritairement par la région²⁹ ainsi que par la Ville de Paris et les départements franciliens³⁰.

Dans ce cadre, en dehors de ses compétences en matière de planification et sa participation statutaire obligatoire à IDF Mobilités³¹, la compétence de la région est ainsi limitée au seul financement facultatif « *d'aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Île-de-France* »³² et, sous le contrôle du juge à l'issue d'un contentieux la concernant³³, à celui d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct en matière de transports³⁴ (cf. annexe n° 2, tableau n° 1) nécessitant

²⁴ Article L. 4413-2 du CGCT.

²⁵ Article L. 4413-2 du CGCT.

²⁶ Située entre 10 et 30 kilomètres du centre de Paris, la ceinture verte d'Île-de-France, dont le but est de préserver les espaces naturels et agricoles de l'urbanisation.

²⁷ Chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016 ; Cour des comptes, référendum relatif à la politique en matière d'espaces verts, de forêts et des promenades en Île-de-France, juin 2016 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts (Île-de-France Nature) et ses relations avec la région Île-de-France, avril 2024.

²⁸ Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

²⁹ Article L. 1241-11 du CGCT.

³⁰ Dans les autres régions métropolitaines, les mobilités urbaines relèvent des communes ou de leurs groupements.

³¹ En application de l'article L. 1241-15 du code des transports.

³² Article L. 4413-3 du code des transports.

³³ CAA de Paris, 1^{ère} chambre, 21 décembre 2021.

³⁴ En application du 3^o de l'article L. 42116 du CGCT.

que la région définisse ces équipements, ce qui n'est pas le cas à la date de l'intervention de la chambre³⁵.

En raison des spécificités de son cadre juridique la région souligne, à raison, que certaines dispositions de l'article L. 4321-1 du CGCT précisant les dépenses obligatoires des régions ne lui sont pas applicables, notamment en matière de transports (dépenses liées à l'organisation des transports scolaires (12°) ou à l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageur d'intérêt régional (16°)), domaines relevant de la compétence d'IDF Mobilités en application de l'article L. 1241-1 du code des transports (cf. annexe n° 2, tableau n° 1).

1.1.3 Une région candidate à l'exercice de nouvelles compétences, en attente d'une réponse de l'État

En application de la procédure prévue par l'article L. 4221-1 du CGCT³⁶, la région a saisi l'État en septembre 2023³⁷ de 33 demandes d'évolution de ses compétences et 8 évolutions concernant IDFM³⁸ (cf. annexe n° 2, tableaux n° 2 et 3).

Ces compétences concernent majoritairement l'État. Au travers de ces demandes, elle indique poursuivre deux objectifs : gérer sur son territoire un certain nombre de services publics à la place de l'État (France Travail, résidences et restaurants universitaires, Assistance publique - Hôpitaux de Paris, agence régionale de santé, par exemple) ou adapter la loi aux besoins spécifiques des Franciliens (salaire minimum de croissance régional, règles régionales d'assurance chômage, police régionale des transports).

La demande de la région ne comporte aucun volet spécifique en matière de ressources. À la date de l'intervention de la chambre, aucune réponse de l'État n'a été adressée à la région ou publiée³⁹.

³⁵ Aucune délibération définissant ce qu'est un équipement d'intérêt régional direct n'a été identifié sur le site internet de la région ou dans les réponses de la région au cours du contrôle.

³⁶ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³⁷ Délibération n° CR 2023-039 du 20 septembre 2023 relative à la saisine de l'État pour un choc de décentralisation en Île-de-France.

³⁸ Sous réserve de l'accord de son assemblée délibérante.

³⁹ Article. L. 4221-1 du CGCT « Les propositions adoptées par les conseils régionaux en application du quatrième alinéa du présent article sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre, au représentant de l'État dans les régions concernées et, lorsqu'elles portent sur des dispositions législatives, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Premier ministre accueille réception des propositions qui lui sont transmises. Un rapport annuel indique les suites qui ont été données à ces propositions. Ce rapport est rendu public ». Circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2023 relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales.

1.2 Une connaissance des satellites à compléter

1.2.1 Une première cartographie des satellites présentée en débat d'orientation budgétaire 2025

En application des textes ou de ses choix, la région est membre de près d'un millier d'entités de statuts très divers. L'essentiel est constitué des lycées (691). La région est également membre de 23 groupements de collectivités ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (syndicats de toute nature), 9 EPL⁴⁰ ou encore 9 GIP.

À l'occasion des orientations budgétaires 2025, la région a fait une première présentation synthétique des syndicats, entreprises publiques locales et GIP dont elle est membre⁴¹.

1.2.2 Le rapport du mandataire, une bonne pratique à conforter au-delà des seules entreprises publiques

1.2.2.1 Un rapport à compléter pour les entreprises publiques locales dans les formes prescrites par la réglementation

Parmi les entités dans lesquelles la région désigne des membres, les EPL⁴² sont soumises depuis les lois de décentralisation à un contrôle spécifique de la collectivité territoriale actionnaire, récemment renforcé, en réponse notamment aux constats des juridictions financières⁴³. En application de l'article L. 1524-5 (alinéa 14) du CGCT⁴⁴, le contenu du rapport du ou de ses mandataires (représentants) dans chaque EPL dont la région est actionnaire a été structuré autour de 14 items normés afin de permettre à l'assemblée délibérante d'exercer un contrôle effectif sur l'entité à l'occasion du vote de ce rapport. Sur la période sous revue, chaque année, le conseil régional examine les rapports concernant l'ensemble des EPL dont la région est actionnaire, bonne pratique lui permettant de disposer d'une vision consolidée de la situation. Toutefois, le contenu du rapport de novembre 2023 présenté en commission permanente⁴⁵ ne suit pas la présentation en 14 items et ne contient toutes les informations prévues par le décret. La chambre invite la région à demander aux mandataires qu'elle désigne de se conformer aux formes prescrites.

⁴⁰ Les entreprises publiques locales regroupent les sociétés d'économie mixte locales, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte à opération unique.

⁴¹ Rapport n° CR 2024-058 relative aux orientations budgétaires 2024, page 49.

⁴² Société d'économie mixte locale de l'article L. 1521-1 du CGCT, société publique locale de l'article L. 1531-1 du CGCT et société d'économie mixte à vocation unique de l'article L. 1541-1 du CGCT.

⁴³ Cour des comptes, « Référentiel relatif aux insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales », septembre 2017. Cour des comptes, chambres régionales des comptes, « Les sociétés d'économie mixte locales, un outil des collectivités à sécuriser », Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019.

⁴⁴ Modifié par la loi 3DS (loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale) et complété par le décret n° 2022-1406 du 4 novembre 2022, codifié à l'article D. 1524-7 du CGCT.

⁴⁵ Délibération n° CP 2023-437 du 17 novembre 2023 relative au rapport annuel des sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales pour 2022.

1.2.2.2 La région pourrait généraliser un rapport type du mandataire pour les autres entités sous son contrôle en fonction des enjeux de certification

Parmi les entités dans lesquelles la région désigne des membres, les groupements ont l'obligation de produire un rapport d'activité⁴⁶ à leurs membres, délibéré annuellement par l'assemblée délibérante de chacun des membres, d'autres ne sont soumis à aucune obligation de la sorte. Toutefois, en lien avec ses enjeux de certification nécessitant de disposer d'informations fiables sur les entités qu'elle contrôle ou contrôle conjointement, la région pourrait demander à ces entités d'adapter le contenu de leur rapport d'activité, actuellement non normé, ou d'en établir un intégrant dans leur maquette les items retenus par la réglementation pour le rapport des mandataires d'EPL.

La région n'a pas apporté de réponse concernant ces points à la suite des observations provisoires formulées par la chambre.

1.3 Un panier de ressources spécifiques plutôt favorable, mais fragile au regard des compétences exercées par la région

1.3.1 Des recettes en fonctionnement et en investissement spécifiques à l'Île-de-France

Pour l'exercice de ses compétences, la région dispose d'un panier de ressources défini par le législateur et constitué notamment d'impositions de toutes natures, de dotations, de redevances pour services rendus et des produits des domaines. Les réformes successives conduites en matière de financement des régions ont limité le panier des ressources pour lesquelles elles disposent d'un pouvoir d'assiette ou de taux ou de tarif encadré par la loi.

Les ressources sur lesquelles les régions disposent d'un tel pouvoir concernent la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (« cartes grises »), en fonctionnement, et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) Grenelle, en investissement. Ainsi, au 31 décembre 2023, le degré d'autonomie fiscale⁴⁷ de la région Île-de-France est de 7,15 % contre 53,79 % en 2019 (cf. annexe n° 2, tableau n° 4).

⁴⁶ Les dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT sont applicables aux syndicats mixtes fermés en application de l'article L. 5711-1 du CGCT. Aucune disposition équivalente n'existe pour les syndicats mixtes ouverts y compris restreints.

⁴⁷ L'autonomie fiscale, qui ne repose sur aucune définition législative, est définie par la Cour des comptes comme suit : « dans le cadre défini par la loi, les collectivités disposent ainsi d'une forme d'autonomie fiscale, au sens de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, c'est-à-dire d'une capacité à exercer une partie du pouvoir fiscal. » Le rapport explicatif de la charte précise que « Les paragraphes 3 et 1 de l'article 9 soulignent explicitement la pertinence de la politique fiscale locale et du pouvoir de décider des taux comme condition préalable à la décentralisation. Ces deux paragraphes traitent de la question 164 du financement adéquat et, par conséquent, de l'autonomie fiscale censée conférer deux compétences importantes aux collectivités locales : le pouvoir de disposer de ressources suffisantes et le pouvoir de percevoir des recettes en fonction du contexte. » Source : Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, Fascicule 2, les perspectives financières pour 2023, la libre administration sous un angle financier, p. 57.

Par ailleurs, si les réformes fiscales ont permis de préserver les ressources globales des collectivités, elles ont également réduit la part des impôts territorialisés, comme la CVAE, dans les recettes de fonctionnement des régions, impôt directement lié à l'activité économique. Son remplacement par la TVA, impôt sur la consommation, a affaibli le lien entre les impôts payés par les entreprises et la région.

La région Île-de-France ne dispose que de deux des trois composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) dont les autres régions bénéficient⁴⁸ : l'imposition sur le matériel ferroviaire roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs, d'une part, et sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, réseaux de communications électroniques en fibre optique et en câble coaxial, d'autre part, les autres régions bénéficiant également d'une partie du produit de l'imposition sur les installations de production d'électricité d'origine géothermique⁴⁹.

En revanche, par rapport aux autres régions métropolitaines hors Corse, la région Île-de-France dispose de sept recettes spécifiques (cf. annexe n° 2, tableaux n° 5 et 6) :

- deux en fonctionnement : la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux⁵⁰ (1,06 Md€ sur la période 2019-2023) et la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation sur l'immobilier d'entreprise (293,68 M€ sur la période 2019-2023)⁵¹.

Ces taxes représentent en moyenne 7,33 % des recettes réelles de fonctionnement en moyenne sur la période 2019-2023.

- cinq en investissement : la taxe sur les constructions de bureaux, locaux commerciaux et entrepôts (632,50 M€ sur la période 2019 - 2023), la part régionale de la taxe d'aménagement (251,16 M€), la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (330,77 M€), la taxe additionnelle spéciale annuelle (390,88 M€) et le produit des amendes de police (277,55 M€).

Parmi ces cinq recettes d'investissement spécifiques, quatre reposent sur des taxes payées par les entreprises. Elles représentent en moyenne 47,46 % des recettes d'investissement de la région sur la période 2019-2023 (40,61 % pour les quatre payées spécifiquement par les entreprises). Par rapport aux autres régions, la région Île-de-France a ainsi conservé un lien fiscal plus important avec son tissu économique.

Ces cinq recettes d'investissement spécifiques (qui représentent 1,88 Md€ en cumulé de 2019 à 2023) couvrent 18,50 % du total des dépenses réelles d'investissement hors remboursements de dette (10,18 Md€) sur la période (cf. annexe n° 2, tableau n° 6).

Autre particularité de la région Île-de-France, pour le financement de sa compétence « espaces verts », la région Île-de-France, par l'intermédiaire d'IDF Nature, peut bénéficier d'une fraction de la taxe d'aménagement sur les espaces naturels sensibles des départements franciliens (cf. *infra* point 1.3.2.3).

⁴⁸ Article L. 4331-2 du CGCT.

⁴⁹ Matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national (article 1599 quater A du code général des impôts et boucle locale cuivre (article 1519 quater B du code général des impôts). Source : DGCL. *Imposition forfaitaire des entreprises en réseau / collectivites-locales.gouv.fr*.

⁵⁰ Compte par nature 7352 en nomenclature budgétaire et comptable M71, puis compte par nature 7331 en nomenclature budgétaire et comptable M57.

⁵¹ Compte par nature 7353 en nomenclature budgétaire et comptable M71, puis compte par nature 7332 en nomenclature budgétaire et comptable M57.

1.3.2 Un panier de ressources présentant des incohérences avec les compétences exercées par la région

1.3.2.1 Un mécanisme de versement de fiscalité aux départements favorable à la région, lié à la réorganisation de la compétence transport

En 2015, la loi NOTRÉ a procédé aux transferts des attributions des départements en matière de transport interurbains et scolaires aux régions, sauf en région Île-de-France où ses attributions étaient déjà exercées par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), devenu IDFM en 2017⁵².

En 2016⁵³, la région Île-de-France a bénéficié à l'instar des autres régions des 25 points de CVAE des départements vers les régions, alors que la compétence ne lui pas été transférée. En 2017⁵⁴, en accord avec la région, la loi de finances est revenue sur ce mécanisme en prévoyant de manière pérenne que la région reverse annuellement aux départements franciliens le montant transféré. Ainsi, l'exposé des motifs du rapport⁵⁵ de la région de janvier 2017 mettant en œuvre ce versement indique que « *la région Île-de-France n'est pas concernée par le transfert de compétences transports qui a déjà été réalisé depuis la création du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), en application de l'ordonnance modifiée du 7 janvier 1959. C'est pourquoi, contrairement à la proposition qui avait été faite [à la région] par le Premier ministre, [la région a] toujours refusé de conserver [à son profit] les 25 points de CVAE transférés par la loi NOTRÉ et souhaité rendre intégralement aux départements franciliens la recette 2016 afférente à cette imposition.* »

Dans ce cadre, les départements franciliens perçoivent de la région, un montant annuel fixe de 1,37 Md€ au titre de la compensation de la CVAE (cf. annexe n° 2, tableau n° 8). Avec l'intégration de la CVAE à la TVA, la région conserve toutefois le bénéfice de la dynamique de cette ressource⁵⁶.

En moyenne, le poids de la fiscalité reversée par la région aux départements franciliens dans ses recettes de fonctionnement a baissé de 1,63 % entre 2019 et 2023.

⁵² Source : étude d'impact accompagnant le projet de loi NOTRÉ, précitée.

⁵³ Article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁵⁴ Article 146 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁵⁵ Rapport n° CR 2017-31 relatif à l'autorisation donnée à la présidente de signer la convention type de versement de CVAE avec chaque département francilien.

⁵⁶ Ce montant est indépendant de la fraction de TVA que la région reçoit en compensation de la suppression de la CVAE. Cette fraction de TVA est variable et liée à l'évolution de la TVA collectée.

1.3.2.2 Une fiscalité affectée à des dépenses en matière de transport hors compétences de la région

À l'issue de la loi NOTRÉ qui a retiré aux régions la clause de compétence générale, la région Île-de-France, au-delà du versement de sa contribution obligatoire au fonctionnement d'IDFM⁵⁷, n'est compétente en matière de transport que de manière facultative pour un champ résiduel limité aux « *aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Île-de-France* » aux équipements collectifs présentant un intérêt régional direct en matière de transports, nécessitant une délibération les définissant (cf. *supra* point 1.1.2).

Par rapport à ce périmètre d'intervention, plusieurs incohérences sont relevées :

- les recettes d'investissement de la région sont alimentées en partie par une fraction de la TICPE, communément appelée « TICPE Grenelle »⁵⁸, qui depuis 2011 peuvent être « (...) exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (...) »⁵⁹. En 2023, cette contribution a atteint 67,61 M€⁶⁰ et a été affectée à des investissements liés aux transports ferroviaires⁶¹, qui ne relèvent pas de la compétence de la région mais de celle d'IDFM ;
- parmi les cinq recettes d'investissement propres à la région Île-de-France, deux (la taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France et la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement) sont destinées exclusivement au financement de « *dépenses d'investissements en faveur des transports en commun* », qui ne relèvent pas des compétences de la région mais d'IDFM. Une autre (la part régionale de la taxe d'aménagement) est destinée aux financements « *des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation* », nécessitant que la région définissent ces équipements collectifs en lien avec l'urbanisation, et une dernière (le produit des amendes de police) est affectée aux dépenses « *pour les transports communs* » et la « *circulation routière* », qui ne relèvent pas intégralement de la compétence de la région mais de celle d'IDFM. Conformément à la réglementation⁶², ces taxes affectées doivent faire l'objet d'un compte rendu spécial d'emploi annexé aux comptes (cf. annexe n° 2, tableau n° 6), obligation qu'elle n'a pas mise en œuvre en 2019 pour les amendes de police⁶³.

⁵⁷ En application de l'article L. 1241-15 du code des transports. Les contributions d'une collectivité membre d'un établissement public constituent une dépense de fonctionnement de leur budget comme l'administration l'a rappelé pour une collectivité membre d'un syndicat, sous réserve des dispositions applicables aux fonds de concours autorisées par la loi pour certaines catégories d'établissement. Source : réponse du ministère de l'intérieur à un question parlementaire relative aux contributions versées aux syndicats intercommunaux. Imputation comptable, publiée au Journal officiel de l'assemblée nationale du 29 septembre 2009.

⁵⁸ Le « Grenelle de l'environnement » avait mis en avant la nécessité de développer des modes de transport plus durables et moins polluants. Le transport ferroviaire, particulièrement régional, répond à ces objectifs en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et la congestion routière.

⁵⁹ Article 265 A bis du code des douanes (CD).

⁶⁰ Par délibération n° CR 2023-055 adoptée en novembre 2023, l'assemblée régionale a décidé de confirmer cette majoration pour l'exercice 2024.

⁶¹ CFU 2023, page 604.

⁶² Article R. 4313-3 du CGCT.

⁶³ L'état des recettes grevées d'une affectation spéciale annexé au compte administratif 2019 omet de mentionner le produit des amendes de police, qui ne peut être affecté qu'à des objets limités et définis par l'article R. 2334-12 du CGCT. Ce produit s'est élevé en 2019 à 69,39 M€ (compte 13331).

Toutefois la nomenclature fonctionnelle associée aux instructions budgétaires et comptables M71 et M57 met en évidence des dépenses de la région qui vont au-delà de celles autorisées par la loi (contribution obligatoire à IDFM, aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Île-de-France, équipements collectifs présentant un intérêt direct en matière de transport définis par une délibération). Au total, ces quatre taxes spécifiques financent 29,46 % des dépenses d'investissement en matière de transports engagés par la région, données n'incluant pas les amendes de police pour 2019.

Ce taux de couverture s'élève à 33,28 % si on y intègre les 146,36 M€ de taxe sur la création de bureaux en Île-de-France affectés à la compétence transport par choix de la région (*cf. annexe n° 2, tableaux n°s 5 et 6*)⁶⁴.

1.3.2.3 Une taxe d'aménagement pour le financement des espaces verts difficile à mobiliser

La région Île-de-France est spécifiquement compétente pour définir « *une politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades* » pour lesquels elle a mobilisé en moyenne sur la période 2019-2023, 17,81 M€ en investissement et 15,13 M€ en fonctionnement.

Or comme les travaux de la chambre et de la Cour l'ont mis en évidence⁶⁵, cette compétence se superpose pour partie, depuis les lois de décentralisation, avec la compétence des départements en matière de promenades et d'espaces naturels sensibles, sans que la région ne dispose, comme les départements, d'une taxe d'aménagement spécifique. Cette taxe peut être toutefois mobilisée par les départements

⁶⁴ Le tableau n° 6 en annexe n° 2 reprend les données figurant dans les états des recettes grevées d'une affectation spéciale annexés aux comptes administratifs 2019 à 2022 puis au compte financier unique 2023. Comme indiqué dans la note de bas de page précédente, le produit des amendes de police n'a pas été mentionné dans cet état en 2019. En comptabilisant le produit des amendes de police pour l'exercice 2019 (69,39 M€), le taux de financement des dépenses d'investissement en matière de transports engagés par la région passe de 29,46 % à 31,27 % pour les quatre taxes spécifiques obligatoirement affectées aux dépenses de transport, et passe de 33,28 % à 35,10 % si on intègre la taxe sur la création de bureaux.

⁶⁵ Cour des comptes, « Référendum relatif à la politique en matière d'espaces verts, de forêts et des promenades en Île-de-France », juin 2016, précité. Également, Chambre régionale des comptes Île-de-France, « Rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts », mars 2016 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, « Rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts », mars 2016 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, « Rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts (Île-de-France Nature) et ses relations avec la région Île-de-France », avril 2024, précités.

au profit de l'AEV (IDF Nature)⁶⁶, sans grand succès pour l'établissement régional⁶⁷. En lien avec la réinternalisation des missions de l'AEV au sein des services de la région, la Cour recommandait également un réexamen des compétences et des financements de la région en matière d'espaces verts⁶⁸.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que cette dernière et Île-de-France Nature (IDFN) s'engagent à mutualiser leurs moyens. Selon la région, cette démarche, fondée sur une logique équilibrée, ciblera en priorité les fonctions support et la commande publique, notamment via une centrale d'achat. Si la réponse de la région témoigne d'une volonté de mutualisation poursuivant un objectif d'efficience, les modalités et le calendrier de cette démarche ne sont pas précisés. À l'exclusion de ce sujet, la région n'a pas répondu aux observations provisoires de la chambre relatives aux spécificités de la collectivité régionale.

1.4 Une péréquation invisibilisée dans les comptes de la région

Le législateur est compétent pour définir les mécanismes de péréquation des ressources entre collectivités « *destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La péréquation peut être verticale, c'est-à-dire assurée par l'État par l'intermédiaire de ses dotations, ou horizontale, c'est-à-dire opérée entre collectivités territoriales elles-mêmes. Sur la période sous revue, trois dispositifs de solidarité entre collectivités ont impacté les ressources de la région : le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ainsi que le fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions et la Corse (FPRR) jusqu'à leur suppression en 2021, et le fonds de solidarité régional entre les régions et le département de Mayotte (FSR) à compter de 2023. Après le remplacement de la CVAE régionale par une fraction de TVA, les montants redistribués en 2020 par le FPRR, ainsi que ceux attribués au titre du FNGIR, ont été intégrés dans cette fraction de TVA et ne sont plus visibles dans les comptes de la région⁶⁹.

⁶⁶ Article L. 331-3 du code de l'urbanisme « part départementale de la taxe d'aménagement prévue aux articles 1635 quater A et suivants du code général des impôts est instituée en vue de financer : 1° La politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 113-8 du présent code ainsi que les dépenses : (...) b) Pour sa participation à l'acquisition, à l'aménagement et la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, pour sa participation à l'acquisition de terrains par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale compétent, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par l'une et l'autre de ces personnes publiques ou par l'agence des espaces verts de la région Île-de-France dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution, prévu aux articles L. 215-4 à L. 215-8 ; (...) 1) Pour l'acquisition de terrains nus, bâtis ou aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux de transformation et, le cas échéant, de dépollution, d'entretien et d'aménagement pour leur conversion en espaces naturels par un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou un opérateur public, notamment le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les établissements publics fonciers ou l'agence des espaces verts de la région Île-de-France (...). »

⁶⁷ Chambre régionale des comptes Île-de-France, *L'agence des espaces verts*, rapport d'observations définitives, mars 2016, pages 106 et suivantes.

⁶⁸ Recommandations n°s 2 et 3 du référé, précité.

⁶⁹ Article 196 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, article L. 4332-9 du CGCT et décret n° 2022-1706 du 29 décembre 2022 portant diverses mesures relatives au versement des sommes du fonds de solidarité régional et à la composition du comité des finances locales.

Les mécanismes de solidarité financière entre régions et autres collectivités

Créé en 2010, à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, le FNGIR permettait d'assurer à chaque collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'un prélèvement ou d'un versement, que les ressources perçues après la suppression de la taxe professionnelle soient identiques à celles perçues avant cette suppression.

Créé en 2013, le FPRR avait pour objectif de faire converger les taux de croissance des ressources des régions vers la moyenne. Les ressources prises en compte dans le calcul sont la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires des entreprises de réseau (IFER) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) perçues par les régions ainsi que les prélèvements et versements au titre du FNGIR. Sont prélevées les régions dont le taux de croissance des produits est supérieur à la moyenne. Sont bénéficiaires les régions dont le taux de croissance est inférieur à la moyenne.

Créé en 2022, le fonds de solidarité régional (FSR) est un mécanisme dont le montant est assis sur la dynamique de la fiscalité régionale (IFER, cartes grises), de la fiscalité transférée (fraction de TVA) et des concours financiers de l'État (DCRTP).

Source : CRC

En raison de son poids économique dans l'économie française (31 % du PIB), la région Île-de-France est traditionnellement la principale contributrice à ces mécanismes de solidarité entre collectivités. Sur la période 2019-2023, en moyenne, elle y a contribué à hauteur de 496,12 M€ par an et ces mécanismes ont représenté 13,34 % de ses recettes de fonctionnement. Toutefois, à la suite des différentes réformes, le poids de cette solidarité dans les comptes de la région a diminué de manière significative ne représentant que 0,05 % de ses recettes réelles de fonctionnement en 2023 contre 24,48 % en 2021 (cf. annexe n° 2, tableau n° 7). Dans son rapport⁷⁰ de 2023 sur la situation financière des collectivités territoriales, la Cour des comptes relève d'ailleurs que la péréquation horizontale des ressources entre régions est désormais devenue résiduelle. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région soulève la question de la transparence financière inhérente au nouveau dispositif de péréquation. L'abrogation du FNGIR et du FPRR, qui incarnaient l'effort de solidarité, combinée à la diminution de la traçabilité des contributions de péréquation, est susceptible, selon elle, d'entraver la compréhension des élus et des citoyens quant aux modalités d'allocation et d'utilisation des ressources.

Le FSR a fait l'objet de deux procédures contentieuses de la part de la région. La première devant le Conseil d'État, a contesté la constitutionnalité du dispositif législatif créant le fonds et a également demandé l'annulation du décret pris pour son application. Ces demandes ont été rejetées par le Conseil d'État par une décision en date du juillet 2023⁷¹.

⁷⁰ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, Fascicule 2, les perspectives financières pour 2023, la libre administration sous un angle financier, page 102.

⁷¹ Décision n° 471743 du 13 juillet 2023 du Conseil d'État.

En revanche, la contestation devant le tribunal administratif de Paris pour excès de pouvoir à l'encontre de la décision du préfet de région fixant le montant dû par la région au titre du FSR reste pendante.

1.5 Les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale sur les interventions régionales

À la suite de la suppression de la clause de compétence générale, la région ne peut intervenir que dans les domaines qui lui ont été ouverts expressément par la loi et dans les conditions fixées par celle-ci (cf. *supra* point 1.1.1). Dans ce cadre, le législateur a attribué aux régions des compétences qu'elles ont l'obligation d'exercer, qui constituent des dépenses obligatoires, et des compétences facultatives.

1.5.1 Une démarche d'identification des dépenses obligatoires de fonctionnement engagée en 2024 à poursuivre et à affiner

La nomenclature fonctionnelle associée aux instructions budgétaires et comptables M71 et M57 permet de connaître la destination des dépenses de la région par grand domaine. Aucun document émanant de l'État ne permet actuellement de rapprocher cette nomenclature des compétences obligatoires et facultatives d'une collectivité de manière fine, comme le souligne la région⁷².

Depuis le budget primitif 2024⁷³ la région dispose d'une cartographie de ses dépenses obligatoires en relation avec ses principales compétences selon la méthode présentée ci-après.

Méthode mise en place par la région Île-de-France

Une analyse des dépenses obligatoires est présentée dans chaque document d'orientations budgétaires, puis dans chaque exposé des motifs du budget primitif :

- hors dépenses d'investissement, dans la mesure où les marges de manœuvre y sont beaucoup plus élevées qu'en fonctionnement car le poids des recettes affectées par la loi à l'investissement est faible au regard du niveau d'investissement ;
- une présentation en crédits de paiement de fonctionnement plutôt qu'en autorisation d'engagement (AE) afin d'inclure les rémunérations qui ne font pas l'objet d'autorisation d'engagement ;

⁷² Comme le souligne la région, il n'existe pas de tableau de correspondance produit par l'État entre les compétences attribuées à la région / aux régions par la loi et la nomenclature fonctionnelle (instructions budgétaires et comptable M71 puis M57).

⁷³ Rubrique 1.2.2 « le fonctionnement maîtrisé malgré la hausse spontanée des dépenses du budget 2024.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

- le choix de présenter un montant strict des dépenses obligatoires, en retenant comme concept les dépenses obligatoires les plus contraintes sur lesquelles les marges de manœuvre de la région pour agir sont les plus faibles (à l'exception de la formation professionnelle compte-tenu du poids des engagements) ; certaines compétences transférées en fonctionnement nécessitant une convention ne sont pas incluses : centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et pôles de compétitivité. Il s'agit d'une approche par la soutenabilité financière construite afin de renforcer l'analyse sur les marges de manœuvre dans le cadre des échanges avec les agences de notation financière ;
- le périmètre ainsi établi est identifié dans la nomenclature budgétaire spécifique à la région au niveau de l'action. Cela permet d'une part de suivre l'évolution de ces dépenses dans le temps, et d'autre part de préparer le budget en éclairant les élus sur le niveau de dépenses obligatoires tel que proposé au vote pour le prochain exercice budgétaire.

Source : CRC, d'après les documents fournis par la région

Sur la base de cette méthode, la région estime ses dépenses obligatoires à 80 % de ses dépenses de fonctionnement (hors provisions, service de dette et amortissement), selon le détail retracé dans le tableau qui suit.

Tableau n° 1 : Dépenses de fonctionnement liées aux dépenses obligatoires identifiées par la région Île-de-France pour 2023 et les exercices suivants

<i>En M€</i>	<i>Base juridique</i>	<i>CFU 2023</i>	<i>Budget primitif 2024</i>	<i>2024</i>	<i>Budget primitif 2025</i>
<i>Contributions à IDF Mobilités</i>	L. 4321-1 du CGCT	730,7	764,3	764,3	764,3
<i>Ressources humaines (correspondant aux dépenses du budget sectoriel)</i>	L. 4321.1 du CGCT	522,8	549,7	547,1	567,0
<i>Apprentissage (hors mesure d'accompagnement)</i>	L. 6211-3 du code du travail	20,6	20,6	13,6	13,1
<i>Lycées (hors autres services périscolaires et annexes non obligatoires (aides sociales, schéma des formations)</i>	L. 4321-1 CGCT	161,6	193,8	186,8	188,6
<i>Formation professionnelle (correspondant aux dépenses liées à la qualification par la formation continue, à l'accès au savoir de base, à la rémunération des stagiaires et à la part des dépenses obligatoires de soutien aux missions locales)</i>	L. 6121-1 du code du travail	519,0	271,2	383,3	282,5
<i>Formation sanitaire et sociale</i>	Non renseignée	252,7	279,4	274,6	292,7
<i>Dépenses relatives à la consommation énergétique (siège et lycées)</i>	L. 4321-1 du CGCT	122,6	122,9	143,3	111,2
<i>Charges locatives</i>	L. 4321-1 du CGCT	28,8	30,2	30,2	35,9
<i>Total</i>		2 359	2 225	2 343	2 286
<i>Total des dépenses de fonctionnement</i>		2 952	2 810	2 958	2 795
<i>Part des dépenses obligatoires dans les dépenses de fonctionnement (hors charges financières) (en %)</i>		79,9	79,4	79,2	81,8

Source : région, rapport de présentation du budget primitif 2025

Au regard des conditions d'exercice des compétences, les dépenses obligatoires découlent :

- en matière de transport et de mobilités, des contributions demandées par IDFM à la région en application de l'article L. 1241-15 du code des transports⁷⁴ ;
- en matière de lycées, des compétences obligatoires des régions en application des articles L. 214-6 et suivants du code de l'éducation ;

En revanche, l'apprentissage est une compétence facultative des régions en application de l'article L. 6211-3 du code du travail.

1.5.2 Au-delà des compétences obligatoires dévolues à la région, un intérêt régional à préciser

Dans la limite des outils disponibles, sur la période 2019-2023, les dépenses de la région en section de fonctionnement sont principalement consacrées aux transports (3,94 Md€), aux lycées publics (2,55 Md€), à la formation sanitaire et sociale (1,11 Md€) et à la formation certifiante des personnes en recherche d'emploi (1,01 Md€) et, en investissement, aux transports (3,83 Md€), aux lycées publics (2,11 Md€) et à l'action économique (0,96 Md€) (cf. annexe n° 2, tableaux n°s 9 et 10).

Le principal poste de dépenses concerne les transports (7,77 Md€ sur la période en fonctionnement et en investissement) (cf. annexe n° 2, tableaux n°s 9 et 10). Au-delà de sa contribution obligatoire à IDFM, les compétences de la région Île-de-France sont limitées par rapport aux autres régions métropolitaines aux seuls aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Île-de-France et les équipements collectifs présentant un intérêt régional direct en matière de transport, défini par une délibération. Au regard des compétences de la région, les dépenses de transport se décomposent en :

- contributions obligatoires dues en application de l'article L. 1241-15 du code des transports pour un montant de 3,43 Md€ (cf. annexe n° 3, tableau n° 1) ;
- dépenses en contrepartie des contrats avec l'État en matière de transport pour un montant de 3,25 Md€ bien que la région ne soit pas compétente en matière de transport (cf. annexe n° 3, tableau n° 2) ;
- dépenses en matière de transport hors contributions obligatoires et contrats avec l'État, qui s'élèvent à 1,09 Md€.

Les dépenses de transports en section d'investissement, qui s'élèvent sur la période à 3,83 Md€, sont à rapprocher du montant des recettes d'investissements spécifiques de la région affectées à la compétence transport (1,27 Md€ sur la période) (cf. annexe n° 2, tableau n° 2).

⁷⁴ Article L. 1241-15 du code du transport « Les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport sont réparties entre les membres d'IDF Mobilités dans des conditions fixées par ses statuts. Cette répartition peut être modifiée selon les règles de prise de décision prévues à l'article L. 1241-10. Ces contributions ont le caractère de dépenses obligatoires ».

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En matière de transport⁷⁵ mais également de lutte contre le bruit⁷⁶, par exemple, la région assume en toute connaissance de cause ne pas appliquer la loi NOTRÉ et intervenir en dehors des compétences qui lui ont été attribuées par la loi. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique disposer de compétences en matière de transport et intervenir principalement par des modes indirects, tels que le financement des opérations inscrites au contrat de plan État-région (CPER) et des projets portés par des entités publiques. En outre, elle souligne qu'aucune disposition ne l'oblige à définir par une délibération générale la liste ou les catégories d'équipements d'intérêt régional direct qu'elle peut financer en vertu du CGCT⁷⁷. Elle estime qu'elle peut établir cet intérêt régional de manière spécifique à chaque projet. La chambre rappelle toutefois que l'absence de clarification préalable par une délibération cadre de la notion d'équipements collectifs d'intérêt régional direct est de nature à engendrer des incertitudes juridiques et soulève des questions sur la cohérence des financements régionaux.

En 2023, les comptes fonctionnels de la région font apparaître des dépenses de sécurité en fonctionnement (0,75 M€) et en investissement (12,91 M€) qui ne ressortent d'aucune compétence de la région à la lecture du tableau de répartition des compétences de la DGCL.

En matière de sécurité, la chambre a déjà pu souligner dans le passé que la région n'est pas fondée à mettre en place de brigades de sécurité dans les lycées dès lors qu'elles interviennent sur des missions concurrentes des moyens mis en place par les rectorats au regard du partage de compétences entre l'État et les régions⁷⁸. Le préfet de région, au titre du contrôle de légalité, a pu s'interroger sur ce point mais également sur le fondement juridique des subventions régionales allouées aux communes dans le cadre des boucliers de sécurité, sans toutefois saisir le tribunal administratif. Le préfet a également relevé l'intervention de la région en matière d'incendie et de secours hors de son périmètre de compétences. Sur la période sous revue, les dépenses en matière de bouclier de sécurité s'élèvent à 60,41 M€⁷⁹. Celles en matière d'incendie et de secours atteignaient 1,25 M€ en 2023 et 1,22 M€ en 2024.

Au-delà des questions juridiques, cette situation ne favorise ni la lisibilité de l'action publique ni l'économie des moyens publics, et interroge également sur le développement par la région d'actions en dehors de ses compétences au moment où elle demande à l'État, y compris au travers d'actions contentieuses, le bon niveau de ressources en regard de ses compétences.

Dans cette perspective, la chambre invite la région à réexaminer au travers d'une revue des dépenses, leur périmètre au regard de ses compétences obligatoires et facultatives conformément à l'article L. 4221-1 du CGCT.

⁷⁵ Procès-verbal de la séance plénière du 19 mai 2022.

⁷⁶ Rapport n° CR 2024-020 relatif au plan anti-bruit pour une Île-de-France plus calme ». Plan régional de réduction des nuisances sonores.

⁷⁷ 3^e de l'article L. 4211-1 du CGCT.

⁷⁸ Chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées, exercices 2016 et suivants, novembre 2021 pages 67 et suivantes.

⁷⁹ Sommes mandatées de 2019 à 2023 telles que présentées dans les rapports d'exécution du Conseil régional (page 571 pour le compte 2019, page 562 pour le compte 2020, page 531 pour le compte 2021, page 519 pour le compte 2022, page 471 pour le compte 2023 et page 598 pour le compte 2024).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Héritière du district de l’agglomération parisienne, la région Île-de-France dispose par rapport à ses homologues de compétences et de ressources spécifiques.

Seule région disposant de compétences en matière d’aménagement qu’elle exerce principalement au travers du schéma directeur de la région Île-de-France environnemental (SDRIF-E) qui lui est propre, elle est également la seule région de l’hexagone à ne pas être autorité organisatrice des mobilités, rôle dévolu depuis 1959 à IDF Mobilités.

En sections de fonctionnement comme d’investissement, elle dispose de recettes spécifiques à hauteur respectivement de 271,67 M€ (7,33 % des recettes réelles de fonctionnement) et 376,57 M€ (18,50 % des recettes réelles d’investissement) en moyenne annuelle sur la période 2019-2023. En raison du poids économique du territoire francilien dans l’économie française (31 % du PIB), la collectivité régionale est historiquement la première contributrice à la péréquation des ressources entre collectivités, qui, à la suite de réformes successives, n’est toutefois plus visible dans ses comptes. La péréquation identifiée ne représente ainsi que 0,05 % de ses ressources réelles de fonctionnement en 2023 contre 24,48 % en 2021.

La suppression de la clause de compétence générale des régions en 2015 limite dorénavant son champ d’intervention aux seules compétences qui lui ont été expressément ouvertes par la loi. Or, les ressources spécifiques dont elle dispose sont notamment affectées à des dépenses de transports qui ne relèvent pas directement de ses compétences. La région a également fait le choix d’intervenir dans des domaines, notamment en matière de sécurité ne relevant pas de ses compétences.

La démarche initiée par la région visant à distinguer parmi ses engagements ceux relevant de ses compétences obligatoires est à conduire à son terme, notamment en matière d’investissement. Il en est de même de la démarche visant à connaître ses engagements dans les différents satellites dont elle est membre.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA RÉGION : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE IMPOSANT DES CHOIX EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Précisions méthodologiques

Le présent rapport repose sur les données financières publiées par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) pour les données financières et de la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour les données fonctionnelles relatives aux dépenses des collectivités et groupements. Ces données sont utilisées par la région dans ses relations avec l'État sur son niveau de ressources. Les différences de méthode mises en œuvre par la région sont mentionnées dans le cours du rapport.

La gestion des ressources humaines et celle des fonds européens ne sont pas incluses dans le périmètre du présent contrôle.

La chambre a procédé à l'analyse financière sur la période allant de 2019 à aujourd'hui en examinant également les tendances au regard des constats relevés dans son précédent rapport⁸⁰.

Pour conduire son analyse et pouvoir paragonner la région Île-de-France, la chambre a fait le choix d'utiliser les données publiées par l'OGL, accessibles à tous, que la région quant à elle retraite.

Les différences d'approche entre la région et l'OGL portent sur 17 agrégats en lecture directe dans le tableau de synthèse du portail de l'OGL⁸¹. Elles portent également sur quatre ratios, eux aussi en lecture directe dans le tableau de synthèse du portail de l'OGL : taux d'épargne brute, d'épargne nette, d'endettement et délai de désendettement.

Ces différences ne sont pas documentées par la région dans sa réponse adressée à la chambre.

Dans cette perspective, la chambre a choisi de ne pas retraitier les données publiées, qui, par ailleurs, lui permettent de faire le lien avec les ratios constatés lors de son précédent contrôle.

⁸⁰ Chambre régionale des comptes Île-de-France, « *Région Île-de-France – exercices 2014 et suivants* », mars 2020.

⁸¹ Dépenses de fonctionnement, charges financières, recettes de fonctionnement, épargne brute, épargne nette, dépenses d'investissement hors remboursement de dette, recettes d'investissement hors emprunt, dépenses totales hors remboursement de dette, recettes totales hors emprunt, capacité ou besoin de financement, remboursements d'emprunts, montant des emprunts, flux net de dette, dépenses totales, recettes totales, variation du fonds de roulement, encours de dette.

2.1 Le périmètre des comptes de la région

Sur la période sous revue, les budgets et comptes de la région ne comportent qu'un budget principal appliquant l'instruction budgétaire et comptable M71 puis l'instruction budgétaire et comptable M57.

L'île de loisirs de Vaires-Torcy, objet d'une délégation de service public, n'est pas suivie dans un budget annexe. Dans son rapport relatif aux îles de loisirs, la chambre avait relevé que cet équipement devait être géré comme un service public industriel et commercial (SPIC) et faire l'objet d'un budget annexe relevant de l'instruction budgétaire et comptable M4 au regard des caractéristiques du service public organisé par la région Île-de-France⁸². Le nouveau contrat mis en place par la région pour la gestion de cette île de loisirs relève du régime de la concession ne nécessitant pas la mise en place d'un budget annexe en application de l'instruction budgétaire et comptable M4, situation conforme à la réglementation et à la doctrine de la DGFIP dès lors que le cadre contractuel de ce SPIC relève d'un contrat de concession⁸³.

2.2 Des exercices sous revus impactés par différents facteurs externes

Sur la période 2019 à 2023, le taux de croissance annuel des recettes totales hors emprunts de la région a été de 1,66 %. Entre 2019 et 2023, ces recettes ont augmenté de 307,68 M€ (+ 6,80 %) pour s'établir à 4,83 Md€ en 2023. Soumises à une baisse en 2020 et 2021 en raison du contexte économique lié à la crise sanitaire, ces recettes ont par la suite enregistré une augmentation en 2022 et 2023.

Parallèlement, la crise sanitaire a engendré une série de dépenses supplémentaires qui ont été ventilées selon leur nature⁸⁴. D'après les comptes de la région, les dépenses liées à la crise sanitaire ont eu un impact sur trois exercices (2020, 2021 et 2022) avec un total cumulé de mandats émis de 184,6 M€ en section de fonctionnement et 398,48 M€ en section d'investissement (dont 2,21 M€ de dépenses d'ordre). La crise sanitaire a donc, selon la région, engendré un surcoût de dépenses réelles de 581,34 M€ sur la période sous revue comme le détaille le tableau suivant :

⁸² Chambre régionale des comptes Île-de-France, « Le devenir des îles de loisirs en région Île-de-France : une ambition et une organisation à refonder »

⁸³ Source : DGFIP, service des collectivités locales *Sous-direction de la gestion comptable et financière des collectivités locales, Bureau CL-1B « Comptabilités locales », Conséquences de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes sur les modalités de suivi budgétaire des SPIC en cas de modes de gestion différents, avril 2022*.

⁸⁴ Instruction budgétaire et comptable M71, annexes B12.1 et B12.2.

Tableau n° 2 : Ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire

<i>En €</i>	2020	2021	2022
<i>Charges à caractère général</i>	36 123 990	13 629 025	5 300 465
<i>Autres charges de gestion courante</i>	51 982 154	32 917 335	8 042 013
<i>Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé</i>		36 973 987	
Total de la section de fonctionnement (dépenses réelles)	88 106 144	83 520 347	13 342 478
<i>Immobilisations incorporelles</i>	48 600		
<i>Subventions d'équipement versées</i>	215 231 896	52 041 545	19 353 525
<i>Immobilisations corporelles</i>		4 737 620	4 620
<i>Immobilisation en cours</i>	2 796 000	3 180 350	1 105 627
<i>Autres immobilisations financières</i>	75 000 000	25 000 000	
Total de la section d'investissement (dépenses réelles)	293 076 496	82 833 861	20 463 772
Total général	381 182 640	166 354 208	33 806 772

Source : comptes administratifs de la région

2.3 Une évolution défavorable de la section de fonctionnement jusqu'en 2023

2.3.1 Des recettes dynamiques, à la prévisibilité plus incertaine

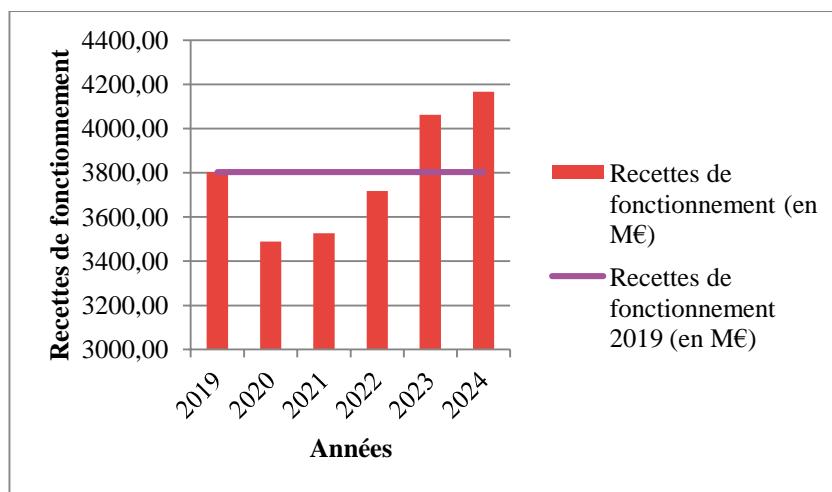
Lors de son précédent contrôle, la chambre avait observé sur la période 2014-2018, une progression annuelle moyenne de 1,89 % des recettes de fonctionnement de la région. Dans le cadre du présent contrôle, les recettes de fonctionnement ont connu un taux de croissance annuel de 1,66 % entre 2019 et 2023 contre 1,10 % en moyenne sur la même période pour les autres régions⁸⁵.

Ces recettes ont ainsi progressé de 259,2 M€ entre 2019 et 2023 (+ 6,81 %). Entre 2023 et 2024, les recettes de fonctionnement augmentent de 2,57 % (+ 104,3 M€).

Du fait de la crise sanitaire, cette progression n'a pas été linéaire : les recettes ont diminué de 8,28 % entre 2019 et 2020. En 2022, le niveau des recettes de fonctionnement est proche de celui d'avant la crise sanitaire, comme le montre le tableau suivant :

⁸⁵ Source : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 108.*

Graphique n° 1 : Évolution des recettes de fonctionnement de la région sur la période sous revue



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et du CFU 2024 de la région

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que l'augmentation des recettes de fonctionnement en 2023 est principalement attribuable à des recettes non permanentes, telles que les fonds européens et le pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC), qui sont conditionnées à des dépenses supplémentaires. De 2019 à 2022, les montants relatifs au PRIC et aux fonds européens ont, selon la région, représenté respectivement 421 M€ et 89 M€, totalisant 510 M€ sur la période, soit 3,5 % des recettes de fonctionnement totales sur quatre ans.

2.3.1.1 La part prépondérante de la TVA dans les recettes de la région

Depuis 2022, la TVA représente la part prépondérante des recettes de la région (79,2 % de ses recettes de fonctionnement⁸⁶ en 2023) contre 53,4 % en moyenne pour l'ensemble des régions au niveau national⁸⁷.

Sa forte dépendance vis-à-vis de la TVA l'expose, plus que les autres régions, aux variations de la dynamique nationale de cette taxe. Dans cette perspective, la région précise que les révisions successives des prévisions de l'État du fait d'une surestimation de cette recette, entraînent des ajustements budgétaires en cours d'année et génèrent des trop-perçus à reverser en année N + 1 comme l'illustre le tableau suivant :

⁸⁶ Données OFGL.

⁸⁷ Source : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 108.*

Tableau n° 3 : Évolution de prévision de la fraction de TVA compensant la CVAE pour les exercices 2022 et 2023

En €	Notification de mars N	Notification d'octobre N	Notification définitive mars N + 1	Écart constaté entre mars N + 1 et la notification d'octobre N
2022	2 401 105 402	2 530 616 937	2 507 347 908	- 23 269 029
2023	2 659 717 071	2 599 702 566	2 577 051 478	- 22 651 088

Source : région Île-de-France

Les estimations initiales d'octobre en année N ont eu tendance à surestimer les valeurs finales notifiées en mars N + 1. Les écarts sont relativement stables d'une année sur l'autre. Rapportés à la TVA perçue par la région, cet écart se situait autour de - 0,7 % en 2022 et 2023. Dans son rapport d'orientation budgétaire, la région évalue cet écart à 29 M€ pour l'exercice 2024, soit un montant un peu supérieur aux années 2022 et 2023.

Les écarts de prévision de TVA

Les écarts de prévision de TVA s'expliquent notamment par le décalage temporel existant entre la réalisation des opérations économiques générant la TVA et la connaissance précise du montant de cette TVA à reverser aux régions. Le montant exact de la TVA à inscrire au budget primitif ne peut pas être connu avec certitude au moment de l'élaboration de celui-ci. Un rapport⁸⁸ de l'inspection générale des finances sur les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires met en lumière cette difficulté. La Cour des comptes relève également qu'en raison de l'écart entre les prévisions et les recettes réelles de TVA de 2022, les collectivités ont dû ajuster à la baisse leurs recettes de 2023, cet ajustement s'étant poursuivi en 2024. Néanmoins, la Cour des comptes souligne aussi qu'à compter de 2026, l'ensemble des fractions de TVA seront régularisées au fil de l'eau en cours d'année en fonction des recettes effectives, comme c'est le cas depuis l'origine, de la TVA qui a remplacé la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions.

Source : CRC

La région précise que la fraction de TVA attribuée aux collectivités en remplacement de la CVAE ne dispose pas, contrairement à celle remplaçant la dotation globale de fonctionnement, d'une garantie de niveau minimum et qu'une baisse des recettes de TVA liée à la CVAE ne ferait l'objet d'aucune compensation de la part de l'État, comme cela avait pu être le cas pour la TVA remplaçant la DGF en 2020. La chambre confirme que contrairement à la TVA qui a remplacé la DGF, la part de TVA attribuée pour compenser la suppression de la CVAE ne bénéficie pas d'un plancher garantissant un niveau de recettes minimum. La Cour des comptes souligne⁸⁹ également que les recettes de TVA ne bénéficient d'aucun dispositif spécifique de stabilisation.

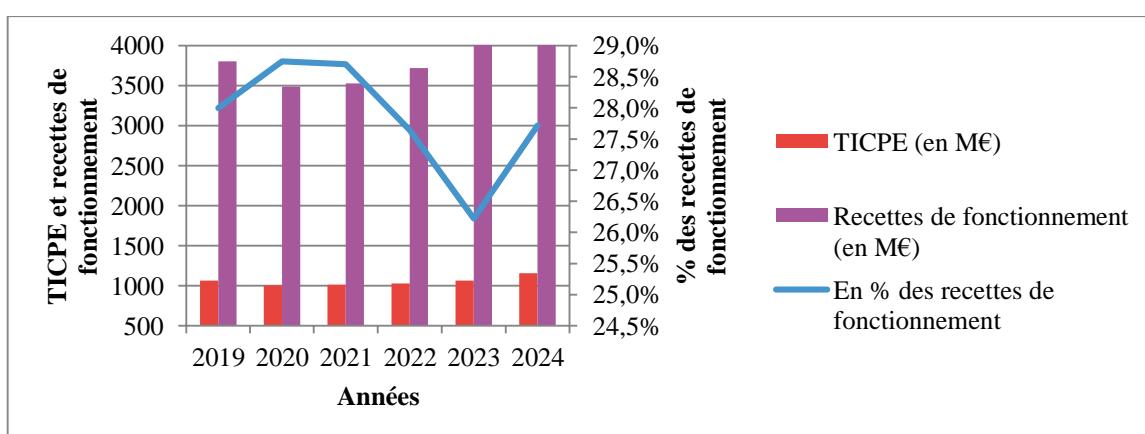
⁸⁸ Inspection générale des finances publiques, *Les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires*, juillet 2024.

⁸⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1*, juillet 2024, page 15.

2.3.1.2 Une fiscalité carbonée limitée

Les recettes de la section de fonctionnement comprennent également des fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE devenue accise sur les produits énergétiques)⁹⁰. En 2023, elles représentaient 26,2 % des recettes réelles de fonctionnement (1,06 Md€) de la région Île-de-France contre 18,2 %⁹¹ en moyenne pour les régions au niveau national. Les recettes⁹² de l'accise sur les produits énergétiques demeurent stables sur la période sous revue, connaissant de légères variations d'une année à l'autre, avec une tendance à la baisse entre 2019 et 2023 mais une progression en 2024 de leur part dans les recettes réelles de fonctionnement totales comme le montre le tableau suivant :

Graphique n° 2 : Part de l'accise sur les produits énergétiques dans les recettes réelles de fonctionnement de la région sur la période sous revue



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et du CFU 2024 de la région

Le produit de la taxe⁹³ régionale sur l'immatriculation des véhicules à moteur (dite taxe « cartes grises ») pour laquelle la région dispose de la possibilité de fixer un tarif régional, a baissé en moyenne de 5,02 % sur la période 2019-2023⁹⁴. Alors qu'il représentait quasiment 9,38 % des recettes de fonctionnement de la région en 2019, cette part n'est plus que de 7,15 % en 2023. Pour la région Île-de-France, le produit de la taxe sur les cartes grises, lié au marché de la vente de véhicules, notamment thermiques, a été toutefois de 290,42 M€ en 2023, en progression de 10,24 % (+ 26,98 M€). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région précise que l'augmentation du

⁹⁰ L'accise sur les produits énergétiques affectées aux régions comprend deux parts principales : la première est la part relative aux transferts de compétences intervenus à l'occasion de l'acte II de la décentralisation (article L. 421-30 du code des impositions sur les biens et les services), la seconde (dite « part Grenelle ») bénéficie aux régions métropolitaines qui doivent l'affecter au financement de grands projets d'infrastructures durables.

⁹¹ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 39.

⁹² Pour le calcul de cet agrégat, la chambre a appliqué la [formule](#) de calcul de l'OFGL. La région applique une méthode différente.

⁹³ Article L. 421-30 du code des impositions sur les biens et les services, précité.

⁹⁴ Niveau de détail non disponible dans OFGL. Un paragraphe avec les autres régions françaises ne peut être mené par le biais de données publiques.

produit de la taxe régionale sur les cartes grises en 2023 résulte majoritairement de la fin de l'exonération pour les véhicules dits propres⁹⁵.

2.3.1.3 Des recettes contractuelles en provenance de l'État en augmentation

Les dotations et les participations reçues par les régions correspondent à des subventions d'exploitation versées par l'État pour l'exercice de certaines compétences (par exemple pour la formation continue des personnes en recherche d'emploi ou pour la formation sanitaire et sociale).

Sur la période 2019-2023, les participations versées par l'État ont été de 777,40 M€, soit 4,18 % des recettes réelles de fonctionnement. Ces recettes ont connu un taux de croissance annuelle de 19,68 %.

La région a également perçu 195,58 M€ au titre des fonds européens entre 2019 et 2023, soit 1,05 % de ses recettes totales de fonctionnement.

Tableau n° 4 : Participation de l'État et fonds européens

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Participation de l'État</i>	121 314 012	118 022 339	144 170 946	145 010 088	248 889 582	316 543 402
<i>Fonds européens</i>	4 749 183	31 212 235	34 879 997	18 783 073	105 963 208	28 679 923

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et du CFU 2024

En 2023, la région a reçu 366,7 M€ de subventions et de participation et 85,1 M€ (+ 16,8 % par rapport à 2022) de concours de l'État, totalisant 451,8 M€ de dotations et de participations, soit 11,2 % de ses recettes de fonctionnement pour cet exercice considéré. En 2024, les dotations et participations ont été de 375,7 M€ (- 16,8 % par rapport à 2023). Le détail des dotations et participations figure dans le tableau suivant :

⁹⁵ Délibération n° CR 2023-018.

Tableau n° 5 : Dotations et participations perçue par la région en 2023 et 2024

En €	2023	2024
<i>Participations État – Autres</i>	248 889 582	316 543 402
<i>Fonds social européen</i>	100 690 044	26 530 369
<i>FEDER</i>	5 273 163	2 149 554
<i>Dotations - autre organismes</i>	95 000	99 184
<i>Autres dotations</i>	64 477	0
<i>Participation des familles au titre de la restauration et de l'hébergement scolaires</i>	7 476 291	8 775 343
<i>Autres attributions et participations</i>	4 175 707	628 579
Total subventions et participation	366 664 267	354 726 431
<i>Prélèvement sur recettes - réforme de l'apprentissage</i>	9 238 093	9 238 093
<i>Dotation globale de décentralisation</i>	9 042 303	8 820 204
<i>Dotation de compensation pour perte de frais de gestion TH</i>	37 885 847	0
<i>Autres</i>	28 958 536	3 000 000
Total concours de l'État	85 124 779	21 058 297

Source : CRC, d'après les CFU 2023 et 2024 de la région

Les participations et les concours reçus par la région augmentent ainsi de 80,5 % entre 2023 et 2022 (451,8 M€ en 2023 contre 250,3 M€). À titre de comparaison, sur l'ensemble des collectivités territoriales, les dotations et participations ont augmenté de 3,4 % de 2023 par rapport à 2022⁹⁶. La trajectoire de la région Île-de-France se distingue de la moyenne des autres régions qui connaissent en 2023 une stagnation⁹⁷ des dotations et participations perçues. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que l'augmentation des participations et concours en 2023 est principalement attribuable au pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC).

Malgré l'élargissement du dispositif du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajouté (FCTVA) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016, la chambre constate, comme lors du précédent examen de gestion, que la région n'a pas réussi à tirer parti de cette source de recette de fonctionnement (compte 744 à zéro pour les années 2022 et 2023). Selon la région, l'exploitation du FCTVA s'avère complexe ; elle estime que les recettes paraissent modestes en raison de la spécificité du patrimoine régional et de critères d'éligibilité jugés restrictifs. En outre, la région dit avoir rencontré des difficultés techniques liées à l'automatisation des déclarations. Comme précédemment expliqué, la manière dont la région exerce ses compétences peut lui être préjudiciable en matière de recettes de FCTVA (cf. *supra* point 2.2 relatif notamment aux îles de loisirs). La problématique de la gestion du FCTVA étant récurrente d'un rapport à l'autre et défavorable aux finances de la région, la chambre l'invite à se saisir pleinement de cette question.

D'après les données de l'OFGL, la contribution des produits liés aux services du domaine et aux ventes diverses aux recettes totales de la région est marginale, ne représentant que 5 229 € pour l'année 2023.

⁹⁶ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 37.

⁹⁷ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 166.

2.3.2 Des dépenses de fonctionnement en augmentation plus rapide que les recettes jusqu'en 2023

Le précédent examen de gestion avait souligné⁹⁸ « *un effort de maîtrise des dépenses centré sur les contributions et subventions* » de la part de la région. Les dépenses de fonctionnement augmentent de 518 M€ entre 2019 et 2023, soit une progression annuelle moyenne de 4,75 %, contre 2,14 %⁹⁹ en moyenne pour les régions au niveau national.

2.3.2.1 Des achats et charges externes en augmentation de 47,17 % entre 2019 et 2023

Les achats et charges externes ont connu une forte augmentation sur la période 2019 - 2023 (+ 47,17 %, contre + 35,10 % en moyenne nationale métropolitaine hors Corse). Concernant l'évolution des charges à caractère général, la région n'a apporté aucune explication, ce qui est cohérent avec la faiblesse du volet dépenses du rapport d'orientation budgétaire et des rapports accompagnant ses budgets et ses comptes.

L'analyse des comptes de la région révèle une augmentation des achats et charges externes sur la période 2019-2023, imputable en grande partie à la hausse des coûts de l'énergie (cf. annexe n° 3, tableau n° 3). Plus précisément, 31,45 % de cette hausse globale est due à une augmentation de 42,23 M€ (soit + 405,46 %) des dépenses liées au chauffage urbain. S'agissant de l'exercice 2024, la hausse est de 69,20 % (+ 36,43 M€). Parallèlement, les dépenses d'électricité ont connu une hausse plus modérée de 8,40 % entre 2019 et 2023 (+ 4,04 M€). Pour l'exercice 2024, les dépenses d'électricité sont en augmentation de 15,5 % (+ 8 M€) après avoir déjà augmenté de 80,63 % entre 2022 et 2023 (+ 23,29 M€).

Tableau n° 6 : Postes de dépenses relatifs au chauffage urbain et à l'énergie et électricité sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var 22-23 (en %)	Var 19-24 (en %)
Chaussage urbain	10 414 357	10 957 149	23 550 277	34 860 756	52 640 735	89 075 187	51,00	755,31
Énergie et électricité	48 135 154	44 667 923	36 422 130	28 885 597	52 176 258	60 260 734	80,63	25,19
Total	58 549 511	55 625 072	59 972 407	63 746 353	104 816 993	149 335 921	64,43	155,06

Source : CRC d'après les comptes de gestion (2019-2022) et les CFU (2023-2024) de la région

Les contrats de prestation de services représentent un autre poste de dépenses en croissance sur la période 2019-2023, avec une augmentation de 45,05 M€ (+ 31,61 %). Cette tendance à la hausse s'est inversée en 2023, avec une diminution de 7,86 % par rapport à l'année précédente.

Les dépenses d'entretien et de réparation constituent le troisième poste de dépenses en croissance, avec une augmentation de 13,38 M€ (+ 73,79 %) entre 2019 et 2023. Cette hausse est en partie due à une augmentation des dépenses de maintenance

⁹⁸ Chambre régionale des comptes Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 37.

⁹⁹ Source : CRC d'après les données de l'annexe n° 8 du rapport de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024*, page 166.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

(+ 11,56 % entre 2019 et 2023). Pour l'exercice 2024, les dépenses liées à la maintenance baissent de 14,6 % (- 4,16 M€).

Tableau n° 7 : Poste de dépenses relatif à la maintenance sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 19-24 (en %)
Maintenance	16 925 670	18 473 830	24 665 888	22 146 147	28 487 791	24 329 456	43,74

Source : CRC d'après les comptes de gestion (2019-2022) et les CFU (2023-2024) de la région

Les dépenses consacrées aux honoraires, études et recherche augmentent de 85,41% sur la période 2019–2024.

Les chiffres des locations immobilières sont plus volatils, avec une baisse importante en 2021 suivie d'une forte hausse en 2023.

Tableau n° 8 : Postes de dépenses relatifs aux locations immobilières et aux honoraires, études et recherche sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var 19-24 (en %)
Locations immobilières	14 632 936	12 339 514	6 021 840	14 044 666	25 828 943	27 371 408	87,05
Honoraires, études et recherche	14 708 758	16 099 535	22 501 079	23 399 624	25 899 182	27 270 939	85,41

Source : CRC d'après les comptes de gestion (2019-2022) et les CFU (2023-2024) de la région

2.3.2.2 Des dépenses de personnel en augmentation avec la création de 382 emplois entre 2019 et 2023 (+ 3,51 %)¹⁰⁰

Les dépenses de personnel ont progressé en moyenne annuelle de 3,26 % (cf. annexe n° 3, tableau n° 4). Cette dynamique, également observée pour les seules rémunérations (+ 3,22 % par an), est supérieure à celle constatée entre 2014 et 2018 (+ 1,78 %) lors du précédent examen de gestion¹⁰¹.

Le contrôle précédent avait mis en évidence des disparités de rémunération entre les personnels titulaires et non titulaires. Ces écarts se sont creusés sur la période étudiée, avec une progression annuelle moyenne des rémunérations des non-titulaires (+ 13,23 %) près de 10 fois supérieure à celle des titulaires (+ 1,36 %) (cf. annexe n° 3, tableau n° 4).

S'agissant des déterminants de l'évolution de ses charges de personnel entre 2019 et 2023 (recrutements, régime indemnitaire, glissement vieillesse technicité), la région explique l'augmentation de ses charges de personnel par deux principaux facteurs.

D'une part, des évolutions de périmètre liées à des réformes (direction régionale de l'office national d'information sur les enseignements et les professions, pacte régional d'investissement dans les compétences, etc.) auraient entraîné des ajustements d'effectifs (+ 382 emplois sur la période 2019-2023), notamment avec l'internalisation de certaines missions et l'extension de certaines activités (lycées, fonds européens). Dans le rapport

¹⁰⁰ La région compte 10 873 emplois budgétaires. *Source : budget primitif 2025 de la région, pages 259.*

¹⁰¹ Chambre régionale des comptes Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 40.

d'orientations budgétaires¹⁰² pour 2025, la région précise que les brigades régionales de sécurité ont vu leurs effectifs doubler passant de 50 à 100 agents.

D'autre part, les mesures nationales de revalorisation des salaires, en particulier l'augmentation du point d'indice, ont eu un impact sur la masse salariale en 2023 que la région évalue à 12,9 M€.

La région mentionne par ailleurs certaines mesures qu'elle a adoptées et qui ont influé à la hausse sur les dépenses de personnel comme la mise en place depuis 2020 d'une mesure de rattrapage de 300 000 € par an en faveur de l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, l'alignement du régime indemnitaire de la filière administrative sur la filière technique et l'application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) aux agents des lycées afin d'aligner, par mesure d'équité, les rémunérations des agents des lycées sur ceux du siège (mesure qui représente, selon la région, près d'1 % d'augmentation de la masse salariale globale en 2023 par rapport à 2022). Elle précise que jusqu'en 2022, les agents contractuels des lycées disposaient de contrats d'une durée de 10 mois. Ces contrats sont désormais d'un an renouvelable, ce qui correspond, d'après la région, à une augmentation d'1 M€ par an.

2.3.2.3 Des contributions et participations marquées notamment par une part croissante du financement à IDFM

Les contributions et participations représentent 870,10 M€ en 2023, soit 28,44 % des charges de fonctionnement. Elles ont augmenté de 1,12 % par rapport au niveau de 2019 et sont majoritairement consacrées aux financements d'IDF Mobilités et à l'enseignement du second degré en montants et en pourcentage.

La contribution obligatoire de la région au profit d'IDFM passe de 682,10 M€ à 730,73 M€ entre 2019 et 2023. Elle représente une part de plus en plus importante dans l'ensemble des contributions totales, respectivement 79,3 % puis 84 %, soit une augmentation de près de 5 points en quatre ans (cf. annexe n° 3, tableau n° 1).

2.3.2.4 Des subventions de fonctionnement en augmentation de 20 % entre 2019 et 2023

Le montant total des subventions de fonctionnement a augmenté de manière significative sur la période 2019-2023. Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant :

¹⁰² Rapport n° CR 2024-058 relatif aux orientations budgétaires 2025, page 69.

Tableau n° 9 : Évolution des subventions de fonctionnement versées par la région (hors fonds européens) sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. 19-24 (en %)
<i>Subventions aux collectivités et autres organismes publics</i>	401 684 082	381 661 895	384 617 176	507 288 421	460 993 267	405 596 089	0,97
<i>Subventions aux organismes privés</i>	289 927 983	241 366 875	223 682 837	234 604 051	369 944 531	328 152 528	13,18
TOTAL	691 612 065	623 028 770	608 300 013	741 892 473	830 937 798	733 748 617	6,09

Note : Une erreur d'imputation a été commise en 2021 : 391 047 811 € ont été imputées en subvention de fonctionnement (compte 65738) en lieu et place du compte 6557 (« contribution au STIF »). Cette anomalie, reprise dans le fichier des dispositifs transmis par la région, a été neutralisée dans le présent tableau, en miroir avec le retraitement opéré au tableau n° 3 de l'annexe n° 3, relatif aux contributions obligatoires. Les 391 047 811 € d'écart correspondent à sept mandats imputés au 65738 sur l'exercice 2021, chacun d'un montant de 55 863 973 € (mandats n° 2818 du 04/02/2021, n° 2993 du 05/02/2021, n° 6911 du 24/02/2021, n° 10514 du 25/03/2021, n° 14025 du 26/04/2021, n° 18871 du 27/05/2021, n° 22916 du 28/06/2021).

Source : CRC, d'après le fichier des dispositifs transmis par la région. Un retraitement a été effectué sur la donnée 2021 de la ligne « subventions aux collectivités et autres organismes publics » pour neutraliser une anomalie d'imputation par nature sur une partie de la contribution régionale à l'exploitation des transports publics franciliens

Les subventions versées au bénéfice d'organismes privés ont plus particulièrement augmenté (+ 27,60 %). Elles représentaient en 2023 un montant de 369,94 M€ hors dispositifs sur fonds européens. Une partie de ces subventions (59,11 M€, soit 15,98 % du montant en 2023) est versée à des organismes associés¹⁰³. Les quatre principaux organismes associés concernés (ayant chacun bénéficié de plus de 40 M€ de subventions sur la période) ont vu leurs financements baisser ou augmenter faiblement : - 1,03 % pour l'Institut Paris Région (23,07 M€ en 2023), - 2,05 % pour Choose Paris Region (10,39 M€ en 2023), - 9,76 % pour le comité régional du tourisme (9,59 M€ en 2023) et + 1,08 % pour l'Orchestre National d'Île-de-France (8,44 M€ en 2023).

La région compte 219 dispositifs de subvention en fonctionnement (hors fonds européens). En 2023, le montant total versé s'élevait à 830,94 M€, soit 85 417 € par bénéficiaire) (cf. annexe n° 3, tableau n° 5). La région a identifié, via un fichier transmis à la chambre, trois dispositifs principaux impactant l'évolution constatée entre 2022 et 2023 (+ 135,34 M€) : un dispositif intitulé « coup de pouce énergie », le « dispositif AIRE » (aide individuelle régionale vers l'emploi) et les « écoles de la 2ème chance ». La somme des explications fournies pour les dispositifs mentionnés ne couvre que la moitié de l'augmentation totale constatée (63,48 M€ justifiés sur une hausse globale de 135,34 M€ pour les subventions aux organismes privés). Pour l'exercice 2024, les subventions aux organismes privés diminuent de 41,79 M€ par rapport à 2023 (- 11,30 %).

¹⁰³ Parmi les organismes mentionnés dans ce tableau en annexe du rapport, ne sont pas concernés par ce périmètre des subventions versées à des organismes privés : IDF Nature (8,68 M€ reçus en 2023) et transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France, (0,2 M€ reçus en 2023).

2.3.2.5 Des charges financières impactées par les conditions de marché

Sur la période sous revue, l'évolution des charges financières n'est pas linéaire et a été impactée par les conditions de marché, et notamment par l'évolution des taux d'intérêt. Elles connaissent ainsi une diminution annuelle de 3,43 % entre 2019 et 2023, l'année 2023 étant marquée par une rupture avec une augmentation de 27,09 % par rapport à l'année précédente. Elles poursuivent leur hausse en 2024 (+ 11,04 %).

Tableau n° 10 : Évolution des charges financières sur la période sous revue

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2023/par an (en %)	Évolution 2019-2024/par an (en %)
Charges financières	125 414 307	98 148 254	93 107 930	85 833 778	109 082 152	^{121 117} ₅₉₇	- 3,43	- 0,69
<i>En % des dépenses réelles de fonctionnement</i>	4,94	3,93	3,65	3,13	3,57	3,96		

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et le compte financier unique 2024 de la région

2.3.3 Une dégradation de sa capacité d'autofinancement entre 2019 et 2023, une situation qui s'améliore en 2024

Entre 2014 et 2018, lors de son dernier contrôle, la chambre avait relevé que la région Île-de-France avait amélioré sa capacité à financer ses investissements et à réduire sa dette. La chambre avait souligné que cette performance avait été atteinte par l'amélioration de l'épargne consécutive au dynamisme des recettes régionales et à des efforts d'économie.

La période 2019-2023 est marquée par des recettes de fonctionnement qui évoluent de + 1,66 % en moyenne annuelle tandis que les dépenses de fonctionnement s'accroissent de 4,75 %. Entre 2022 et 2023, les dépenses de fonctionnement ont continué à progresser plus vite que les recettes de fonctionnement, respectivement de 11,44 % contre 9,26 %. Néanmoins, l'année 2024¹⁰⁴ traduit une inversion de cette tendance avec des recettes réelles de fonctionnement (+ 2,57 %) qui évoluent plus vite que les dépenses de fonctionnement (- 0,06 %). Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau n° 11 : Évolution des recettes réelles et des dépenses réelles de fonctionnement sur la période sous revue

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes réelles de fonctionnement	3803,7	3488,9	3526,1	3718,6	4062,9	4167,2
Dépenses réelles de fonctionnement	2541,3	2499,8	2551,5	2745,4	3059,6	3057,8

Source : données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024 de la région

La période analysée se caractérise par une différence d'évolution entre ces recettes et ces dépenses qui tranche, pour la période 2019-2023, avec le précédent examen de

¹⁰⁴ CRC, d'après les [formules](#) de calculs de l'OFGL

gestion¹⁰⁵. Ce déséquilibre financier, marqué par une croissance plus soutenue des dépenses de fonctionnement, témoigne d'une dégradation progressive de la situation financière de la région avec un effet constaté de 2019 à 2023.

Tableau n° 12 : Capacité d'autofinancement de la région Île-de-France sur la période sous revue

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne 2019 – 2024 (en %)
Excédent brut de fonctionnement	1 387,9	1 087,2	1 094,7	1 051,6	1 010,0	1 226,8	- 2,44
CAF brute	1 262,4	989,1	974,6	973,2	1 003,3	1 109,4	- 2,55
CAF nette	786,2	56,1	783,8	536,8	526,9	606,3	- 5,06

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024 de la région

L'analyse des comptes révèle une dégradation de l'excédent brut d'exploitation de 7,64 % en moyenne sur la période 2019-2023. Cette évolution défavorable est le résultat d'un écart croissant entre les produits de fonctionnement (recettes courantes) et les charges de fonctionnement (dépenses courantes). Néanmoins, l'excédent brut d'exploitation progresse de 10,53 % entre 2023 (1,01 Md€) et 2024 (1,22 Md€). Il est de 29,4 % des produits de gestion en 2024 contre 27,3 % en 2023.

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute), qui inclut l'excédent brut d'exploitation et les résultats financiers et exceptionnels, a enregistré une dégradation de 5,58 % en moyenne par an sur la période 2019 - 2023, bien que cette tendance ait été partiellement inversée en 2023. Le ratio de CAF brute rapporté aux recettes réelles de fonctionnement, était de 24,7 % en 2023 lorsque le taux d'épargne brute des régions s'élevait en moyenne à 19,3 % en 2023¹⁰⁶. En 2024, ce ratio est de 27 %.

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dette, laquelle est essentiellement constituée d'emprunts obligataires à échéance *in fine*¹⁰⁷, mesure la capacité de la région à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette. L'évolution de la CAF nette de la région est marquée par une diminution moyenne de 9,52 % par an entre 2019 et 2023.

Après une détérioration en 2020 (- 92,86 %), la CAF nette s'était reprise en 2021 pour atteindre un niveau proche de celui de 2019. Cette amélioration a résulté pour l'essentiel de la diminution des échéances d'emprunts entre 2020 et 2021. Toutefois, compte tenu de la rehausse de ces échéances en 2022 (436,37 M€ contre 191,17 M€ en 2021), l'épargne nette de la région Île-de-France s'était affaissée de 31,51 % en 2022.

La CAF nette a continué son repli en 2023 (- 9,9 M€, soit - 1,84 %) pour atteindre 526,9 M€ en 2023 (contre 786,2 M€ en 2019). La CAF nette représentait ainsi 43 € par

¹⁰⁵ Le précédent rapport de la chambre indiquait ainsi que la hausse de l'épargne résultait autant du dynamisme des recettes (+ 1,89 % par an en moyenne) que d'un effort de maîtrise des dépenses des gestion (- 1,39 % par an en moyenne). Source : Chambre régionale des comptes Île-de-France, région Île-de-France – examen des comptes et de la gestion - exercices 2014 et suivants, rapport d'observations définitives, page 30.

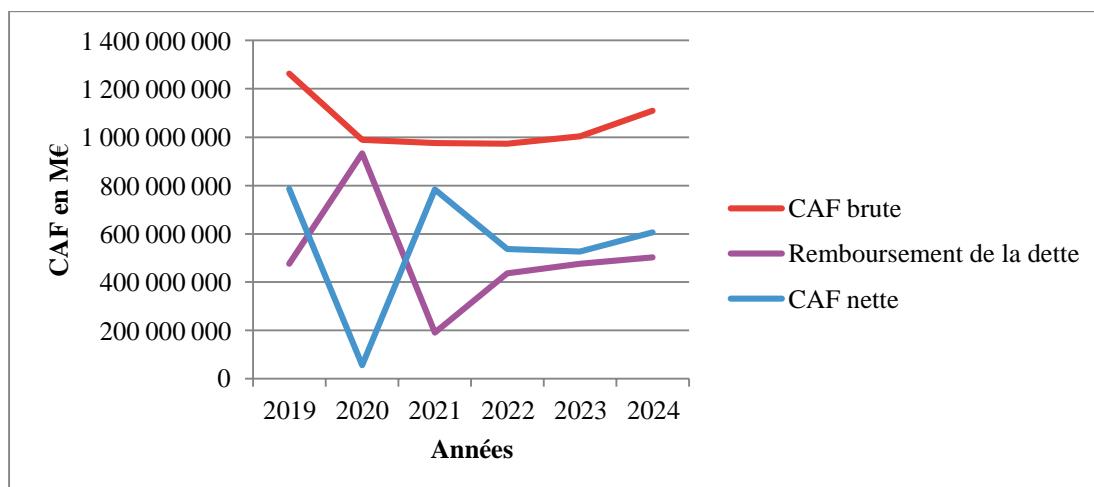
¹⁰⁶ [Cour des comptes](#), *Les finances publiques locales 2024*, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 1 -, page 117.

¹⁰⁷ La totalité d'un emprunt dit *in fine* est à payer à l'échéance du contrat d'emprunt. Seules les charges d'intérêts sont versées régulièrement pendant sa durée de vie.

habitant en 2023 (contre 64 € par habitant en 2019). Néanmoins, la CAF nette de la région progresse de 15,07 % entre 2023 et 2024, s'élevant de 526,9 M€ à 606,3 M€ (+ 79,4 M€).

Le graphique suivant illustre ces évolutions :

Graphique n° 3 : CAF nette de la région sur la période sous revue



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024 de la région

Le profil heurté de la CAF s'explique par le profil de la dette de la région, composée quasi exclusivement de dettes obligataires remboursables en totalité à leurs échéances.

2.3.4 Des dépenses d'investissement en augmentation sur la période sous revue

Les dépenses d'investissement de la région correspondent à des dépenses d'équipement (achats de biens durables, matériels, bâtiments, destiné à un usage de long terme) et à des subventions d'équipement versées qui sont des sommes attribuées à des tiers (autres collectivités territoriales par exemple) pour financer des projets d'investissement. Une troisième catégorie de dépenses (autres dépenses d'investissement) regroupe les dépenses d'investissement qui ne rentrent pas dans les deux catégories précédentes (études, frais de montage d'opérations par exemple).

Les dépenses d'investissement de la région ont été globalement de 10,18 Md€ sur la période 2019-2023, dont 3,17 Md€ (31,16 %) consacrées à des dépenses d'équipement, 6,59 Md€ (64,82 %) consacrées à des subventions d'équipement¹⁰⁸ et 409,85 M€ (4,03 %) pour les autres dépenses d'investissement.

Sur la période 2019 - 2023, les dépenses d'investissement de la région connaissent un taux de croissance annuel de 5,25 % contre 5,88 %¹⁰⁹ pour les autres régions sur la même période. Entre 2019 et 2023, les dépenses d'investissement de la région croissent de 395,90 M€, en particulier les subventions d'équipement versées (+ 28,54 %) tandis

¹⁰⁸ À la date de l'intervention de la chambre, la région compte 200 dispositifs de subvention en investissement (hors fonds européens). En 2023, le montant total versé hors fonds européens s'élève à 1,25 Md€, soit 213 397 € par bénéficiaire) (cf. annexe n° 3, tableau n° 5).

¹⁰⁹ Source : CRC, d'après l'annexe n° 8 du rapport de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 - Fascicule 1, juillet 2024, page 167.*

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

que les dépenses d'équipement augmentent de 11,13 %. L'augmentation des dépenses d'investissement en matière de transport ferroviaire représente à elle seule 66,76 % de leur hausse totale. La proportion est de 26,25 % pour les lycées publics. Pour l'exercice 2024, l'augmentation des dépenses d'investissement se poursuit (+ 5,85 % par rapport à 2023). Elle est marquée par un accroissement des subventions d'équipement de 12,35 % par rapport à 2023.

Ces évolutions figurent dans le tableau suivant :

Tableau n° 13 : Dépenses d'investissement hors remboursement de la dette sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'équipement	620 381 657	644 159 238	647 702 990	570 192 181	689 418 148	639 686 448
Subventions d'équipement versées	1 070 629 864	1 349 141 619	1 397 575 998	1 404 806 012	1 376 186 045	1 546 404 922
Autres dépenses d'équipement	53 892 671	113 732 390	96 719 796	70 308 589	75 204 176	80 074 789
Total	1 744 904 192	2 107 033 247	2 141 998 783	2 045 306 782	2 140 808 369	2 266 166 159

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024

2.3.5 Un financement des investissements de plus en plus contraint

Les recettes d'investissement hors emprunt ont progressé en moyenne de 1,64 % entre 2019 et 2023. Elles représentaient en 2023, 769,9 M€, dont 86,08 M€ de dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) (11,48 %) et 352,8 M€ de recettes propres à la région Île-de-France. Pour l'exercice 2024 et d'après la CFU de la région, les recettes d'investissement hors emprunt diminuent de 4,42 %.

Tableau n° 14 : Recettes d'investissement (hors emprunts) sur la période sous revue

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes d'investissement hors emprunt	721 364 040	977 355 096	824 923 436	715 419 976	769 900 382	735 999 000
dont recettes propres à la région	348 921 332	378 695 240	420 859 249	381 617 698	352 766 652	375 200 229
dont DRES	86 089 190	86 0889 190	86 089 190	86 089 190	86 089 190	86 089 190

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024

En tenant compte de la CAF nette et de ses recettes d'investissement hors emprunt, un besoin de financement est apparu à compter de l'exercice 2020 (140,64 M€) et a progressé de 161,39 % entre cette année et l'année 2023 (367,63 M€), pour revenir à son niveau de 2018 (la période 2014-2018 avait été marquée par une diminution de 23,41 % de ce besoin). Le tableau retracant cette dynamique figure en annexe (cf. annexe n° 3, tableau n° 6).

Le besoin de financement a été couvert par les émissions d'emprunt et le fonds de roulement de la région.

2.3.6 Un endettement toujours soutenable mais à nouveau en hausse sur la période sous revue

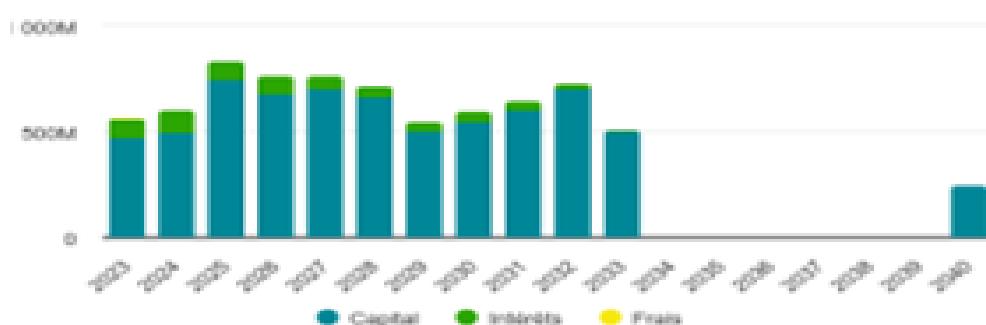
2.3.6.1 Une dette sans risque détenue majoritairement par des investisseurs

Au 31 décembre 2024 la dette de la région est composée de 6,45 Md€ d'emprunts obligataires, cotés ou non¹¹⁰, 443,19 M€ d'emprunts bancaires et de 24,27 M€ de dettes dans le cadre du contrat de PPP « lycées ». Au 31 décembre 2023, la dette de la région était composée de 6,47 Md€ d'emprunts obligataires, de 381 M€ d'emprunts bancaires et de 26 M€ dans le cadre de PPP « lycées ». Dans les rapports qui accompagnent ses budgets et comptes, la région indique que tous les emprunts sont à taux fixe ou assimilé¹¹¹ à l'exception de deux emprunts obligataires qui sont à taux variables¹¹². Au total, la région chiffre à 98,4 % la part de la dette régionale à taux fixe ou assimilé contre 95 % en 2019. Tous les emprunts sont notés A-1 par la région au regard de la réglementation¹¹³, ce qui présente le niveau de risque le plus faible possible.

Au 31 décembre 2023, le taux moyen (intérêts courus non échus compris) et la durée de vie moyenne de la dette calculés par la région s'établissent respectivement à 1,56 % et à cinq années et trois mois. Tous les emprunts sont remboursables à échéance, à l'exception de deux emprunts amortissables de 2011 et 2018.

Le profil de remboursement de la dette à extinction est retracé dans le graphique qui suit, réalisé par les services de la région pour la présentation du CFU 2023.

Graphique n° 4 : Évaluation de l'annuité de la dette à échéance 2040



Source : région Île-de-France, rapport de présentation CR 2024029 de présentation du CFU 2023, point 1.3

¹¹⁰ Émissions obligataires, placements privés et placement « Schultschein ». Le « Schultschein » ou certificat de créance est un instrument financier partageant certaines caractéristiques avec une obligation. Cependant, à la différence de cette dernière, il n'est pas une valeur mobilière et n'est pas négocié en bourse. Il s'agit d'un contrat bilatéral entre l'émetteur et chacun des investisseurs.

¹¹¹ Le contrôle des contrats de dette n'entre pas dans le présent contrôle de la chambre.

¹¹² D'un montant de 60 M€ assorti d'un contrat de couverture de taux pour le premier et d'un montant de 40,8 M€ pour le second assorti d'un contrat de couverture de change.

¹¹³ Au sens de la circulaire interministérielle n° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts à leurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Cf. guide pratique des états de la date de 2013.

Le montant des échéances de remboursement connaîtra un pic entre 2025 et 2028 puis à nouveau en 2031 et 2032, diminuant, toute chose égale par ailleurs, les marges de manœuvre en termes de financement des investissements.

Dans le prolongement d'une stratégie mise en place au tournant des années 2010, la part d'obligations à objectifs environnementaux ou sociaux - dites « emprunt vert et responsable » - dans son endettement total est passé entre 2019 et 2023 de 65 % à 95 % de l'encours de la dette régionale¹¹⁴.

La dette régionale est notée respectivement Aa2, perspective stable, et AA-, perspective stable en septembre 2024 par les deux notateurs de la région.

Du fait des modalités d'exercice de ses compétences, la région porte également de l'endettement pour le compte d'autrui :

- les syndicats gestionnaires des 11 îles de loisirs qui ne financent aucun investissement¹¹⁵ ;
- l'AEV (IDF Nature) dont les investissements sont intégralement financés par la région par subventions d'investissement. Ainsi, le rapport de la région Île-de-France relatif aux projets financés par l'emprunt vert et responsable pour l'année 2022 fait état de 0,62 M€ d'emprunts pour le compte des missions de l'AEV concernant la réhabilitation du parc de Bécon (Courbevoie), la création d'un parc public (Saint-Germain-en-Laye) et l'extension de la coulée verte et la création de jardins familiaux (Sartrouville)¹¹⁶ ;
- IDFM pour les dépenses transports qu'elle finance Le rapport de la région Île-de-France relatif aux projets financés par l'emprunt vert et responsable pour l'année 2022 précité fait état de 546,68 M€ d'endettement de la région en contrepartie de projets de transports en commun relevant de la compétence d'IDF Mobilités et détaillés dans le tableau qui suit (par projet financé).

¹¹⁴ Source : rapport de présentation du CFU 2023, document non paginé. L'analyse de la politique de verdissement de la dette régionale n'entre pas dans le présent rapport.

¹¹⁵ Sous réserve que les plans de financements de ces investissements prévoient un endettement.

¹¹⁶ Source : région Île-de-France, reporting sur les projets financés par l'emprunt vert et responsable 2022, p.4.

Tableau n° 15 : Projets de transports ayant pour contrepartie de la dette régionale

Catégories de projets « verts »	Montant en M€
Transports sobres en carbone	546,68
dont Projets Métro	100,79
Métro ligne 4	16,59
Métro ligne 11	81,54
Métro ligne 14	2,65
dont Projets Tramways	169,17
Tramway ligne T9	9,17
Tramway ligne T10	49,59
Tramway T12	73,46
Tramway T13 Express	36,74
dont Projet liaisons ferroviaires	272,96
EOLE	272,96
dont Dispositif : Développement des bus en sites propres & aménagements de voiries	3,75
T ZEN 4 (de Viry-Châtillon à Corbeil-Essonnes)	3,75

Source : région Île-de-France, reporting sur les projets financés par l'emprunt vert et responsable 2022, page 4

Dans ce schéma, il importe que la région soit en mesure de s'assurer que la dette qu'elle porte pour autrui ne soit pas supérieure au montant des subventions d'investissements qu'elle leur verse.

2.3.6.2 Un endettement en progression sur la période sous revue, une capacité de désendettement en diminution en 2024

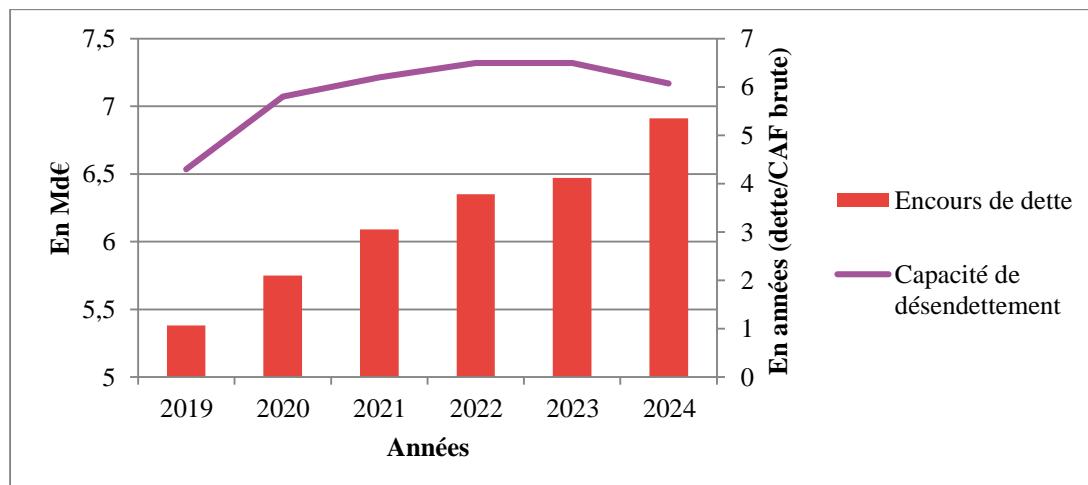
Au 31 décembre 2024¹¹⁷, l'endettement de la région atteint 6,91 Md€, en progression de 28,4 % depuis 2019. Fin décembre 2023, la capacité de désendettement de la région atteignait 6,5 années, contre 4,3 années en 2019, soit une augmentation de 2,2 ans qui s'explique à la fois par une hausse de l'endettement et une baisse de la CAF. Cette détérioration du ratio de désendettement s'est inscrite dans le prolongement de la dynamique relevée par la chambre lors de son précédent rapport sans atteindre, à ce jour, le niveau alors observé (8,74 années en 2014)¹¹⁸. En 2024, la capacité de désendettement est ramenée à 6,07 années du fait de l'amélioration de la CAF brute. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région justifie l'évolution de son endettement par trois facteurs explicatifs : la structure de ses recettes de fonctionnement (cf. *supra* partie 2.4.1), les besoins du territoire francilien et le niveau et sa contribution à la péréquation (cf. *supra* partie 1.4).

L'évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement est retracée dans le graphique qui suit :

¹¹⁷ Sauf mention contraire, toutes les informations sont issues du rapport de présentation CR 2024-029 du compte financier unique 2023 et tableau de présentation de l'évolution de la capacité de désendettement depuis 2015 (point 1.3 une dette stabilisée depuis 2016). Le rapport de présentation n'est pas paginé.

¹¹⁸ Chambre régionale des comptes, rapport d'observations définitives - exercices 2014 et suivants, 6 mars 2020, pages 48 et 49.

Graphique n° 5 : Endettement de la région Île-de-France au 31 décembre de l'année N et capacité de désendettement



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et le CFU 2024 de la région

2.4 Une gestion active de la trésorerie

2.4.1 L'utilisation d'instruments de trésorerie divers

La région présente la particularité de disposer, en plus de ses lignes de trésorerie, de Negotiable EUropean Commercial Paper (NEU CP ex-billets de trésorerie). Il s'agit de dettes inscrites au passif du bilan de la région (ou trésorerie passive).

Tableau n° 16 : Montant de la trésorerie passive de la région en fin d'exercice

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Trésorerie passive	500 000 000	800 000 000	1 200 000 000	300 000 000	200 000 000	100 000 000

Source : CRC, à partir des données de l'OFGL et du CFU 2024

Les instruments de trésorerie que la région peut mobiliser pour faire face à ses besoins de trésorerie, sont de quatre types :

- depuis 2007 et jusqu'en 2022, une ligne de crédit *revolving* auprès d'un groupe bancaire, pouvant être utilisée à la fois comme outil pour gérer la trésorerie quotidienne ou pour mobiliser de l'emprunt¹¹⁹ ;
- depuis 2002, un programme d'émissions de titres de créances négociables à court terme (NEU CP)¹²⁰ d'un montant maximum de 1 Md€ ; la région précise que les émissions sont réalisées après consultation de l'ensemble des établissements ayant signé le programme ;

¹¹⁹ Le montant plafond de cette ligne revolving était initialement de 1,0 Md€. Il a été réduit contractuellement de 138 M€ le 30 décembre 2011, de 138 M€ le 30 décembre 2013, puis de 137 M€ le 30 décembre 2015. Le niveau actuel du plafond, soit 587 M€, est resté inchangé jusqu'au terme de la ligne revolving, fin 2022. Source : rapport de présentation CR 2020-027 du compte administratif 2019, page 56 et compléments région.

¹²⁰ Un NEU CP permet de mobiliser des fonds rapidement pour répondre à un besoin temporaire de trésorerie. L'environnement de taux d'intérêt bas, voire négatifs, a offert aux collectivités la possibilité de bénéficier de coûts de tirage de trésorerie historiquement faibles, voire de générer des recettes dans certains cas. Cette conjoncture favorable a renforcé l'attrait des NEU CP en tant qu'instrument de gestion de trésorerie et de financement à court terme.

- depuis 2020, une ligne de crédit *revolving* auprès d'un groupe bancaire, sur laquelle la région n'a tiré qu'une seule fois à hauteur de 500 M€ en avril 2020 et qui a été remboursé en septembre 2020 ;
- depuis 2023, une ligne de trésorerie auprès d'une banque d'un montant de 100 M€, en substitution du crédit *revolving* non prolongé à son échéance fin 2022. La région indique que cette ligne n'a pas fait l'objet de tirage.

Sur la période sous revue, l'émission de NEU CP a été privilégiée compte tenu d'un contexte de taux d'intérêt bas et même négatifs¹²¹ favorables aux emprunteurs, ce qui a pu générer des effets d'aubaine.

2.4.2 Une évolution à la baisse du fonds de roulement net global

Source possible du financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé.

Sur la période 2019-2023, il y a une diminution continue du FRNG passant de 74,3 jours en 2020 à 16 jours de charges courantes en 2023. Ce chiffre témoigne d'une tension sur les liquidités de la région. La trésorerie nette¹²² a connu ainsi une dégradation entre 2022 et 2023, passant de 52,8 à 30,8 jours de charges courantes. En 2024, le FRNG ne couvre plus que 13 jours de charges courantes et une trésorerie nette limitée à 4 jours. Ces évolutions sont décrites dans le tableau suivant :

Tableau n° 17 : Situation de la trésorerie sur la période sous revue

Au 31 décembre N en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement net global</i>	277 468 181	503 911 212	470 657 521	377 590 865	130 978 796	105 743 512
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	40,1	74,3	68,9	0,3	16	13
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	78 843 025	- 264 347 723	13 679 211	- 64 754 573	- 127 086 339	68 624 351
<i>= Trésorerie nette</i>	198 625 156	768 258 935	456 978 310	442 345 439	258 065 135	37 119 161
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	28,7	113,3	66,9	58,9	30,8	4
<i>Dont trésorerie active</i>	698 625 156	1 568 258 935	1 655 827 988	742 345 439	458 065 135	137 119 161
<i>dont compte de rattachement, i.e. trésorerie mise à disposition du budget principal (+) ou en provenance du budget principal (-)</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont trésorerie passive</i>	500 000 000	800 000 000	1 200 000 000	300 000 000	200 000 000	100 000 000

Source : CRC, à partir des données de l'OFGL et CRC, d'après le CFU 2024 de la région

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que son solde de trésorerie nette est principalement déterminé par le taux d'exécution du budget régional, un taux d'exécution plus élevé entraînant une diminution de ce solde.

¹²¹ En présence de taux négatif, l'emprunteur perçoit une rémunération.

¹²² La trésorerie nette correspond au montant des fonds déposés sur le compte au Trésor (compte 515), déduction faite des concours financiers à court terme (billets et lignes de crédit de trésorerie, essentiellement).

2.5 Un exercice 2024 plus favorable que les précédents

La chambre, à partir des données du CFU 2024, constate une amélioration de la situation financière appréciée à partir des ratios suivants : une épargne de gestion de 29,4 % des recettes de fonctionnement (contre 27,3 % en 2023), une épargne brute de 27 % (contre 25 % en 2023) et une CAF nette de 606,3 M€ (+ 15,07 % par rapport à 2023).

Le budget primitif 2025 prévoit des recettes de fonctionnement à hauteur de 3,96 Md€, des recettes d'investissement (hors emprunts) à hauteur de 701,37 Md€ et des recettes d'emprunt de 1,18 Md€, soit 5,86 Md€ au total.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2,97 Md€ et les dépenses d'investissement à 2,88 Md€, soit 5,86 Md€ au total, en progression, selon la région, de 0,6 %, par rapport au budget primitif de 2024.

Les documents budgétaires pour 2025 de la région mentionnent « *une baisse inédite de 5 % des recettes [engendrant] mécaniquement une baisse des dépenses.* ».

Face à cette situation, la région a réaffirmé son souhait d'une réforme de ses ressources en précisant que « *la construction du volet dépenses du (...) projet de budget pour 2025 est strictement contrainte par les baisses drastiques de recettes prévues par le Gouvernement en Projet de loi de finances pour 2025* ». Dans son avis, le CESER¹²³ demande une analyse approfondie de ses dépenses -y compris d'investissement dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des investissements à mettre en œuvre afin de les harmoniser avec les compétences propres et d'optimiser l'utilisation de ses recettes. La région affirme avoir réalisé ce travail « *dans la construction du budget primitif 2025 avec des choix clairs.* »

Elle indique dans son budget primitif au titre de l'exercice 2025 que les crédits de paiement connaîtront une baisse en 2025 : - 9,7 % pour la section d'investissement et - 0,5 % pour la section de fonctionnement par rapport au budget primitif 2024.

Devant la diminution de ses recettes, la région Île-de-France a décidé de suspendre ses nouveaux engagements financiers prévus dans le cadre des cofinancement État-région pour l'année 2025. Ainsi, le CPER 2021 - 2027 ne fera l'objet d'aucune nouvelle autorisation de programme en 2025, sauf pour le volet mobilité. Néanmoins, la région continuera à verser les crédits de paiement nécessaires pour respecter ses engagements antérieurs. Elle précise également renoncer à la participation de l'État au financement des projets du PRIC à partir de l'année 2025.

En revanche la région maintient ses investissements en matière de transport et de sécurité notamment.

Son projet de budget primitif 2025 est construit autour de huit grandes priorités régionales :

¹²³ 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 », page 38 du rapport n° CR 2024-060 précité.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 18 : Les priorités régionales du budget primitif 2025

Priorité régionale	Montants indiqués	Description
<i>Révolution de la billettique, cohésion régionale</i>	1,6 Md€ (dont 800 M€ au titre de l'investissement)	Modernisation des systèmes de transport,
<i>Lycées et politiques éducatives</i>	1,7 Md€ dont 925 M€ en investissement et 333 M€ en fonctionnement et 402 M€ de masse salariale	Amélioration des lycées et soutien aux politiques éducatives
<i>Pouvoir d'achat</i>	Non chiffré dans le rapport de présentation du budget primitif	Maintien des aides aux familles
<i>Maintien des aides aux communes et aux départements</i>	50 M€ (contrats d'aménagements régionaux) 19 M€ (AP) pour la requalification durable des quartiers 14 M€ pour les contrats ruraux 39,64 M€ pour le sport 100 M€ pour la culture Autres mesures (aide d'urgence inondation, plan vert, plan vélo, plan arbre, protection de la biodiversité, Plan anti-bouchons non chiffrées	Soutien financier aux collectivités locales
<i>Bouclier de sécurité : sanctuarisation des aides et hausse des brigades régionales lycées et transports</i>	24 M€	Renforcement de la sécurité dans les lycées et les transports, maintien des aides existantes
<i>Lutter contre les déserts médicaux</i>	Non chiffré dans le rapport de présentation du budget primitif	Développement de l'offre de soins dans les zones sous-médicalisées
<i>Maintien de la montée en puissance des formations d'infirmières</i>	Non chiffré dans le rapport de présentation du budget primitif	Accroissement du nombre de places en formation d'infirmier
<i>La poursuite de la politique d'innovation</i>	Sont mentionnés les montants suivants : 20 M€ (prêt transition écologique) De 3 à 10 M€ pour un fonds décarbonation 5 M€ pour soutenir l'installation d'une première usine tournée vers la Décarbonation	Soutien aux initiatives innovantes
<i>Une action internationale responsable et solidaire</i>	Non chiffré dans le rapport de présentation du budget primitif	Développement de la coopération internationale

Source : budget primitif de la région Île-de-France

Ces priorités régionales ne rentrent pas pleinement dans les compétences dévolues à la région par le législateur, notamment en matière de sécurité, de transport ou de pouvoir d'achat et la région disposerait de plus de marges de manœuvre budgétaire en se recentrant sur ses compétences obligatoires et facultatives prévues par la loi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La période 2019-2023 examinée par la chambre se caractérise par une progression plus importante des dépenses de fonctionnement que des recettes de fonctionnement (+ 4,75 % contre + 1,66 %) avec pour conséquence une dégradation de sa capacité d'autofinancement (CAF) nette de 786 M€ à 526 M€, une capacité de désendettement qui passe de 4,3 à 6,5 années et une diminution de son fonds de roulement net global de 40,1 à 16 jours de charges courantes (13 jours en 2024),

Les éléments relatifs à l'exercice 2024 montrent une amélioration de la situation financière de la région pour cet exercice. Les chiffres pour 2024 font état d'une épargne de gestion de 29,4 % des recettes de fonctionnement (contre 27,3 % en 2023), d'une épargne brute de 27 % (contre 25 % en 2023) et d'une CAF nette en augmentation de 15 % par rapport à 2023. La capacité de désendettement est désormais de 6,07 ans contre 6,5 ans en 2023.

3 UNE SITUATION DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE CONTRASTÉE PAR RAPPORT À SES HOMOLOGUES

L’assemblée régionale vote un certain nombre de ratios dits de niveau et de structure dans ses comptes rénovés à l’occasion de la mise en place du CFU.

Les données publiées annuellement par l’OFGI permettent de paragonner ces ratios avec ceux des autres régions. Elles ne tiennent pas compte, par construction, des compétences et recettes spécifiques propres à chaque région et de la manière dont chaque région les exerce. Ne sont pas pris en compte par exemple, la masse salariale des entités régionales sous contrôle de chaque région ou externalisées par exemple dans le cadre d’une délégation de service public ou dans les satellites régionaux financés par dotation ou subvention.

La situation de la région Île-de-France a été rapprochée de trois périmètres : la moyenne métropolitaine (hors Corse), un échantillon des plus grandes régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Hauts-de-France, échantillon n 1 dans les développements qui suivent) et un échantillon élargi incluant également l’Occitanie et la Nouvelle-Aquitaine, (échantillon n 2 dans les développements qui suivent). Les données de ces deux échantillons sont plus proches de la moyenne nationale que de celles de la région Île-de-France.

L’ensemble des données est représenté sous la forme de graphiques. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que les comparaisons entre régions ne revêtent pas un caractère obligatoire. Elle estime que, si la situation financière de la région Île-de-France apparaît plus éloignée de la moyenne nationale que celle des autres régions étudiées, c’est en raison de ses particularités telles que l’existence d’IDFM. Cependant, ces spécificités, analysées dans la première partie du présent rapport, ne compromettent pas la faculté de la chambre d’effectuer des comparaisons entre la région Île-de-France et ses homologues.

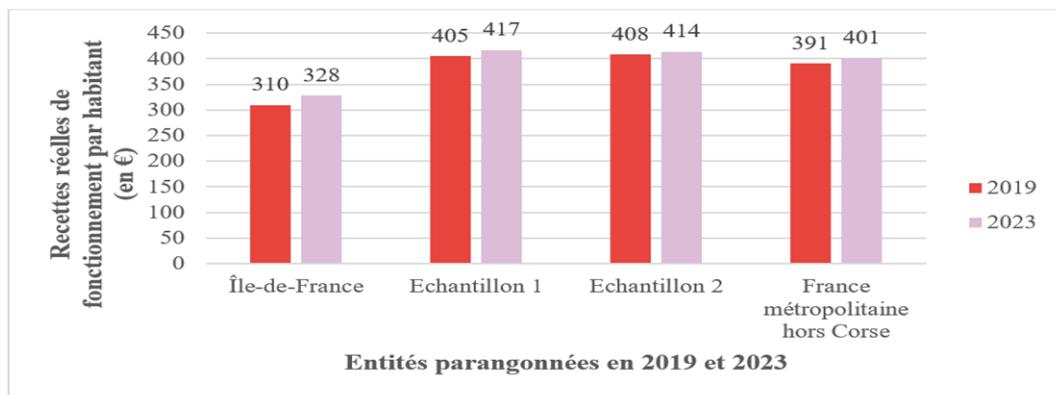
3.1 Des ratios de niveau contrastés pour l’Île-de-France par rapport aux autres régions

En 2023, les recettes réelles de fonctionnement par habitant, qui mesurent les ressources à disposition des régions pour mettre en œuvre leurs compétences, sont inférieures en Île-de-France à la moyenne métropolitaine hors Corse (328 € contre 401 €, soit 20 % d’écart à la moyenne). Cet écart est plus important encore vis-à-vis de l’échantillon 1 (composé des régions Rhône-Alpes-Auvergne, Hauts-de-France et Provence-Alpes Côte d’Azur) pour lequel le niveau est de 417 € par habitant.

Ce niveau par habitant a toutefois davantage augmenté en Île-de-France sur la période (+ 5,81 %) que sur les différents échantillons de comparaison (+ 2,96 % sur l’échantillon 1, + 1,47 % sur l’échantillon 2 et + 2,56 % sur la moyenne française métropolitaine hors Corse).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

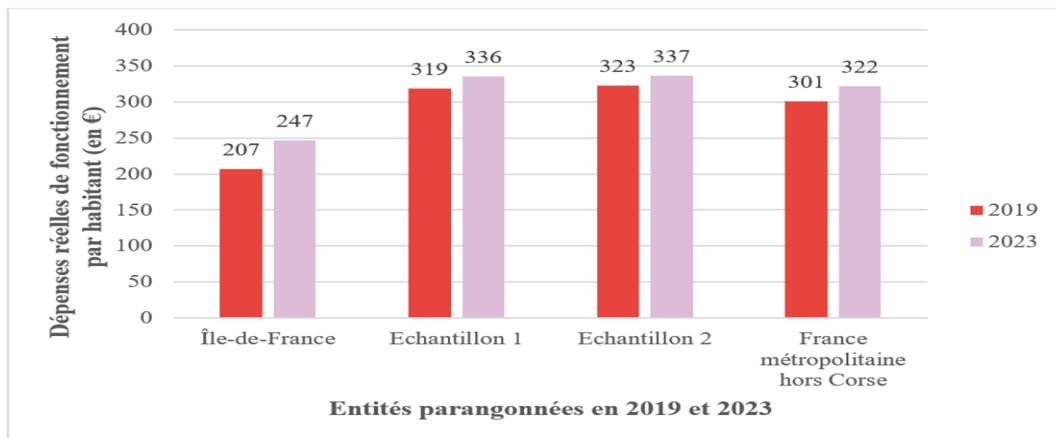
Graphique n° 6 : Recettes réelles de fonctionnement par habitant en 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

Les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont également inférieures en Île-de-France par rapport au reste du territoire métropolitain (247 € contre 322 € par habitant en 2023, soit un peu plus de 23 % d'écart à la moyenne). De nouveau, l'écart est plus important avec les échantillons constitués (336 € pour l'échantillon 1 et 337 € pour l'échantillon 2). Avec 19,32 % d'augmentation sur la période, ces dépenses en Île-de-France ont cru plus vite que la moyenne hexagonale (+ 6,98 %) et celle des échantillons de comparaison (+ 5,33 % sur l'échantillon 1, + 4,33 % sur l'échantillon 2).

Graphique n° 7 : Dépenses réelles de fonctionnement par habitant en 2019 et 2023

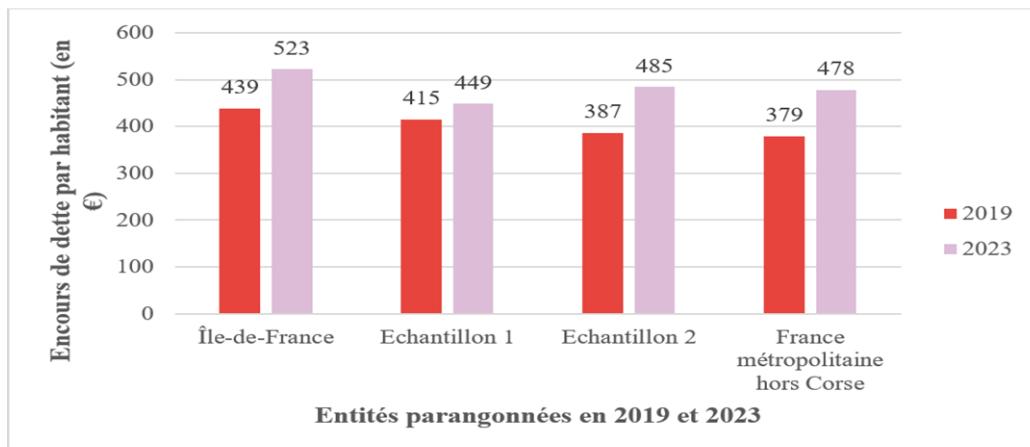


Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

L'endettement de l'Île-de-France par habitant (523 €) dépasse de 9,33 % la moyenne hexagonale (478 €), un écart qui se creuse davantage lorsqu'on la compare aux régions comme Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France (échantillon 1, avec un niveau de 449 € par habitant). Ce niveau d'endettement par habitant croît cependant de 19,13 % sur la période en Île-de-France, soit moins qu'en moyenne hexagonale (+ 26,12 %) et que l'échantillon 2 (+ 25,32 %) mais sensiblement plus que sur l'échantillon 1 (+ 8,19 %).

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

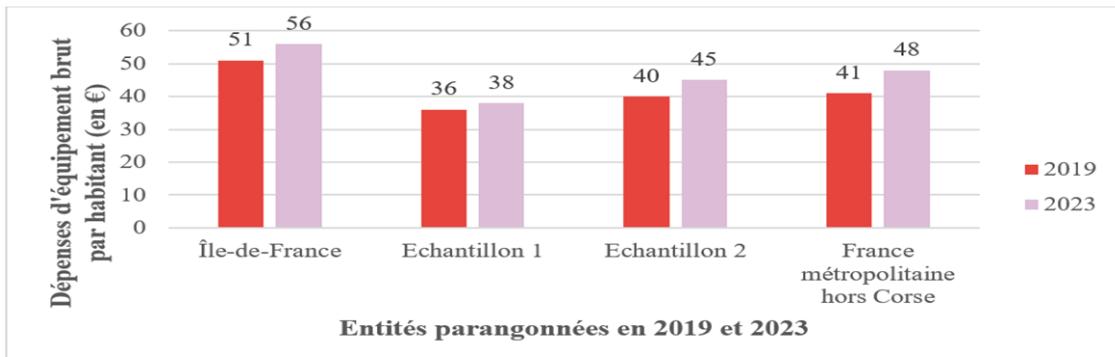
Graphique n° 8 : Encours de dette par habitant en 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

Parallèlement à son endettement plus élevé que la moyenne, l'Île-de-France présente des dépenses d'équipement brut par habitant supérieures de 16,09 % à la moyenne hexagonale (56 € contre 48 €). Cet écart est plus grand avec l'échantillon 2 (45 € par habitant) et plus encore avec l'échantillon 1 (38 €). Sur la période, ce ratio est en hausse de 9,80 % pour l'Île-de-France contre + 5,56 % pour l'échantillon 1, + 12,50 % pour l'échantillon 2 et + 17,07 % pour la moyenne hexagonale.

Graphique n° 9 : Dépenses d'équipement brut par habitant



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

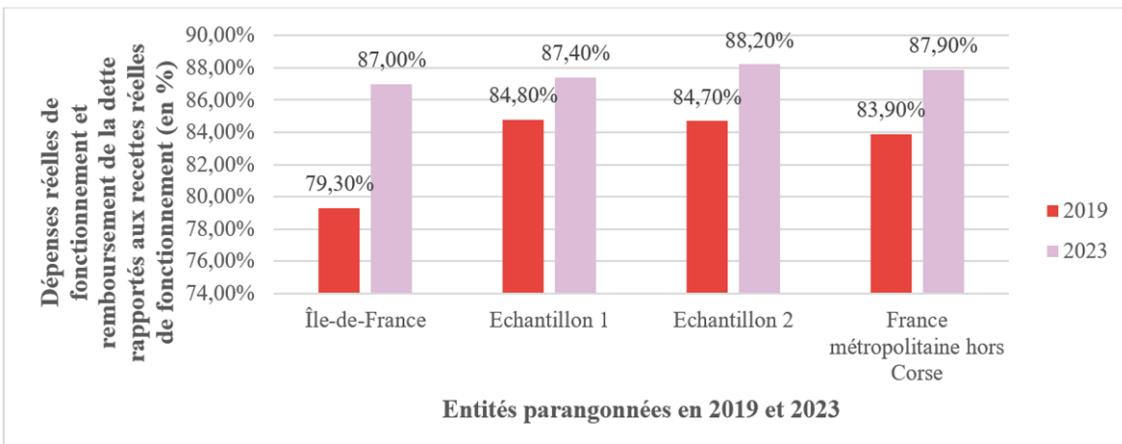
3.2 Des ratios de structure et d'analyse financière pour l'Île-de-France également contrastés par rapport aux autres régions

Le ratio des dépenses réelles de fonctionnement (augmentées du remboursement annuel de la dette en capital) aux recettes réelles de fonctionnement en 2023, s'approche des moyenne hexagonale (87 % en Île-de-France contre 87,90 % en France métropolitaine hors Corse) et des échantillons de comparaison (87,40 % contre le premier et 88,20 % pour le second).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Sur la période, cette proportion augmente sensiblement plus vite en Île-de-France (+ 7,70 %, contre + 2,60% sur l'échantillon 1, + 3,50 % sur l'échantillon 2 et + 4 % en moyenne hexagonale).

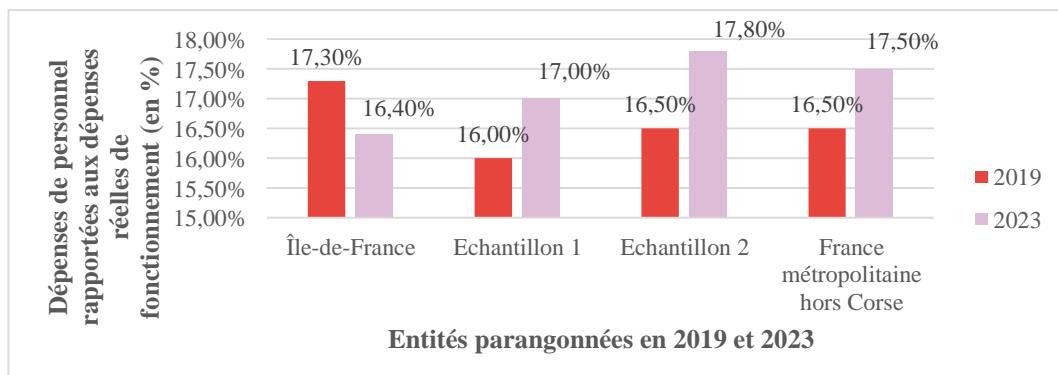
Graphique n° 10 : Ratio de structure concernant les dépenses réelles de fonctionnement augmentées du remboursement annuel de la dette en capital, sur le total des recettes réelles de fonctionnement, en 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

En 2023, les dépenses de personnel représentent un poids moindre dans les dépenses de fonctionnement de la région Île-de-France (16,40 %) qu'en moyenne hexagonale (17,50 %) et que sur les deux échantillons de comparaison (17,00 % pour l'échantillon 1 et 17,80 % pour l'échantillon 2). Par ailleurs, ce ratio est en augmentation d'un point en moyenne hexagonale sur la période (*idem* sur l'échantillon 1, l'échantillon 2 connaissant quant à lui une hausse de 1,30 point) alors qu'il est en diminution de 0,90 point en Île-de-France.

Graphique n° 11 : Ratio de structure concernant les dépenses de personnel, sur le total des dépenses de fonctionnement, en 2019 et 2023



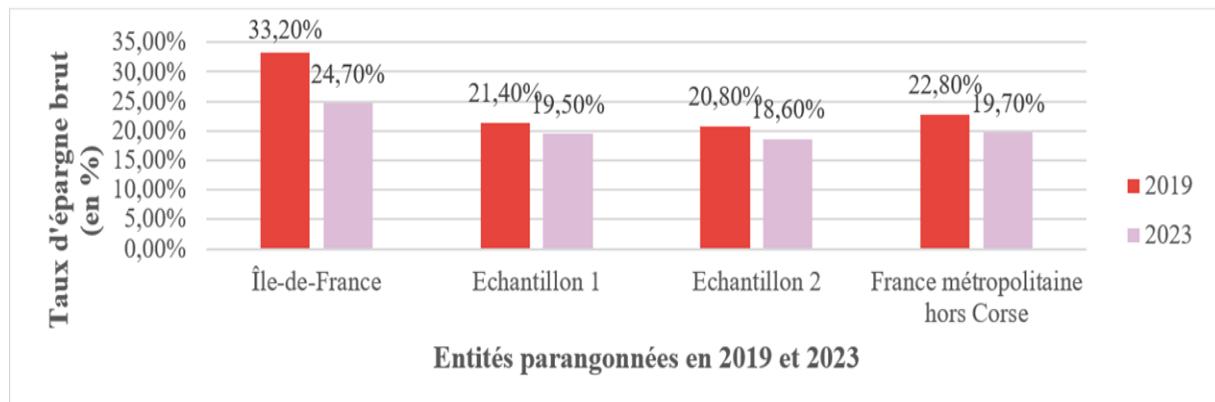
Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

En 2023, l'Île-de-France présente des taux d'épargne brut (24,70 %) et net (13,00 %) sensiblement plus élevés que la moyenne hexagonale (respectivement 19,70 % et 12,10 %) et que sur les deux échantillons de comparaison (respectivement 19,50 % et 12,60 % pour l'échantillon 1 ; respectivement 18,60 % et 11,80 % pour l'échantillon 2), ce qui signifie qu'elle parvient à dégager, en proportion de ses recettes de fonctionnement, un autofinancement plus important (y compris, s'agissant de l'épargne nette, après remboursement annuel de la dette en capital).

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

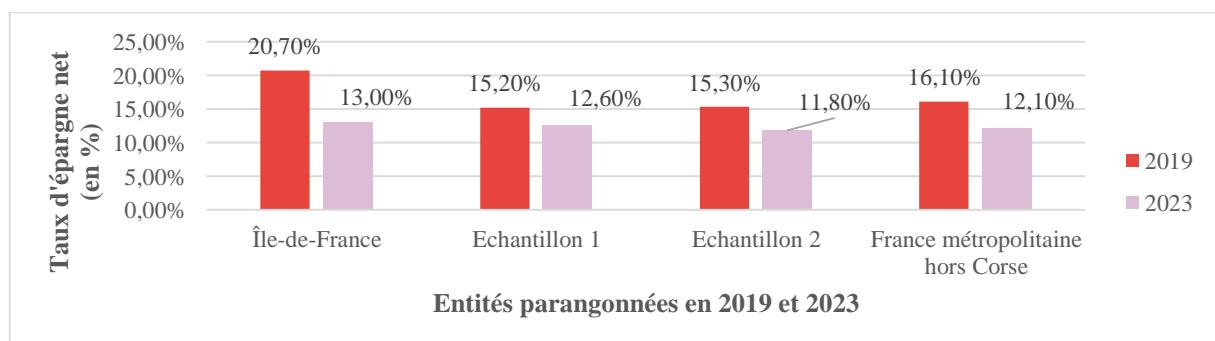
Il convient cependant de noter que, par rapport à 2019, ces deux taux diminuent davantage en Île-de-France (- 8,50 % pour le taux d'épargne brut et - 7,70 % pour le taux d'épargne nette) qu'en moyenne hexagonale (respectivement - 3,10 % et - 4,00 %) et que sur les deux échantillons (respectivement - 1,90 % et - 2,60 % sur l'échantillon 1, respectivement - 2,20 % et - 3,50 % sur l'échantillon 2).

Graphique n° 12 : Taux d'épargne brute (épargne brute / recettes réelles de fonctionnement) en 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

Graphique n° 13 : Taux d'épargne nette ((épargne brute – remboursement annuel de la dette en capital) / recettes réelles de fonctionnement)



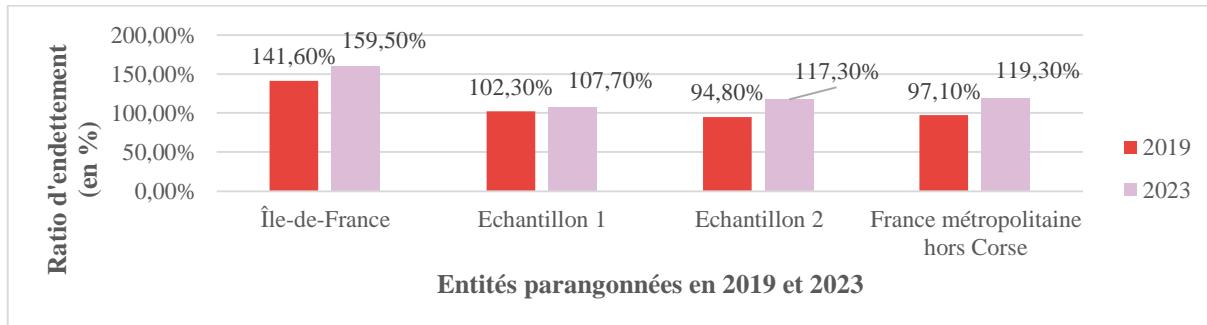
Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

S'agissant de la dette, la région Île-de-France présente un ratio d'endettement (encours de dette rapporté aux recettes réelles de fonctionnement) et une capacité de désendettement (encours de dette rapporté à l'épargne brute) moins favorables que la moyenne hexagonale (159,50 % contre 119,30 % s'agissant du ratio d'endettement). L'écart avec les ratios d'endettement constatés sur l'échantillon 2 (117,30 %) et l'échantillon 1 (107,70 %) est encore plus important.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

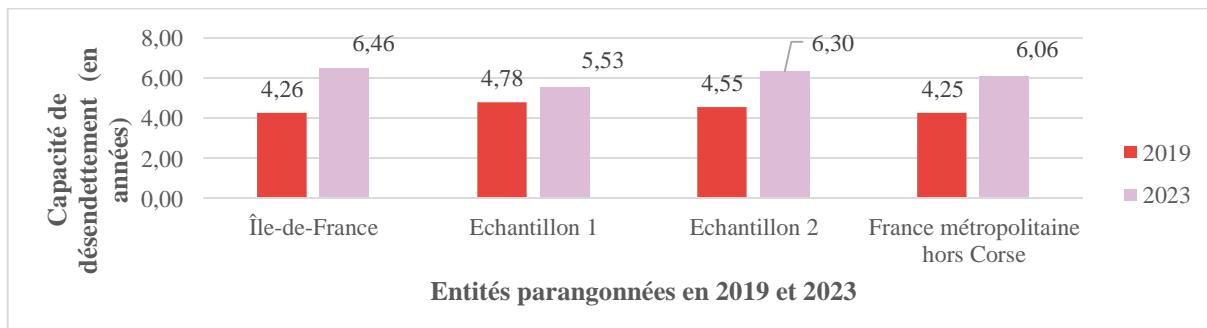
Sur la période étudiée, la capacité de désendettement francilienne s'est dégradée de 2,2 années (contre 1,81 en moyenne hexagonale, 1,75 sur l'échantillon 2 et même seulement 0,75 sur l'échantillon 1). S'agissant du ratio de désendettement, la diminution constatée sur la région Île-de-France (- 17,90 %) est certes moins importante qu'en moyenne hexagonale (- 22,20 %) ou que sur l'échantillon 2 (- 22,50 %) mais elle est en revanche très supérieure à celle observée sur l'échantillon 1 (- 5,40 %).

Graphique n° 14 : Ratio d'endettement (encours de dette / recettes réelles de fonctionnement) en 2019 et 2023



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

Graphique n° 15 : Capacité de désendettement (encours de dette / épargne brute)



Source : CRC, d'après les données de l'OFGL. (Note : échantillon 1 : Auvergne Rhône-Alpes + Hauts de France + Provence-Alpes-Côte d'Azur ; échantillon 2 : échantillon 1 + Nouvelle Aquitaine + Occitanie)

3.3 Une situation financière comparée moins favorable que celle des autres régions

Globalement, l'Île-de-France affiche des recettes totales (en sections de fonctionnement et d'investissement) par habitant inférieures à la moyenne nationale en 2023, ce qui suggère un potentiel de financement moindre par rapport à d'autres régions.

La région Île-de-France présente également des dépenses totales par habitant inférieures à la moyenne nationale, mais de manière moins marquée que pour les recettes.

Cette situation est illustrée dans le tableau suivant :

Tableau n° 19 : Recettes totales (hors emprunt) et dépenses totales en € par habitant pour 2023

	Recettes totales (hors emprunt)	Dépenses totales
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	472	549
<i>Auvergne Rhône Alpes</i>	501	526
<i>Hauts-de-France</i>	561	608
<i>Île-de-France</i>	390	458
<i>Occitanie</i>	514	571
<i>Provence Alpes Côte d'Azur</i>	466	510

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL

Dans son rapport d'orientation budgétaire et dans son rapport de présentation du budget primitif au titre de l'exercice 2025, la région retient le chiffre de 390 € de recettes totales (hors emprunts) par habitant, chiffre conforme à celui de l'OFGL.

La chambre observe également des écarts entre les régions en termes d'épargne par habitant. L'Île-de-France se situe dans une position intermédiaire comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 20 : Épargne par habitant pour 2023

En €	Épargne de gestion	Épargne brute	Épargne nette
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	67	59	31
<i>Auvergne Rhône Alpes</i>	123	105	76
<i>Hauts-de-France</i>	64	48	19
<i>Île-de-France</i>	90	81	43
<i>Occitanie</i>	91	81	55
<i>Provence Alpes Côte d'Azur</i>	93	82	55

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL

3.4 Le levier fiscal comparé : un produit fiscal de la carte grise corrélé avec le taux d'équipement des ménages franciliens

Les limites de l'autonomie fiscale de la région ont été abordées dans la partie 1.3.1. La chambre a privilégié l'étude de la taxe sur les cartes grises en s'appuyant sur les données publiques afin d'évaluer l'impact de ces contraintes sur la capacité de la région à définir et à mettre en œuvre sa politique fiscale, ainsi que sur ses marges de manœuvre budgétaire.

Le tarif du cheval fiscal¹²⁴, qui varie d'une région à l'autre, impacte directement les recettes générées par la taxe sur les cartes grises. Bien que l'Île-de-France affiche le tarif le plus élevé, son produit par habitant est inférieur à celui des autres régions comparées. Cette situation s'explique par une moindre motorisation des ménages

¹²⁴ La taxe régionale, composante essentielle du coût d'immatriculation, est soumise à une modulation annuelle par les conseils régionaux. Son calcul repose sur la multiplication d'un taux régional par la puissance fiscale du véhicule, exprimée en chevaux fiscaux.

franciliens¹²⁵, particulièrement à Paris, où les transports en commun sont privilégiés. La composition des ménages (âge, nombre d'actifs, type de logement) influence également le taux d'équipement en véhicules. Ces disparités régionales sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau n° 21 : Tarif du cheval fiscal en 2023 et 2024 et produit 2024

En €	Tarif du cheval fiscal en 2023	Tarif du cheval fiscal en 2024	Produit par habitant en 2023	Commentaires
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	45	45	34	Pas d'exonération pour les « véhicules dits propres »
<i>Auvergne Rhône Alpes</i>	43	43	29	Exonération à 100 % pour les « véhicules dits propres »
<i>Hauts-de-France</i>	34,5	36,20	24	Exonération à 50 % pour les « véhicules dits propres »
<i>Île-de-France</i>	46,15	54,95	23	Pas d'exonération pour les « véhicules dits propres »
<i>Occitanie</i>	44	44	32	Pas d'exonération pour les « véhicules dits propres »
<i>Provence Alpes Côte d'Azur</i>	51,2	51,20	34	Exonération à 100 % pour les « véhicules dits propres »

Source : CRC, à partir de service-public.fr

Compte tenu du plafond national de 60 € fixé pour le tarif du cheval fiscal et du tarif régional de 54,95 € adopté pour l'année 2024, la chambre a calculé qu'un écart de 9 % (soit 26 M€) séparait les recettes effectivement perçues (290,4 M€ en 2023) du produit maximal théorique (317 M€) que la région aurait pu dégager en appliquant le tarif maximal autorisé.

3.5 En 2022, des dépenses moins importantes que dans les autres régions pour les compétences en matière d'aménagement et d'action économique

À la date de l'intervention de la chambre, seules les données 2022 sont publiques.

L'examen des données fonctionnelles révèle une structure de dépenses de la région Île-de-France présentant des caractéristiques spécifiques. Alors que l'aménagement du territoire est une de ses compétences historiques héritées du district de l'agglomération parisienne, la région Île-de-France consacre une part plus faible de ses dépenses à ce domaine, tant en fonctionnement qu'en investissement, par rapport aux autres régions. Un constat similaire s'applique à l'action économique : malgré l'importance de son tissu économique, la région investit moins que la moyenne nationale dans ce domaine.

En revanche, si la région Île-de-France contribue moins que les autres régions en termes de dépenses de fonctionnement pour les transports en raison de la participation des départements franciliens et de la Ville de Paris au financement du fonctionnement d'IDFM, elle présente une participation financière nettement supérieure en investissement (41,8 % contre 26,3 % pour la moyenne des autres régions hors Corse et 22,28 % pour les régions de l'échantillon), quand bien même ces investissements relèvent pour l'essentiel de la compétence d'IDFM.

Le tableau suivant illustre ces comparaisons :

¹²⁵ Insee, analyses Île-de-France, n° 176, paru le 23 novembre 2023.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 22 : Ventilation des dépenses fonctionnelles en 2022

<i>En % des dépenses réelles</i>	France métropolitaine hors Corse	Île-de-France	Auvergne Rhône Alpes	Hauts-de-France	Provence Alpes Côte d'Azur	Nouvelle Aquitaine	Occitanie
<i>Services généraux et fonds européens</i>							
<i>Fonctionnement</i>	11,9	7,9	8,6	11,6	15,7	12,4	20,7
<i>Investissement</i>	15,7	1,4	29,4	17,5	13,6	21,5	13,3
<i>Sécurité et salubrité publique</i>							
<i>Fonctionnement</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Investissement</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
<i>Enseignement, formation professionnelle et apprentissage</i>							
<i>Fonctionnement</i>	40,2	53,1	33,6	39,7	34,0	40,3	36,8
<i>Investissement</i>	26,9	30,5	23,3	22,9	25,6	28,9	24,6
<i>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</i>							
<i>Fonctionnement</i>	3,3	2,2	2,9	4,9	3,5	4,2	2,4
<i>Investissement</i>	3,7	5,4	4,4	4,1	4,8	3,1	3,5
<i>Santé et action sociale</i>							
<i>Fonctionnement</i>	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
<i>Investissement</i>	0,4	1,0	0,8	0,1	0,3	0,1	0,1
<i>Aménagement des territoires et habitat</i>							
<i>Fonctionnement</i>	0,6	0,9	0,5	0,5	0,8	0,5	0,6
<i>Investissement</i>	9,0	7,9	9,5	9,6	9,5	9,4	3,6
<i>Action économique</i>							
<i>Fonctionnement</i>	4,0	2,7	3,9	3,9	4,2	4,7	3,7
<i>Investissement</i>	14,5	7,5	14,9	14,5	11,9	20,8	25,1
<i>Environnement</i>							
<i>Fonctionnement</i>	1,0	0,9	1,2	0,8	0,9	1,2	0,7
<i>Investissement</i>	2,9	3,1	1,9	2,4	1,6	2,9	5,4
<i>Transport</i>							
<i>Fonctionnement</i>	36,3	28,7	46,9	35,7	34,3	34,1	32,8
<i>Investissement</i>	26,3	41,8	15,8	29,0	29,0	13,4	24,2

Source : CRC, d'après DGCL in « Les finances des régions en 2022 »

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La région Île-de-France se caractérise par une situation financière moins favorable que celle des autres régions en termes de ratio de niveau, de structures et d'analyse financière (à l'exception des ratios d'épargne). Ainsi ses recettes réelles de fonctionnement s'élèvent à 328 € par habitant contre 401 € pour la moyenne nationale des régions. Ses dépenses de fonctionnement sont également inférieures à la moyenne des régions (247 € par habitant contre 322 €). En revanche, ses dépenses d'équipement et son endettement sont supérieures à la moyenne des autres régions, respectivement de 16,90 % et de 9,33 %.

La région Île-de-France consacre une part moins importante de ses dépenses aux compétences communes à toutes les régions, notamment en matière de développement économique (7,5 % de ses dépenses d'investissement contre 14,9 % pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et 14,5 % pour la région des Hauts-de-France, par exemple).

4 UN PILOTAGE ET UNE TRANSPARENCE DES COMPTES À COMPLÉTER POUR RENFORCER LA CAPACITÉ D'ARBITRAGE DE LA RÉGION

4.1 Un pilotage perfectible

4.1.1 Des rapports obligatoires préalables au vote du budget délibérés mais à compléter

En application de la réglementation, une région doit délibérer sur un certain nombre de rapports préalablement au vote du budget de l'année.

Conformément à l'article L. 4135-19-2-1 du CGCT, la région établit annuellement un bilan des indemnités, sans mention explicite de l'existence ou non d'avantages en nature, qu'ils prennent ou non la forme de sommes en numéraire, dont bénéficient les élus siégeant au conseil régional ou dans les groupements ou toute entreprise publique locale au titre de leur mandat régional, et les communique aux élus par une publication sur le portail intranet avant l'examen du budget. Ce bilan fait également l'objet d'une publication sur les sites des données ouvertes de la région.

Conformément à l'article L. 4311-1-1 du CGCT, la région présente également, préalablement au vote du budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes¹²⁶.

En application de l'article L. 4310-1 du CGCT, la région présente avant les débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable. Depuis le 1^{er} janvier 2024, ce rapport doit présenter le programme d'actions mis en place pour assurer la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments ou des parties de bâtiment à usage tertiaire dont la collectivité est propriétaire, dans un objectif de respect des obligations prévues à l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation¹²⁷. Si le rapport préalable au vote du budget 2025 évoque des initiatives prises par la région pour améliorer la consommation énergétique de certains lycées rénovés, il ne permet pas de disposer d'une vision globale des performances énergétiques des bâtiments de la région mise en perspective des objectifs de réduction prévus par la réglementation.

La chambre invite la région à compléter le rapport sur la situation en matière de développement durable par les enjeux énergétiques liés à son patrimoine bâti et à alimenter le cas échéant, sa programmation pluriannuelle des investissements en matière immobilière.

¹²⁶ Le contrôle des ressources humaines n'entre pas dans le champ du présent contrôle.

¹²⁷ Des actions de réduction de la consommation d'énergie finale sont mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments existants à usage tertiaire, définis par décret en Conseil d'État, afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. Sont assujettis à cette obligation, les propriétaires et, le cas échéant, les preneurs à bail de tout bâtiment hébergeant exclusivement des activités tertiaires sur une surface de plancher supérieure ou égale à 1 000 m² (article R. 174-22 du code de la construction et de l'habitation).

4.1.2 Un rapport d'orientation budgétaire à compléter

En application de l'article L. 4312-1 du CGCT, le vote du budget annuel d'une région est précédé obligatoirement d'un débat qui permet aux membres de l'organe délibérant de disposer des informations utiles à l'examen du budget. La tenue d'un débat d'orientation budgétaire est destinée à éclairer le vote des élus et à permettre à l'exécutif de tenir compte des discussions afin d'élaborer des propositions qui figureront dans le budget primitif. Dans cette perspective, le contenu du rapport d'orientation budgétaire est codifié et comprend huit items, à renseigner de manière obligatoire (sept) ou facultative (un) afin de garantir le droit l'information de l'assemblée délibérante¹²⁸.

Lors de son précédent contrôle, la chambre relevait la nécessité d'approfondir l'approche prospective sur deux aspects : les ressources humaines ainsi que les dépenses d'investissement et l'analyse de leur soutenabilité. À la date de l'intervention de la chambre, les rapports d'orientation budgétaire de la période sous revue ne permettent toujours pas d'apprécier la stratégie financière pluriannuelle.

En matière de ressources humaines, en regard des mentions obligatoires, la région n'indique pas l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Elle ne donne aucune information concernant les avantages en nature. La région s'est engagée à faire figurer ce type d'informations dans les prochains rapports. Au regard des mentions facultatives, la région ne détaille pas sa gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Conformément à l'article D. 4312-10 du CGCT, les rapports d'orientation budgétaire doivent comporter « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* ». Aucun des rapports de la période étudiée ne présente de projection pluriannuelle des dépenses d'investissement. Seule une projection en masse d'autorisations de programme (AP) par secteur à trois ans est opérée. Cette projection n'étant pas déclinée en crédits de paiement, elle ne permet pas d'appréhender la soutenabilité financière des investissements correspondant. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement¹²⁹. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique que la projection en crédits de paiement présentées dans l'exposé des motifs du budget primitif intègre les crédits de paiement au titre des nouvelles autorisations de programme ou d'engagement ouvertes et au titre des restes à mandater sur les engagements déjà pris. La chambre considère que cette présentation est trop tardive. L'absence d'informations suffisantes fournies aux élus dès le débat d'orientation budgétaire pour leur permettre d'appréhender la soutenabilité des choix d'investissements proposés demeure. La portée de ce débat s'en trouve, de fait, amoindrie.

Au regard de la réglementation, la projection réalisée, dite « *spontanée* » selon la terminologie utilisée par la région, s'avère de surcroît restrictive, se limitant aux seuls engagements pris par la région. Si « *[cette projection] ne traduit pas la projection effective des AP qui résultera des choix de l'exécutif et qui sera soumise au vote* »¹³⁰, elle

¹²⁸ Article D. 4312-10 du CGCT.

¹²⁹ Article L. 4312-4 du CGCT.

¹³⁰ Délibération n° CR 2021-076 du 17 novembre 2021 relative aux orientations budgétaires pour 2022, page 45 ; délibération n° CR 2022-065 du 9 novembre 2022 relative aux orientations budgétaires pour 2023, p. 42 ; délibération n° CR 2023-052 du 16 novembre 2023 relative aux orientations budgétaires pour 2024, p. 43.

gagnerait à intégrer les orientations proposées par l'exécutif pour le projet de budget afin d'en simuler les conséquences financières à moyen terme, et ainsi éclairer lors du débat d'orientation budgétaire, le conseil régional dans ses choix d'investissements. Les rapports d'orientation budgétaire de la région intègrent par ailleurs depuis 2021, un développement dédié à la « *décomposition de la trajectoire pluriannuelle* ». S'il présente l'intérêt d'expliquer les variables et hypothèses retenues¹³¹ pour déterminer la trajectoire financière du projet de budget, cette partie ne livre aucun chiffrage prospectif, de même que le stock des restes à mandater arrêté au 31 décembre de l'année N-1¹³², dont le financement n'est pas projeté en prospective.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre réitère l'obligation pour la région de compléter le rapport d'orientations budgétaires conformément aux dispositions du CGCT et formule pour ce faire la recommandation suivante :

Recommandation régularité 1 : Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'éléments prospectifs permettant de documenter la trajectoire pluriannuelle en dépenses et recettes de la région conformément à l'article D. 4312 10 du code général des collectivités territoriales.

4.1.3 Une programmation pluriannuelle des investissements à élaborer

Pour mettre en œuvre son projet de mandature et décliner sa stratégie financière pluriannuelle dans les rapports d'orientation budgétaire et ses budgets successifs, la région ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle des investissements examinée et délibérée par son assemblée. La chambre n'a identifié sur le site internet de la collectivité aucune délibération en ce sens.

La région n'a pas fourni une programmation émanant de ses services bien qu'elle indique que l'ensemble des pôles produit une programmation pluriannuelle par secteur de leurs investissements et en fonctionnement. Elle renvoie aux « éléments communiqués chaque année dans les bleus budgétaires » (cf. annexe n° 4, tableau n°1). Ces éléments, scindés par secteur, mériteraient d'être agrégés et complétées des nouvelles autorisations de programme, et de l'échéancier prévisionnel des crédits de paiement, projetées à moyen terme¹³³ au titre d'engagements pris (mise en œuvre, par exemple, du plan d'urgence pour les lycées franciliens) et projetés, en lien notamment avec les dispositifs d'aides récurrents. Si la région considère, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la présentation de ces éléments dans ses documents budgétaires rend possible leur appropriation par les élus, la chambre rappelle qu'une programmation pluriannuelle des investissements conçue comme un outil d'aide à la décision mériterait d'être délibérée pour renforcer la transparence et la visibilité des choix stratégiques à long terme.

En matière plus spécifiquement de lycées, le précédent rapport de la chambre soulignait en observation des documents produits par la région, que « *le programme de rénovation, comme le programme de construction de places nouvelles, est une simple liste qui ne comprend ni évaluation du coût des travaux par lycée ni échéancier*

¹³¹ Affectations budgétaires antérieures et rythme des décaissements passés notamment.

¹³² Dans le ROB pour l'année 2023, la situation des restes à mandater (RAM) est arrêtée au 31 décembre 2021. Le ROB pour 2024 intègre la situation arrêtée au 31 décembre 2022.

¹³³ Outre les AP prévues au titre du projet de budget N + 1.

prévisionnel de réalisation ». Dans le cadre du présent contrôle, la région n'a produit aucun document permettant de faire le lien avec sa précédente intervention.

Dans cette perspective, la chambre maintient la recommandation suivante :

Recommandation performance 1 : Mettre en place une programmation pluriannuelle globale des investissements en recettes et dépenses délibérée par l'assemblée régionale.

4.1.4 Une gestion des autorisations de programmes et d'engagements et de crédits de paiement en progrès mais toujours perfectible

En application de l'article L. 4312-4 du CGCT, les autorisations d'engagement (AE), en fonctionnement, et de programme (AP), en investissement, constituent un aménagement du principe d'annualité qui permet d'adapter la programmation des dépenses qui voient leur réalisation s'échelonner sur plusieurs exercices.

L'articulation entre les autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE) avec les crédits de paiement (CP)

Les autorisations de programme comme celles d'engagement sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Dediées à des opérations dont la réalisation est pluriannuelle, leur impact budgétaire peut s'étaler sur plusieurs années. Cet impact est mesuré par les montants de crédit de paiement qui correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Source : article L. 4312-4 du CGCT et instruction budgétaire et comptable M57, Tome 2, page 23

La région privilégie le mode de gestion des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) pour la quasi-totalité des crédits éligibles à ce type d'aménagement¹³⁴. Ainsi, 99 % de ces dépenses mandatées chaque année, le sont dans le cadre d'autorisations de programme ou d'engagement, comme l'illustre le tableau suivant :

¹³⁴ L'article L. 5217-10-7 du CGCT précise que les autorisations d'engagement concernent les « seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions [pour] verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel ». L'instruction budgétaire et comptable M57 précise que « les autorisations de programme correspondent à des dépenses se rapportant à une immobilisation ou à des subventions d'équipement versées à des tiers ». Source : M57, tome 2, page 23. Les dépenses liées au remboursement en capital de la dette en sont donc exclues.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 23 : Proportion des dépenses de fonctionnement mandatées en autorisations de programme et crédits de paiement sur la période sous revue

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses exécutées en AE/CP	1 955,64	1 928,39	1 970,56	2 169,69	2 428,72
Dépenses réelles de fonctionnement, hors frais financiers, atténuation de charges et charges de personnel	1 975,12	1 963,09	2 006,28	2 189,94	2 449,96
Dépenses exécutées en AE/CP/Dépenses réelles de fonctionnement, hors frais financiers, atténuation de charges et charges de personnel (en %)	99,01	98,23	98,22	99,08	99,13

Source : comptes administratifs et compte financier unique 2023

Tableau n° 24 : Proportion des dépenses d'investissement mandatées en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) sur la période sous revue

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses exécutées en AP/CP	1 741,59	2 095,28	2 105,68	2 018,32	2 120,67
Dépenses réelles d'investissement, hors remboursement en capital de la dette	1 758,50	2 110,04	2 145,07	2 049,09	2 140,98
Dépenses exécutées en AP/CP/Dépenses réelles d'investissement, hors remboursement en capital de la dette (en %)	99,04	99,30	98,16	98,50	99,05

Source : comptes administratifs et compte financier unique 2023

La gestion de la pluri-annualité est une donnée pivot dans le pilotage financier de la région. Le stock des autorisations de programme affectées restant à mandater est, en moyenne, trois fois supérieur au flux d'investissement mandaté chaque année sur la période :

Tableau n° 25 : Proportion du stock d'autorisations de programme affectées restant à mandater au 31 décembre de l'année N sur la période sous revue

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Stock d'AP affectées restant à mandater	5 292,85	5 539,49	5 888,08	6 438,92	7 169,43
Dépenses exécutées en AP/CP	1 741,59	2 095,28	2 105,68	2 018,32	2 120,67
Stock d'AP affectées restant à mandater / dépenses exécutées en AP/CP (en %)	303,91	264,38	279,63	319,02	338,07

Source : comptes administratifs et compte financier unique 2023

4.1.4.1 Des règles de gestion à clarifier

Conformément à l'article L. 4312-5 du CGCT, les modalités de gestion des autorisations de programme, d'engagement et des crédits de paiement y afférents doivent être précisées dans le règlement budgétaire et financier.

Lors de ses précédents contrôles, la chambre avait recommandé de préciser les règles de caducité relatives aux autorisations de programme et d'engagement. Des ajouts ont été apportés en ce sens par le nouveau règlement budgétaire et financier¹³⁵ en

¹³⁵ Délibération n° CR 2022-078 du 12 décembre 2022 portant révision du règlement budgétaire et financier et règlement relatif aux méthodes comptables et durée d'amortissement.

son article 10. Celui-ci fixe désormais la date de caducité des autorisations de programme de projet, à la « clôture comptable [de l’opération] ». Le règlement précise aussi la caducité des autorisations de programme et d’engagement liées à des dépenses directes, en la faisant intervenir « lorsque tous les contrats de commande publique de l’opération sont soldés ».

La chambre avait également relevé la nécessité de clarifier les modalités de désaffectation des autorisations de programme ou d’engagement non précisées par les règlements budgétaires et financiers en vigueur. Le nouveau règlement traite à présent de cette question, précisant en son article 7, que « *l’annulation d’une affectation relève de la compétence de l’instance, conseil régional ou commission permanente, qui a procédé à l’affectation dès lors qu’elle n’a pas donné lieu à un commencement d’exécution financière* ». Cet ajout est cependant circonscrit aux seules opérations non démarrées. Il s’inscrit par ailleurs en contradiction avec l’article 9 du même règlement qui prévoit une désaffectation par décision du président en cas de caducité des autorisations de programme et d’engagement affectées et non engagées. Une décision du président est également requise pour la désaffectation des autorisations de programme et d’engagement affectées et engagées, devenues caduques (article 10). La région précise cependant que les désaffectations ne font pas l’objet de décisions de la présidente. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région s’était engagée à présenter en avril 2025, dans le cadre d’une décision de la présidente du conseil régional, l’ensemble des désaffectations intervenues en 2024 sur les autorisations de programme et d’engagement affectées et engagées, devenues caduques. La région n’ayant pas documenté cet engagement, la réalité de cette présentation n’a pu être vérifiée.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre réitère la nécessité de préciser les modalités de désaffectation des autorisations de programme et d’engagement quel qu’en soit le motif (abandon ou clôture du projet, caducité de la subvention) et d’amender le règlement budgétaire et financier le cas échéant. La région s’y engage dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. Toutefois, elle ne précise ni le calendrier, ni la méthode pour tenir cet engagement.

4.1.4.2 Une information des élus à renforcer à la hauteur des enjeux financiers

Conformément à l’article R. 4312-3 du CGCT, la région présente à l’occasion du vote de ses comptes, un bilan de la gestion pluriannuelle sur la base des annexes réglementaires dédiées à la situation des autorisations de programme et d’engagement. Ce bilan s’appuie également, pour la période sous revue, sur les rapports de présentation de ses comptes.

Le bilan de la gestion pluriannuelle délivre aux élus un niveau d’information asymétrique selon l’acte de gestion concerné. Les affectations d’autorisations de programme ou d’engagement délibérées sur l’année écoulée sont chiffrées au niveau de l’action et accompagnées d’argumentaire littéraire. Les annulations d’autorisations de programme ou d’engagement affectées, dont la désaffectation est pourtant soumise au vote des élus avec les comptes, ne sont présentées qu’en « *grandes masses* », selon

l'expression utilisée par la région¹³⁶ en dépit des volumes financiers en jeu¹³⁷ et sans note explicative malgré l'ancienneté de certaines affectations initiales ou leur caractère stratégique.

La région confirme que chaque écriture d'apurement d'affectation et d'engagement comptable n'est pas présentée individuellement aux élus ; en effet, selon elle, cela représenterait des centaines de dossiers chaque année pour des sommes allant du centime à plusieurs millions d'euros.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre réitère la nécessité d'assurer une information appropriée de l'assemblée délibérante sur les stocks d'autorisations de programme et d'engagement demeurant sans emploi, graduée en fonction des volumes financiers ou du caractère stratégique des projets¹³⁸. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région précise que « *la liste des désaffectations d'AP/AE sera présentée à partir de 2025 dans le cadre du CFU et fera l'objet d'un commentaire explicatif au-dessus d'un seuil significatif à déterminer ou du caractère stratégique des projets.* » Bien que cet engagement de la région montre une volonté de transparence et de suivi des désaffectations d'autorisations de programme et d'engagement, les documents relatifs au CFU 2024 ne comportent ni la liste de ces désaffectations ni commentaire explicatif au-dessus du seuil significatif envisagé par la région. Le niveau d'information fourni dans le rapport de présentation du CFU 2024, présenté aux élus le 18 juin 2025, reste inchangé par rapport aux années précédentes.

4.1.4.3 Des travaux d'apurement structurés mais à fiabiliser

Le montant des restes à mandater est une donnée pivot dans le pilotage financier de la région, matérialisant le poids des dépenses issu d'engagements pris et qui reste à couvrir. La région présente leur fiabilisation comme constituant l'un des enjeux principaux de pilotage pluriannuel du budget régional. Elle œuvre à cette fiabilisation depuis plusieurs exercices, avec la conduite de campagnes annuelles d'apurement¹³⁹, tant

¹³⁶ Les annexes règlementaires listent par AP, le montant affecté annulé, sans distinguer la part des annulations liées à la caducité des autorisations de programme ou d'engagement de celle liée à leur clôture. Les tableaux contenus dans les rapports de présentation établissent cette distinction, en globalisant les autorisations de programme ou d'engagement par année de vote ou secteur d'intervention (pages 408 à 414 du rapport de présentation du CFU). Les états déclinés par secteur LOLF (pages 422 à 564 du rapport de présentation du CFU) ne permettent de corroborer qu'une partie des annulations chiffrées dans les deux sources (annexes et tableaux). Exceptée « la situation des restes à mandater » fournie sur les AP et AE jusqu'en 2004 et l'état des autorisations de programme et d'engagement votées sur l'année écoulée (N), l'ensemble des tableaux transmis indiquent un montant d'« AP (et d'AE) caduques, clôturées ou prorogées en N » identique au montant « des AP affectées non couvertures par des CP au 01/01/N ».

¹³⁷ Pour les autorisations de programme : 128,6 M€ au CFU 2023, 2 Md€ depuis 2015. Pour les autorisations d'engagement : 185,8 M€ au CFU 2023, 917,4 M€ depuis 2016.

¹³⁸ L'extraction de données transmise par la région pendant l'instruction constitue une base de travail utile pour parvenir à ce niveau d'information. Elle décline par chapitre, programme et action, le détail des annulations d'autorisations de programme ou d'engagement, en distinguant la part liée à des caducité et celle liée à des clôtures. L'autre intérêt de ce document est de lister les programmes et actions par leur libellé, et non par un simple code numérique.

¹³⁹ L'apurement des restes à mandater vise à annuler le montant d'autorisations de programme ou d'engagement voté devenu sans objet (clôture ou abandon d'un projet, caducité d'une subvention attribuée...). Le montant des crédits de paiement afférents est donc annulé. Ces annulations d'autorisations de programme ou d'engagement votées par les élus lors du compte administratif et du CFU supposent la désaffectation des autorisations concernées et leur désengagement comptable le cas échéant.

en investissement qu'en fonctionnement. Au 31 décembre 2023, les restes à mandater sur autorisations de programme et d'engagement affectées s'élèvent à 8,435 Md€¹⁴⁰.

Ces travaux d'apurement sont pilotés par la direction du budget sur la base des règles de caducité fixées dans le règlement budgétaire et financier. Le solde de certains engagements comptables, essentiellement ceux liés aux subventions, fait l'objet d'un traitement automatique de caducité dans le système d'information budgétaire et comptable. L'apurement des engagements liés à des marchés ou à des dépenses directes est organisé en lien avec les directions métiers, les règles de caducité afférentes étant basées sur des critères d'ordre opérationnel (clôture d'opération). Les campagnes annuelles sont initiées en mars. La direction du budget accompagne les pôles opérationnels sur la base d'une note de méthode accompagnée d'une liste d'engagements proposés pour apurement¹⁴¹.

Malgré les campagnes d'apurement successives menées depuis 2015, des restes à mandater sur les autorisations de programme et d'engagement votées avant 2014 subsistent à la date d'intervention de la chambre, pour un montant de 237 M€, dont 230 M€ sur autorisations de programme selon les chiffres communiqués par la région. La région précise qu'une partie des restes à mandater sur autorisations de programme doit pouvoir être apurée mais que cependant, les opérations en conventions de mandat nécessitent l'obtention du quitus avant de pouvoir apurer les autorisations de programme. La chambre invitait néanmoins la région à mener une analyse des raisons pour lesquelles ils n'ont pas été encore totalement apurés, en renforçant la coordination entre ses différents services, y compris au travers d'un contrôle interne renforcé. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région s'engage à apurer ces restes à mandater. Le CFU 2024 confirme les travaux entrepris en ce sens par la région, en particulier concernant les restes à mandater sur les autorisations d'engagement votées avant 2024, intégralement soldés pour 7 M€. La région s'engage à poursuivre ces apurements dès la prochaine campagne, en renforçant la procédure. Elle n'en précise néanmoins pas les modalités malgré les sommes qui restent en jeu¹⁴².

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite la région à actualiser son plan d'action d'apurement des restes à mandater.

4.1.5 Des annexes réglementaires relatives aux modalités d'exercice des compétences à mettre en cohérence avec l'information disponible

En application de l'article R. 4313-2 du CGCT, la région accompagne ses comptes d'un certain nombre d'informations permettant notamment d'appréhender la manière dont la région exerce ses compétences.

Dans cette perspective, plusieurs anomalies sont relevées pour le CFU 2023¹⁴³ :

- il existe une divergence entre les informations du CFU et celles du fichier régional concernant les entités de toute nature dont la collectivité fait partie. Le CFU

¹⁴⁰ Rapport n° CR 2024-029 du 29 mai 2024 relatif au CFU, pages 408 et 410.

¹⁴¹ Sur la base de critères multiples : millésime d'affectation, absence de mouvement financier, opération déléguée en phase de clôture, abandon ou résiliation d'une opération...

¹⁴² Le rapport de présentation du CFU 2024 (bilan des engagements pluriannuels) fait état d'un stock de restes à mandater sur les autorisations de programme votées avant 2014 de 241 M€, ce qui est incohérent avec les chiffres communiqués par la région sur ce point pendant l'instruction (230 M€).

¹⁴³ Source : CFU 2023.

mentionne 10 groupements (dont 8 syndicats mixtes de toute nature au sens de l'article L. 5721-2 du CGCT) et 2 groupements d'intérêt public (GIP), alors que le fichier régional précité recense 23 syndicats mixtes de toute nature, dont IDFM, et 9 GIP ;

- l'annexe relative aux concessions et délégations de service public ne recense pas toutes les délégations en cours, sans qu'il soit possible de déterminer si cette situation relève de l'absence d'engagements ou d'un défaut de recensement ;
- l'annexe relative aux données concernant les organismes bénéficiant d'un financement supérieur à 50 % du produit figurant à leur compte de résultat n'est pas renseignée alors que les services disposent d'une cartographie de ces entités, notamment des organismes associés dans cette situation¹⁴⁴. Sur la période 2019-2023, la région a financé 16 organismes associés à hauteur de 362 M€ en fonctionnement, dont 68 M€ en 2023. Parmi ces 16 organismes, 11 disposent d'un financement supérieur à 50 % (cf. annexe n° 4, tableau n° 2) ;
- le montant du capital social détenu par la région dans les différentes entreprises publiques locales (EPL) et autres sociétés d'un montant de 117,03 M€ n'apparaît pas cohérent avec les montants portés à l'actif du comptable, aux comptes 26 (participations) et 271 « titres immobilisés » pour un montant total de 122,88 M€. Par ailleurs, les travaux conduits par Forvis Mazars pour l'aider à préparer la certification des comptes ont montré la nécessité de documenter le montant inscrit au compte 26 et de procéder le cas échéant aux dépréciations correspondantes.

Sur tous ces points, la chambre invite la région à mettre en cohérence les documents à l'information dont elle dispose. La région s'y engage en réponse aux observations provisoires de la chambre, précisant qu'elle a procédé à des ajustements depuis, avec le vote du budget primitif 2025 et l'adoption du CFU 2024. Si ces deux documents attestent d'ajustements effectués par la région, ils demeurent partiels. IDF Mobilités reste par exemple absent de la liste des organismes de regroupement auxquels la région adhère.

Conformément à une observation de la chambre lors de son précédent contrôle d'IDF Nature, la mise à disposition gratuite par la région de locaux et d'un certain nombre de services est bien mentionnée dans l'annexe de comptes relatifs aux subventions en numéraire et nature perçue de la région par diverses entités.

4.2 Des marges de progrès en matière de qualité et de transparence de l'information

4.2.1 La qualité du contenu des rapports accompagnant les documents réglementaires présentés aux élus

L'adoption du CFU pour l'exercice 2023 ne s'est pas accompagnée, dans le rapport de présentation préparé par l'ordonnateur à l'attention de son assemblée délibérante, de l'ajout de développements significatifs sur la situation bilantielle par

¹⁴⁴ La notion d'organisme associée est une notion propre à la région Île-de-France qui regroupe des entités dans le périmètre de gestion de la région. [Tous les organismes associés \(Page 1/2\) | Région Île-de-France](#).

rapport à ceux contenus pour l’adoption du compte administratif pour l’exercice 2022. Le rapport de présentation 2024 du CFU mériterait d’être plus développé sur ce point, notamment en lien avec les enjeux de qualité comptable et d’impacts budgétaires que cette amélioration peut engendrer.

En lien avec l’obligation réglementaire d’inscrire le rapport d’orientation budgétaire dans une démarche pluriannuelle et l’objectif de performance en découlant de mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements, le volet pluriannuel du rapport accompagnant la présentation du CFU et singulièrement son volet dépenses demande à être complété.

Dans son rapport d’orientation budgétaire pour 2025, la région estime avoir subi, sans documenter sa méthode de calcul, une diminution de ses recettes réelles totales (hors emprunt) de 14,3 % depuis 2019 en raison d’un contexte législatif défavorable. Toutefois, d’après les données officielles analysées par la chambre, les recettes réelles totales (hors emprunts) de la région ont progressé en moyenne de 1,66 % sur la période 2019 - 2023 (*cf. supra* point 2.4.1).

Une simulation rétrospective présente dans le rapport d’orientation budgétaire, indique qu’une indexation annuelle des recettes de la région sur l’inflation aurait généré un surplus moyen annuel de 280 M€. La chambre a calculé que les recettes totales de la région auraient été supérieures de 266 M€ sur la période 2019 - 2023, soit un écart annuel moyen de 53 M€. La chambre note, par ailleurs, l’absence d’une étude similaire concernant l’impact de l’inflation sur les dépenses totales de la région, qu’il conviendrait de rapprocher de l’évolution des recettes.

Le rapport d’orientation budgétaire pour 2025 de la région souligne que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représente une part significative des recettes régionales, atteignant 44 % des recettes de fonctionnement¹⁴⁵.

La présentation de ces différents ratios faite par la région diffère avec les données officielles. La dotation de compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) versée aux départements franciliens, est ainsi considérée comme une moindre recette et non comme une dépense de fonctionnement. Ces retraitements ne sont toutefois pas expliqués dans les rapports d’orientation budgétaire de la région et diffèrent des ratios publiés par l’OFGL qui considèrent que la TVA constitue près de 80 % des recettes de fonctionnement de la région Île-de-France (83,6 % en 2022 et 79,2 % en 2023). Il est rappelé que, selon les instructions budgétaires et comptables M71 et M57, les attributions de compensation de CVAE versées aux départements franciliens constituent une dépense de fonctionnement.

La chambre invite la région à renforcer les mécanismes de contrôle et de suivi de la cohérence entre le rapport d’orientation budgétaire et le CFU afin d’améliorer la qualité des documents présentés à l’assemblée régionale.

Lors de ses précédents contrôles, la chambre avait recommandé de « réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l’information budgétaires avec la présentation en mode loi organique relative aux lois de finances « LOLF » adoptée par la région ». À la date de l’intervention de la chambre, les écueils relevés demeurent. Les annexes budgétaires sectorielles ne rendent en effet pas compte d’un pilotage budgétaire par politique publique. Elles restent

¹⁴⁵ Le ROB pour 2024 indique que la TVA représentait 45 % des recettes réelles de fonctionnement.

construites selon une logique budgétaire traditionnelle¹⁴⁶, circonscrites aux seules dépenses et dénuées d'objectifs et d'indicateurs de performance. Concernant la présence d'indicateurs dans ces annexes, la région renvoie au rapport annuel d'évaluation des politiques publiques présenté en 2023. Si ce rapport témoigne de travaux de qualité, il gagnerait, pour constituer un outil de pilotage (budgétaire), à être structuré en mode « LOLF »¹⁴⁷ et à mettre en perspective les indicateurs, avec les objectifs et les moyens mobilisés sur chaque dispositif étudié afin d'en évaluer l'efficience.

Sur la période sous revue, une déperdition d'informations au sein des annexes sectorielles adossées aux budgets primitifs est observée. Les notices explicatives relatives aux différentes lignes budgétaires ont été supprimées depuis le budget primitif 2023, rendant, selon le conseil économique, social et environnemental régional (CESER), « *l'information budgétaire contenue dans les bleus budgétaires [...] moins accessible que les années précédentes* »¹⁴⁸. La région précise que ces textes explicatifs figurent désormais dans l'exposé général des motifs afin d'alléger la présentation des annexes sectorielles et d'assurer une cohérence d'ensemble entre les recettes et les dépenses. La démarche inverse, consistant à intégrer les recettes dans les annexes budgétaires, aurait permis cette mise en cohérence, de surcroît, en lien avec le « mode LOLF » et sans perte d'informations¹⁴⁹.

La chambre invite la région à faire évoluer la présentation en mode « LOLF » de l'action de la région afin qu'elle dissocie les compétences obligatoires des compétences facultatives.

4.2.2 Une communication financière de la région sur le ratio de désendettement à réexaminer avec le passage au compte financier unique

Avec le CFU, l'assemblée régionale est désormais amenée chaque année, à l'occasion de son vote, à se prononcer sur un nouveau ratio d'analyse financière : la capacité de désendettement de la région.

En 2023, la capacité de désendettement de la région Île-de-France votée par le conseil régional est de 6,43 années¹⁵⁰, ratio différent de celui indiqué dans le rapport de présentation du CFU adressé à l'assemblée régionale qui retient une valeur de 4,7¹⁵¹.

Plus généralement, la capacité de désendettement de la région sur laquelle la collectivité communique, y compris sur le site internet dans la rubrique consacrée aux investisseurs, est sur la période sous revue inférieure à celle calculée par la chambre, la DGFiP et celle rendue publique par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFG). L'écart est en moyenne de 1,8 année.

¹⁴⁶ Les annexes sectorielles sont scindées par section (investissement et fonctionnement) avant leur déclinaison par chapitre, programme et action.

¹⁴⁷ Avec par politique publique, une déclinaison par programmes et actions.

¹⁴⁸ Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France, avis n° 2023-22 du 12 décembre 2023, article 2, page 6.

¹⁴⁹ L'exposé général des motifs des budgets primitifs 2023 et 2024 ne fournissent pas une information aussi détaillée que les notices explicatives préexistantes.

¹⁵⁰ CFU 2023, I. informations générales et synthétiques, A – Informations statistiques, fiscales et financières, page 4.

¹⁵¹ Rapport de présentation n° CR 2024-029, tableau compte financier unique 2023, suivant l'introduction et point 1.4. Le rapport de présentation n'est pas paginé.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

L'évolution de l'endettement, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement de la région avec ses différentes évaluations est retracée dans le tableau qui suit :

Tableau n° 26 : Évolution de l'endettement, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement 2019-2023

En € ou en année	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dettes au 31 décembre de l'année n</i>	5 384 239 307	5 751 326 288	6 091 102 264	6 354 729 016	6 478 384 028
<i>Épargne brute (CAF brute)</i>	1 262 448 653	989 034 200	975 000 576	973 193 398	1 003 274 906
<i>Capacité de désendettement - observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL, comptable public et CRC)</i>	4,3	5,8	6,3	6,5	6,5
<i>Capacité de désendettement - CFU voté par l'assemblée régionale.</i>	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	6,43
<i>Capacité de désendettement calculée par la région (source : rapport de présentation du CFU 2023, point 1.4)</i>	3,4	3,9	4,1	4,4	4,7

Source : CRC, à partir des données publiques de l'OFGL, du CFU 2023 et du rapport de présentation n° CR 2024-029, tableau compte financier unique 2023, suivant l'introduction et point 1.4 de la région

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région admet une différence de présentation de la capacité de désendettement entre divers documents financiers. Elle s'est engagée à préciser les modalités de calcul de la capacité de désendettement dans ses communications et à intégrer le montant dû au titre des partenariats public-privé (PPP) dans l'encours de dette.

La chambre constate que, par rapport à l'exposé des motifs du CFU de 2023, l'annexe au rapport du CFU 2024 présente des données relatives à la capacité de désendettement conformes au CFU (6,1 années) même si la région continue parallèlement de présenter ses ratios financiers selon sa propre méthode de calcul en intégrant les excédents financiers de l'année n - 1 (5,6 années). Par ailleurs, la région continue à communiquer sur un encours de dette (6,89 Md€) n'intégrant pas les montants dus au titre des PPP (qui portent l'encours à 6,91 Md€). La pratique de la région est donc susceptible de créer de la confusion dans la perception des informations financières qu'elle donne.

La région indique également que la méthode qu'elle utilise n'est pas imposée par les financeurs, la région relevant que ses notateurs utilisent également leurs propres méthodes.

Le traitement réservé au partenariat public-privé des lycées montre une différence de 0,3 année entre le ratio CFU et celui de l'OFGL.

Le tableau de passage du ratio utilisé par la région au ratio voté par l'assemblée délibérante et au ratio publié par l'OFGL s'établit comme suit :

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 27 : Évolution de l'endettement, de l'épargne brute et de la capacité de désendettement pour 2023 selon différentes visions

<i>En M€</i>	Vision région (rapport de présentation préparé par l'ordonnateur)	Vision CFU (voté par l'assemblée délibérante)	Vision OFGL
<i>En cours de la dette au 31 décembre 2023 hors PPP</i>	6 451, 717	6 451,717	6 478,384 (y compris PPP)
<i>Épargne brute (y compris excédent de fonctionnement N-1)</i>	1 359,946	1 003,661 hors excédent n-1	1 003,661 hors excédent n-1
<i>Capacité d'autofinancement en année</i>	4,7	6,43	6,5

Source : *région Île-de-France*

Le calcul de la région visant à intégrer les excédents financiers de l'année n - 1 appelle plusieurs observations :

La méthode de calcul mise en œuvre par la région n'est pas celle utilisée par l'administration dans ses relations financières avec les collectivités pour apprécier leur situation financière et organiser leur financement en application des articles R. 4313-1 et R. 4313-2 du CGCT¹⁵².

La région utilise une méthode de calcul de la capacité de désendettement qui diffère de celle prise en application des articles R. 4313-1 et R. 4313-2 du CGCT et développée par le guide conjoint de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des collectivités locales pour la mise en place du compte financier unique.

¹⁵² L'article 29 n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit la capacité de désendettement et l'épargne brute comme suit : (...) La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Ce ratio prend en compte le budget principal. Il est défini en nombre d'années. L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement (...). L'article D. 1611-11 du CGCT pris pour l'application de l'article L. 1611-3-2 du même code définit (...) [la] capacité de désendettement (...) comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé et exprimée en nombre d'années, constatée lors du pénultième exercice.

Tableau n° 28 : Modalité de calcul des ratios du compte financier unique

Informations véhiculées sur les ratios :		
		Valeurs
1	Dépenses réelles de fonctionnement / population	
2	Recettes réelles de fonctionnement / population	
3	Dépenses d'équipement brut / population	
4	Encours de dette / population (2)	
5	DGF / population	
	Ratios de structure et d'analyse financière	Valeurs
6	Dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement	
7	Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital / recettes réelles de fonctionnement (3)	
8	Taux d'épargne brut (Epargne brute / recettes réelles de fonctionnement) (2)(3)	
9	Taux d'épargne net ((Epargne brute – remboursement annuel de la dette en capital) / recettes réelles de fonctionnement) (2)(3)	
10	Ratio d'endettement (Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement (2)(3))	
11	Capacité de désendettement (Encours de dette / épargne brute) (2)(3)	

Source : DGFiP, direction générale des collectivités locales (DGCL), guide du compte financier unique, version du 14 juin 2023, chapitre 2, Informations statistiques, fiscales et financières

S’agissant du calcul de l’épargne brute, la réglementation précitée ne prévoit pas d’y ajouter l’excédent de l’année précédente. En l’espèce, la méthode retenue par la région revient à surestimer le montant de son épargne brute.

De plus, une réponse ministérielle de 2011 à une question parlementaire précise que la part investissement d’un partenariat public-privé constitue une dette pour la collectivité, conformément à l’article R. 4313-2 du CGCT. Par conséquent, cette dette doit être prise en compte dans le calcul de l’endettement de la région Île-de-France, comme pour toute autre collectivité¹⁵³. En l’espèce, la méthode de la région revient à sous-estimer l’endettement de la région.

Le retraitement opéré par la région induit également qu’il n’est pas possible de la paragonner à partir de ses propres données, sauf à retraiter l’intégralité des données pour toutes les régions selon la même méthode que celle qu’elle utilise.

Plus fondamentalement, le calcul opéré par la région n’est pas à son avantage : alors que la région fait valoir un manque de ressources au regard de ses dépenses et par rapport à ses homologues, la méthode qu’elle met en œuvre minore ses besoins de ressources par rapport à sa situation réelle.

¹⁵³ Réponse du ministre de l’intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration à une question parlementaire n° 102171 relative aux partenariats public-privé, imputation comptable publiée au journal officiel de l’assemblée nationale du 10 mai 2011 : « (...) la part investissement restant à payer de l’ensemble des contrats de PPP conclus par les collectivités territoriales et les EPCI (nouveaux contrats et contrats en cours) est désormais comptabilisée comme une dette et doit être prise en compte dans le calcul des ratios (...) ».

4.2.3 Une publicité des informations à destination des citoyens à compléter et à réorganiser

En application de la réglementation, la collectivité régionale doit publier en ligne sur son site internet un certain nombre de documents et de données liées à l'exercice de son pouvoir décisionnaire quand bien même ces informations seraient disponibles dans le registre des actes administratifs en application des articles L. 4132-12, L. 4141-1 et R. 4141-2 du CGCT.

Dans cette perspective, la collectivité dispose d'une page dédiée au financement de la région comportant notamment une rubrique consacrée aux documents budgétaires, correspondant aux objectifs assignés par le législateur aux collectivités en matière d'information des citoyens.

Au regard de la réglementation, cette rubrique doit être complétée.

Au regard de l'article L. 4313-1 du CGCT, la région doit mettre en ligne sur son site internet le rapport sur le débat d'orientation budgétaire, le budget primitif et le compte administratif et leurs rapports de présentation ainsi « *qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (...) jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ».

À la date de l'intervention de la chambre et pour la période sous revue, la rubrique financement de la région/documents budgétaires du site internet de la région :

- donne accès à ses budgets primitifs et supplémentaires ainsi qu'à ses comptes (sauf toutefois les rapports de présentation). Dans le prolongement des budgets supplémentaires, les décisions modificatrices pour 2021 et 2023 n'ont cependant pas été mises en ligne. La région renvoie au registre des actes de la région, sans avoir complété la rubrique dédiée de son site ;
- ne donne accès à aucun rapport d'orientation budgétaire sur la période sous revue. La région renvoie également au registre des actes de la région, sans avoir complété la rubrique dédiée de son site ;
- ne donne accès à aucune présentation brève et synthétique retraçant les informations essentielles jointe au budget primitif et au compte afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La région indique que ces éléments de synthèse sont présents dans les documents soumis à l'assemblée délibérante et a mis en ligne une synthèse pour le compte financier unique 2023 et le budget primitif 2024, sans avoir complété la rubrique dédiée de son site.

Au regard des articles L. 1111-11 et D. 1111-8 du CGCT, la même rubrique « financement de la région » ne présente pas les plans de financement des investissements régionaux bénéficiant de subventions de la part de personnes publiques, qui ne font l'objet d'aucune publicité par ailleurs sur le site internet de la région. Questionnée, la région indique qu'une subvention votée par le conseil régional et sa commission permanente fait systématiquement l'objet d'une fiche-projet jointe en annexe de la délibération adoptée et que cette fiche-projet contient le plan de financement concerné. La région renvoie également à nouveau au registre des actes de la région, sans pour autant avoir complété la rubrique dédiée de son site.

Au regard des articles 9-1 et 10 de la loi n° 2000-321¹⁵⁴ et de l'article 2 du décret n° 2017-779¹⁵⁵, les subventions faisant l'objet d'une convention ne font l'objet d'aucune publicité sur le site internet de la région depuis 2017. À la date de l'intervention de la chambre, le site internet de la région a été complété des données 2019 à 2023 sur la rubrique consacrée à la publication des données. La publicité des subventions mériterait d'être rapatriée au sein de la rubrique « financement de la région ».

Enfin, en application de l'article L. 716-1 du code général de la fonction publique, la somme des 10 rémunérations les plus élevées des agents relevant de son périmètre fait l'objet d'une publicité sur le site internet de la région dans une rubrique intitulée « médiathèque ».

Outre la mise à jour de la rubrique financement/documents budgétaires, la chambre invite la région Île-de-France à créer une rubrique dédiée à la publicité de l'information légale en matière de ressources humaines, appelée à se développer.

4.3 L'absence de rapport d'activité annuel consolidant l'action de la région

Aucun document public délibéré par le conseil régional ne synthétise pour le citoyen, le contribuable ou les usagers des services régionaux, l'étendue des compétences obligatoires ou facultatives de la région ou la manière dont elle les exerce et leur coût. Dans le cadre du contentieux que la région a engagé devant le juge administratif pour contester le dispositif de péréquation horizontale mis en place par le législateur, la région a mis toutefois en avant ses compétences obligatoires en matière de lycées, transports et formation professionnelle (cf. *supra* point 1.4)¹⁵⁶.

La région n'a pas mis en place un rapport d'activité annuel, non obligatoire pour les collectivités contrairement aux groupements, permettant notamment de présenter ses interventions de l'année en miroir de ses compétences obligatoires et facultatives et de ses comptes dans la limite des outils disponibles. Comme le souligne la région, elle produit, à ce jour, en complément de ses comptes, des rapports sectoriels par politique publique, ou encore des rapports de présentation de politiques transversales et publie sur son site des synthèses graphiques de ses prérogatives ainsi que des actualités afférentes. Dans les faits, la mise en œuvre d'un rapport d'activité annuel par la région est un objectif réalisable, compte tenu des informations dont elle dispose déjà. L'action de la région y gagnerait en lisibilité à l'égard des citoyens, contribuables et usagers des services publics. Dans cette perspective la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation performance 2 : Mettre en place un rapport d'activité annuel.

¹⁵⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹⁵⁵ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

¹⁵⁶ Question prioritaire de constitutionnalité, mémoire en réponse aux observations produites par l'État, page 19.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les travaux engagés par la région pour piloter ses ressources demandent à être complétés en matière de dépenses. Pour mettre en œuvre son projet de mandature et décliner sa stratégie financière pluriannuelle dans les rapports d'orientations budgétaires et ses budgets, la région ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) examinée et délibérée par son assemblée. Un rapport d'activité est à mettre en place.

En dépit des progrès relevés en matière de gestion des autorisations de programme, d'engagement et de crédits de paiement depuis la dernière intervention de la chambre, leur gestion demeure perfectible.

Avec l'adoption par la région du compte financier unique qui se traduit notamment par le vote par l'assemblée délibérante d'un ratio portant sur la capacité de désendettement de la collectivité, la région ne peut plus maintenir une communication financière reposant sur des définitions et des ratios financiers qui lui sont propres et s'écartant sensiblement de ceux utilisés pour apprécier la situation de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. La capacité de désendettement sur laquelle communiquait la région est ainsi inférieure de 1,8 point en moyenne par rapport aux ratios officiels. Fin 2023, la capacité de désendettement de la région Île-de-France, qui reste soutenable, était de 6,5 années contre 4,7 années affichées par la collectivité. Elle était de 4,3 années en 2019, contre 3,4 affichés par la collectivité. Outre que cette approche ne permet pas à la région de se prévaloir des données publiques pour apprécier sa situation par rapport aux autres régions, dans son dialogue avec l'État sur son besoin de financement, le calcul réalisé par la région n'est pas à son avantage : il minore ses besoins de ressources par rapport à ceux de ses homologues. Depuis le CFU 2024 et suite aux observations de la chambre, la région affiche dans son rapport de présentation une capacité de désendettement conforme au vote de l'assemblée régionale (6,1 années), tout en ayant maintenu, en parallèle, sa propre méthode de calcul (5,6 années).

L'information mise en ligne par la région sur son site internet demande à être complétée pour satisfaire aux obligations de publicité à destination des citoyens progressivement décidées par le législateur.

5 UNE DÉMARCHE DE QUALITÉ COMPTABLE À PARACHEVER AFIN DE DONNER UNE IMAGE FIDÈLE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA RÉGION

Précisions méthodologiques

Dans le cadre du présent rapport, l’analyse de la qualité comptable n’a pas porté sur les systèmes d’information financière, ni sur le contrôle interne, en cours de réorganisation.

5.1 Un passage anticipé à l’instruction budgétaire et comptable M57 et au compte financier unique sans impact sur la qualité des comptes

La région a adopté par anticipation l’instruction budgétaire et comptable M57 le 1^{er} janvier 2023, soit une année avant la date butoir du 1^{er} janvier 2024 et, également par anticipation, le compte financier unique (CFU) le 1^{er} janvier 2024, soit deux années avant la date butoir du 1^{er} janvier 2026, deux étapes présentées par la région comme des « *préalable[s] à la procédure de certification des comptes* »¹⁵⁷. Depuis l’exercice 2023, la région produit un compte financier unique, issu de la fusion du compte de gestion et du compte administratif cosigné par l’ordonnateur et le comptable public de la collectivité¹⁵⁸.

Le compte financier unique (CFU)

Le CFU, document commun et consigné par l’ordonnateur et le comptable public, se substitue au compte de gestion du comptable public et au compte administratif de l’ordonnateur, délibérés antérieurement séparément par l’assemblée régionale. Il est composé d’informations générales et synthétiques, de l’exécution budgétaire, des états financiers (compte de bilan et compte de résultat et une annexe produite uniquement par les collectivités expérimentant la certification des comptes) et d’états annexés. Les informations générales reposent sur une vue synthétique en matière de situation financière, comportant notamment deux nouveaux indicateurs : le taux d’épargne net, qui mesure les ressources courantes disponibles pour les investissements, une fois le capital remboursé et la capacité de désendettement, qui apprécie la durée nécessaire pour rembourser la dette si la totalité de l’autofinancement dégagé y était consacrée.

Source : Chambre régionale des comptes (CRC), à partir de Direction générale des finances publiques, direction générale des collectivités locales, guide du compte financier unique, février 2024.

Pour le passage à l’instruction budgétaire et comptable M57 et conformément à la réglementation, la région a révisé son règlement budgétaire et financier et a adapté ses méthodes comptables et ses durées d’amortissement. Elle a également conduit avec le comptable public un travail conjoint pour procéder à la transposition des comptes, effectif à la date de l’intervention de la chambre. Pour le passage au CFU, la région a signé en 2022 une convention avec le comptable public.

¹⁵⁷ Délibération n° CR 2022-047 du 6 juillet 2022 relative à l’adoption du référentiel budgétaire et comptable M57 et d’expérimentation du CFU.

¹⁵⁸ Délibération n° CR 2024-29 du 29 mai 2024 relative au compte financier unique.

À l'occasion de la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M57 et du CFU, la région souligne les difficultés opérationnelles rencontrées en matière de calendrier, qui ont nécessité la signature de certificats administratifs, ou pour renseigner les nouveaux cadres réglementaires¹⁵⁹.

À l'issue du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 et à la mise en place du CFU, l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur de la région demeurent toutefois incohérents pour des montants significatifs d'au moins 10 Md€ (cf. *infra* point 5.2.4.1). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région reconnaît cette incohérence, indiquant que sa résolution constitue l'un des principaux objectifs de la démarche de certification de ses comptes.

5.2 Une démarche de certification volontaire permettant d'améliorer la qualité comptable à conduire à son terme

5.2.1 Une démarche de certification conventionnelle n'associant pas le comptable public

La région ne compte pas au nombre des collectivités et groupements ayant fait le choix de s'inscrire dans la démarche d'expérimentation de la certification des comptes visant, en application de la loi NOTRÉ, à établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. Toutefois, elle s'est engagée dans une démarche de certification conventionnelle, selon un calendrier qui, comme elle l'avait annoncé à la chambre lors de son dernier contrôle, prévoyait une première certification en 2022. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région évoque désormais l'éventualité d'une certification de ses comptes 2025 ou 2026, en fonction du degré d'avancement des travaux préparatoires entrepris, desserrant ainsi le calendrier initialement indiqué à la chambre.

La certification des comptes

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « (...) les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. » Dans ce cadre, la certification des comptes des collectivités territoriales est un des processus qui vise à attester de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de ces entités publiques. Il s'agit de vérifier que les comptes reflètent fidèlement la situation financière de la collectivité et que les opérations ont été effectuées conformément aux règles en vigueur.

¹⁵⁹ Le calendrier de mise en œuvre de la réforme a nécessité selon la région l'édition de certificats administratifs pour mettre en cohérence le budget voté avec la nouvelle nomenclature ou de renforcer les notices d'information à destination des collectivités pour renseigner les annexes.

De plus, en sa qualité d'émetteur de titres de créances cotés sur un marché financier, la région a engagé une démarche lui permettant de satisfaire à une disposition européenne non transposée, à ce jour, en droit français, comme la Cour des comptes l'a souligné dans son bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux¹⁶⁰ ainsi que dans son référentiel relatif à l'instauration d'une obligation de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de taille importante¹⁶¹. En effet, à la suite de la réforme européenne de l'audit du 27 mai 2014, l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes, qui transpose cette réforme dans le droit national, définit « les personnes et entités dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé » comme étant des entités d'intérêt public (EIP). Alors que la directive ne semble prévoir aucune exonération qui exempterait les collectivités locales de son champ d'application, la transposition de la directive 2014/56/UE, faite dans le code de commerce, est incertaine quant à son application aux collectivités locales.

En raison de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, une démarche de certification des comptes implique une collaboration entre les services de la collectivité et ceux du comptable public, *a fortiori* dès lors que l'ordonnateur et le comptable public signent conjointement le CFU annuel de la région, ce qui est le cas pour la région Île-de-France depuis 2023.

La région et le comptable public collaborent effectivement : un bilan des travaux engagés par la région en matière de qualité comptable a été ainsi partagé avec le comptable public au printemps 2024. La collaboration porte également sur le cadre réglementaire à mettre en œuvre sur la base des travaux réalisés par Forvis Mazars. Toutefois, cette collaboration n'est pas structurée pour couvrir tous les enjeux de certification, ni formalisée. La convention de services comptables et financiers liant la région à la direction régionale des finances publiques (DRFiP)¹⁶², support permettant d'organiser le travail partenarial entre les parties, indiquée par la région en cours d'actualisation à l'issue du précédent contrôle de la chambre en réponse à l'une de ses recommandations, n'a jamais été signée¹⁶³. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région et le comptable public mentionnent les échanges engagés pour aboutir à la signature d'une convention de services comptables et financiers dans les prochains mois. Celle-ci visera à définir des objectifs communs axés sur l'amélioration de la qualité comptable. Le comptable public précise que la signature de ladite convention devrait intervenir au second semestre de l'année 2025.

La chambre prend note des échanges en cours entre le comptable public et la région.

¹⁶⁰ Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes, bilan final de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, janvier 2023, page 80.

¹⁶¹ Cour des comptes, référentiel relatif à l'instauration d'une obligation de certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements de taille importante, décembre 2023.

¹⁶² Ces conventions ont pour objectif de notamment d'améliorer la qualité des services comptables et financiers rendus aux collectivités.

¹⁶³ Chambre régionale des comptes, région Île-de-France, rapport d'observations définitives – exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 31.

5.2.2 Un diagnostic de « certificabilité » convergeant avec les constats issus des contrôles antérieurs de la chambre

La région a confié à Forvis Mazars le soin de réaliser un « diagnostic en vue de la préparation à la certification des comptes de la région Île-de-France » comportant un « diagnostic de certificabilité » (cf. annexe n° 4, tableaux n° 3) et un plan d'actions ayant permis à la région, en 2020, d'identifier par rapport aux processus à enjeux pour un commissaire des comptes, ses forces et faiblesses

À cette date¹⁶⁴, le prestataire note que la région dispose d'une équipe financière et comptable qui s'est appropriée la démarche et a anticipé les travaux à conduire.

Les points de vigilance portent sur :

- la mise en œuvre du référentiel comptable : valorisation des actifs, comptabilisation des retraits d'actifs, exhaustivité des amortissements, distinction entre les charges et les immobilisations, fléchage des subventions versées, approche par composant, etc. ;
- la mise en œuvre du contrôle interne à partir du référentiel des risques et de la cartographie des risques existante : il s'agit de mieux l'objectiver en le ciblant davantage dans une première étape, sur les processus qui concourent à la formation des comptes, à mieux outiller et mettre en place les diagrammes de flux, concevoir les matrices de risques et contrôles, définir les plans d'actions et mieux partager en associant les pôles et directions à la conception de ce dispositif ;
- le travail à conduire d'identification des actifs dont la région a le contrôle, en particulier sur les sujets suivants : valorisation des lycées (constructions et mobiliers), partenariats public privé (PPP), contrats de mise à disposition des biens immeubles ;
- l'information financière à produire (annexe aux comptes en particulier) en y associant le comptable public. Les notions d'engagements hors bilan et d'entités liées devront également être précisées.

Le diagnostic de certificabilité a identifié 25 risques côtés de 1 à 3 (cf. annexe n° 4, tableau n° 3). Ce diagnostic recouvre sept observations de fiabilité des comptes que la chambre a pu formuler à l'occasion de ses divers contrôles.

Ce diagnostic a débouché sur un plan d'actions regroupant 43 actions à conduire, dont 38 en lien avec une cause probable de réserve concernant 12 des 16 cycles comptables. Parmi ces 38 actions portant sur les causes de réserves ou de risques de réserves, 8 sont jugées « difficiles à mettre en œuvre » au regard de l'importance des moyens à mobiliser ou de la dépendance vis-à-vis d'acteurs externes à la région, représentant près de 20 % de l'ensemble du plan d'actions. Ce sont le plus souvent des actions structurantes touchant aux systèmes d'information et au contrôle interne mais également à la tenue des comptes de bilan de la collectivité, désormais de la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public avec le passage au CFU.

Le tableau qui suit présente une synthèse du plan d'actions par thème, importance pour la certification et degré de difficulté de mise en œuvre :

¹⁶⁴ Source : Forvis Mazars, *Diagnostic en vue de la préparation à la certification des comptes de la région Île-de-France, Diagnostic et plan d'actions, juillet 2020, page 13.*

Tableau n° 29 : Actions par thème, importance pour la certification et degré de difficulté de mise en œuvre identifiés en 2020

Importance pour la certification/ difficulté de mise en œuvre	1 (facile à mettre en œuvre, consistant à formaliser l'existant)	2 (action moyennement difficile à mettre en œuvre, nécessitant une évolution des pratiques de la région mais ne dépendant pas d'acteurs externes à la région)	3 (actions difficiles à mettre en œuvre au regard de l'importance des moyens à mobiliser ou de la dépendance vis-à-vis d'acteurs externes à la région)	Total
+++ Point essentiel et incontournable, source de réserve		Système d'information (2 actions) Immobilisations (2 actions) Recettes (1 action)	Contrôle interne (1 action) Immobilisations (3 actions) Personnel (1 action)	10 actions
++ Point d'importance moyennes, potentiellement source de réserve suivant les situations	Immobilisations (2 actions) Fonds propres (1 action) Recettes (4 actions) Charges de fonctionnement générales (2 actions) Personnel (1 action) Provision pour risques et charges (2 actions)	Immobilisations financières (4 actions) Recettes (4 actions) Personnels (2 actions) Charges de fonctionnement générales (1 action) Information financière (1) Dossier d'ouverture et de clôture (1)	Personnels (1 action) Charges de fonctionnement générales (1 action) Compte de régularisation (1 action)	28 actions
+ Point mineur, peu susceptible d'incidence sur l'opinion des commissaires aux comptes	Système d'information (1 action) Régies (1 action) Dette et trésorerie (1 action)	Système d'information (1 action) Dossier permanent (1 action)		5 actions
Total	15 actions	19 actions	8 actions	43 actions

Source : CRC, à partir de Forvis Mazars, Diagnostic en vue de la préparation à la certification des comptes de la région Île-de-France, Diagnostic et plan d'actions, 17 juillet 2020, page 39

5.2.3 Une finalisation des travaux de préparation à la certification nécessitant d'associer l'assemblée régionale

5.2.3.1 D'importants chantiers restant à conduire d'ici 2027

À la suite de ce diagnostic et de ce plan d'actions, la région a conduit des travaux afin de lever les risques identifiés en interne et/ou avec l'appui de son prestataire dans le cadre d'un accord-cadre relatif à des audits technico-financiers, des audits financiers et des missions d'accompagnement à la certification des comptes et deux marchés subséquents, l'un (fin 2022) relatif aux travaux d'accompagnement à la certification des comptes et le second (fin 2023) relatif à la stabilisation du contrôle interne comptable et financier et des procédures¹⁶⁵.

Les travaux réalisés par le prestataire portent majoritairement sur le contrôle interne, les immobilisations et les provisions pour risques et charges

Un tableau de suivi des travaux conduits par la région en miroir du plan d'actions de 2020 permet d'apprécier l'état d'avancement des travaux réalisés, engagés et restant à conduire dans la perspective de l'échéance de 2026, variable selon les domaines

¹⁶⁵ Le contrôle des marchés n'entre pas dans le périmètre du présent contrôle de la chambre. Au total, à la date de l'intervention de la chambre, le budget consacré à la démarche de certification des comptes est chiffré par la région à un peu moins de 220 000 € s'agissant des prestations dont 60 000 € pour le diagnostic de certificabilité.

En regard de 43 actions identifiées, cinq sont non renseignées : l'une concernant les systèmes d'information et quatre concernant les recettes non fiscales notamment les fonds européens. Quatre chantiers en lien avec les immobilisations n'ont donné lieu à aucune action.

En regard de la cartographie des risques mise en place et en lien avec le déploiement du contrôle interne comptable et financier, 15 processus ont été déployés parmi lesquels 11 sont à actualiser, 2 à reprendre, 11 sont en cours de déploiement et 21 sont à mettre en place. Les risques identifiés « à prioriser en urgence », selon la terminologie utilisée dans la matrice des risques, concernent la liquidation et le mandattement des achats, l'inventaire du patrimoine et la gestion des engagements hors bilans pour lesquels les processus sont en cours d'actualisation ou à déployer.

En matière de systèmes d'information, en lien avec la mise en place d'un pôle de transformation numérique, la région dispose d'une feuille de route formalisée en 2022 autour de deux principes : simplifier la vie des Franciliens et simplifier le travail des agents par la transformation numérique. Toutefois, à la date de l'intervention de la chambre, le diagnostic de la région indique que la robustesse du contrôle interne des systèmes d'information (SI) et leur capacité à répondre aux exigences de la certification n'ont pas encore été abordés.

Au total, dans la perspective d'une première certification des comptes de la région en 2026, des chantiers importants en termes d'enjeux, notamment en matière d'immobilisations, demandent à être engagés et nécessitent un travail avec le comptable public

5.2.3.2 Un pilotage de la démarche de certification à renforcer

En interne, une chargée de mission est affectée à 100 % à la préparation à la certification des comptes, notamment le suivi des missions confiées au prestataire et l'accompagnement du déploiement du contrôle interne. Une autre chargée de mission est affectée à 50 % mais principalement sur le contrôle interne (démarche globale pilotée par la mission simplification) et dans une moindre mesure plus spécifiquement sur les aspects comptables et financiers. Elle réalise en outre des missions d'audit de dispositifs. À cela, s'ajoutent les temps du directeur de l'audit (environ 25 % sur ce chantier). La démarche de certification a donné lieu à la création d'une équipe dédiée - cellule de préfiguration à la certification des comptes (CP2C) - au sein de la direction de l'audit du pôle finances avec pour mission la coordination transversale.

Cette démarche de préparation à la certification des comptes n'implique pas l'assemblée régionale. En amont de son lancement, la démarche n'a pas fait l'objet d'une délibération. Aucun compte rendu des travaux engagés depuis 2020 n'a été présenté aux élus de la région, que ce soit en commission des finances ou en assemblée régionale. La région prévoit de présenter l'avancement des travaux relatifs à la certification des comptes au comité d'audit en 2025, ainsi qu'au vice-président aux finances et au délégué spécial chargé de l'évaluation des politiques publiques, de la certification des comptes et de la gestion des fonds européens.

Comme l'a souligné le rapport final de la Cour des comptes sur l'expérimentation de la certification, outre l'association des directions en interne, une impulsion politique est nécessaire pour conduire le changement et assurer la transparence de cette démarche vis-à-vis des assemblées délibérantes, notamment par l'intermédiaire de la commission

des finances. En effet, l'implication des organes délibérants dans une telle démarche est un gage de réussite.

Au regard de ce qui précède, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation performance 3 : Pour finaliser la démarche de certification des comptes de la région, associer l'ensemble des directions de la région dans le cadre d'un pilotage par les élus.

5.2.4 Une gestion des actifs immobilisés perfectible

5.2.4.1 Une discordance persistante entre l'actif du comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait rappelé la nécessité de garantir la concordance entre l'actif du comptable public et l'inventaire de la collectivité.

En raison de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, le suivi du patrimoine relève d'une responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable public. L'ordonnateur est plus spécifiquement chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue d'un inventaire physique et comptable. Le comptable est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. Ainsi pour donner une image fidèle du patrimoine de la collectivité et comme une instruction le rappelle « *ces deux documents, l'inventaire comptable et l'état de l'actif [...] doivent, en toute logique, être concordants* »¹⁶⁶.

Les états d'inventaire comptable au 31 décembre 2023 transmis par la région divergent de l'état de l'actif du comptable arrêté à cette même date, avec une valeur brute globale qui présente un écart de 10 Md€ (35,2 Md€ à l'état de l'actif et 25,9 Md€ à l'inventaire). La région a précisé qu'elle n'était pas en mesure de déterminer l'origine de ces discordances. Le comptable public identifie, à l'appui d'un nouvel état d'inventaire transmis par la région, un écart de 19,63 Md€ avec l'état de l'actif.

Sur les 10 Md€ d'écart identifiés par la chambre, 3,67 Md€ concernent *a minima* les lycées. L'état de l'actif du comptable intègre en effet au compte 2313 « Immobilisations en cours – construction », 1 638 fiches inventaire, dont le libellé contient « Lyc » ou « établissement public local d'enseignement (EPLE) » d'une valeur brute de 3,67 Md€ et qui sont absentes de l'inventaire comptable régional transmis. Cette situation témoigne d'une carence du suivi par la région de ses actifs immobilisés, y compris pour les biens qu'elle a, elle-même, mis en service et dont elle est propriétaire. Cette carence impacte la fiabilité du résultat de la région, les lycées acquis depuis le 1^{er} janvier 2005 étant obligatoirement amortissables (cf. *infra* point 5.2.4.3).

¹⁶⁶ Guide des opérations d'inventaire validé par le comité national de fiabilité des comptes locaux (annexé à l'instruction NOR INTB 1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71, M57, M4), page 9.

D'autres lycées demeurent absents de l'inventaire comptable. L'absence d'intégration complète au patrimoine régional des lycées, que la région indiquait avoir engagé dans sa réponse au dernier contrôle de la chambre, demeure. La région n'a pas précisé le nombre de lycées restant à intégrer.

La région indique avoir lancé un travail d'inventaire physique et que ce recensement montre que 35 lycées sont encore propriétés de l'État. Ces biens ne figurent ni à l'inventaire comptable¹⁶⁷ de la région, ni à l'actif du comptable public. Elle fait également état de difficultés pratiques pour déterminer l'origine de propriété de plusieurs établissements.

Par ailleurs, la méthode retenue par la région pour tenir son inventaire comptable ne permet pas la correcte comptabilisation des biens y figurant. Alors que les lycées sont des biens significatifs compte tenu de leur valeur, leur comptabilisation à l'inventaire comptable n'est pas systématiquement individualisée du fait de la méthode retenue pour la numérotation et la dénomination des fiches inventaire¹⁶⁸. Concernant les modalités d'enregistrement des biens à l'inventaire, notamment pour le suivi des biens individualisables, la région n'a pas répondu. L'état d'inventaire comptable régional transmis ne permet donc pas d'identifier sur les 469 lycées publics d'Île-de-France, le nombre d'établissement intégrés et la valeur de chacun d'entre eux.

L'inventaire comptable devant être le reflet de l'inventaire physique, il doit rendre compte de l'usage qui est fait des biens. L'inventaire régional transmis révèle la valorisation de plusieurs véhicules acquis avant 1990¹⁶⁹, dont certains en 1987, pour laquelle la région n'a pas apporté de réponse permettant de statuer sur l'existence ou non de ces véhicules dans son parc automobile. La région indique que la direction de la comptabilité est tributaire des informations transmises par les directions opérationnelles sur la situation de l'inventaire physique, qui, s'il elles existent, demeurent insuffisantes. La région précise également que son pôle lycées a entrepris le développement de nouveaux outils de suivi des opérations et de gestion patrimoniale, ainsi que de gestion de la commande publique. La chambre note toutefois que le nouvel outil de gestion immobilière, acquis par la région, ne permet pas de rapprocher les données physiques et les données comptables. Compte tenu des éléments exposés précédemment, la chambre souligne à nouveau l'exigence de garantir la concordance entre les données comptables et l'état physique des actifs, ce qui nécessite de mettre en place des outils et des procédures d'inventaire rigoureuses, régulières et documentées des actifs. Dans cette perspective, elle formule la recommandation suivante :

Recommandation régularité 2 : Afin d'assurer une image fidèle du patrimoine de la région, mettre en cohérence l'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur avec l'actif comptable du comptable public conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

¹⁶⁷ Les états d'inventaire au 31 décembre 2023 transmis par la région n'indiquent aucun bien valorisé au compte 217 « Immobilisations reçues au titre d'un mise à disposition ».

¹⁶⁸ Le suivi individualisé des biens significatifs est recommandé par le [guide](#) des opérations d'inventaire validé par le comité national de fiabilité des comptes locaux. Source : guide précité, page 15. À la région, le libellé donné à certaines fiches inventaire est générique (par exemple, fiche inventaire n° 9820 « 78-Divers villes-Divers lycées-301MANDAS ». Source : état d'inventaire de la région, page 360 alors que plusieurs numéros d'inventaire sont attribués à un même bien sans rattachement systématique à un même numéro racine (par exemple, le compte « 21312 – bâtiments scolaires » intègre 36 fiches inventaire différentes valorisées pour le bien désigné « 93 Le Raincy – Schweitzer Lyp ». Dans l'état transmis par la région à la chambre, six de ces fiches n'intègrent aucun numéro d'inventaire racine).

¹⁶⁹ 36 véhicules pour un montant total de 365 804,45 € (valeur brute).

5.2.4.2 Un périmètre à clarifier des actifs immobiliers immobilisés dans les comptes de la région

Pour l'exercice de ses compétences, une région dispose d'actifs, principalement immobiliers, qui lui ont été transférés dans le cadre des lois de décentralisation ou qu'elle a acquis ou bien encore qu'elle met à disposition notamment des groupements, dont elle est membre, ou des délégataires dans les conditions prévues par la loi. L'état de l'actif retrace comptablement ces différentes situations juridiques sur la base d'un inventaire physique et comptable tenu par l'ordonnateur.

Depuis plusieurs années, la région conduit une politique active de gestion de ses actifs, et qui s'est traduite par la cession ou la mise en location des implantations historiques de la région dans le cœur de Paris¹⁷⁰.

En matière d'espaces verts, compétence et organisation spécifiques à la région Île-de-France pour laquelle elle a investi en moyenne 17,81 M€ en crédits de paiements par an sur la période 2019-2023, l'AEV(IDF Nature) gère pour le compte de la région, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales¹⁷¹, son patrimoine naturel sans que ce patrimoine soit retracé et suivi dans les comptes de l'AEV comme relevés par les différents rapports de la chambre¹⁷². La région n'a pas apporté d'explication à cette situation. Celle-ci mériterait d'être clarifiée si l'existence de l'agence devait perdurer.

Les îles de loisirs régionales, héritées de l'État dans le cadre des lois de décentralisation, n'ont pas été mises à disposition par la région des 11 syndicats gestionnaires dont elle est membre : les statuts de ces syndicats, anciens, dissocient le financement du fonctionnement (à la seule charge des départements et communes membres) de celui de l'investissement, à la seule charge de la région contrairement à ce que prévoit la règlementation, avec des conséquences en matière de traitement comptable des subventions adressées par la région aux syndicats, et également des conséquences fiscales, la région ne pouvant bénéficier du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), bien que finançant intégralement les investissements. La région indique que les règles de gouvernance des syndicats n'ont pas évolué en réponse aux recommandations de la chambre, cette modification nécessitant l'accord de toutes les parties¹⁷³. En revanche, la région précise que le mécanisme de versement du FCTVA perçue par les syndicats à la région, contesté par l'administration, a été arrêté, ce qui a nécessité en 2023 des opérations d'apurement comptables d'un montant de 1,06 M€. Elle indique par conséquent ne plus percevoir de FCTVA sur ces investissements pour lesquelles elle a investi en moyenne 11,21 M€ en crédits de paiement par an sur la période 2019-2023.

¹⁷⁰ La politique immobilière et de valorisation du patrimoine régional n'entrent pas dans le périmètre du présent rapport.

¹⁷¹ Article R. 4413-1 du CGCT : (...) 3° Elle poursuit au nom et pour le compte de la région les opérations d'acquisition, de gestion et d'aliénation ou d'échange d'espaces verts, de forêts et de promenades décidées en application de l'article L. 4413-1 ; elle règle les dépenses correspondantes et, le cas échéant, d'aménagement et d'entretien des biens acquis (...).

¹⁷² Chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, page 84 ; chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts (Île-de-France Nature) et ses relations avec la région Île-de-France, avril 2024, page 30.

¹⁷³ L'analyse la politique de la région en matière des îles de loisirs n'entre pas dans le périmètre du présent rapport.

Les modalités d'organisation juridique de l'exercice d'une compétence, ayant des incidences sur le périmètre du bilan de la région, son suivi et son traitement budgétaire et comptable ainsi que le cas échéant en matière de financements *via* le FCTVA, la chambre invite la région, au regard des enjeux financiers à clarifier ces situations, en lien avec les services de l'État compétents.

5.2.4.3 Une gestion des amortissements à mettre en conformité avec la réglementation

La correcte valorisation de certaines immobilisations figurant au bilan suppose la constatation comptable, par l'amortissement, d'un amoindrissement de sa valeur résultant notamment du temps et de l'usage qui est fait de ces biens : l'amortissement est une dépense obligatoire du budget de la région. L'amortissement d'un bien débute à sa mise en service et pour une durée probable d'utilisation. Aussi et conformément au recueil des normes comptables pour les entités publiques locales (RNCEPL) « *à la date de mise en service, la totalité des montants inscrits en immobilisation corporelle en cours depuis le commencement des travaux est transférée en immobilisation corporelle. Aucun montant ne doit alors figurer en immobilisation corporelle en cours au titre de l'immobilisation considérée* »¹⁷⁴. L'instruction budgétaire et comptable M57 précise que « *[le compte 23 – immobilisations en cours] enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées ou non mises en services à la fin de chaque exercice* »¹⁷⁵.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé « *[une] comptabilisation partielle des travaux achevés [ayant] pour effet de minorer les dotations aux amortissements des immobilisations [faussant] en partie le résultat de fonctionnement* ». Cette situation a perduré sur la période sous revue avec un solde débiteur moyen du compte « 231 - Immobilisations corporelles en cours » de 6,75 Md€ (cf. annexe n° 4, tableau n°4). Si la région indique avoir réalisé depuis le dernier contrôle des opérations de régularisation à hauteur de 59,68 M€, au compte 231, plusieurs biens demeurent comptabilisés au compte « 2313 – Constructions » malgré une mise en service intervenue depuis plusieurs années. Il en est par exemple ainsi du lycée international de Noisy-le-Grand dont l'amortissement n'a pas débuté malgré une mise en service à la rentrée 2016, soit une minoration de la dotation aux amortissements de 12,73 M€¹⁷⁶ pour ce seul bien. Le comptable public évoque le processus de régularisation mené conjointement avec la région, en indiquant un montant de 495 M€ déjà comptabilisé à ce titre sur la période 2019-2023.

Comme la chambre l'a déjà constaté, l'absence d'amortissement majore artificiellement le résultat de fonctionnement de la collectivité du montant des dotations

¹⁷⁴ RNCEPL, norme n° 6 « les immobilisations corporelles », janvier 2024. Source : arrêté du 13 novembre 2023 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales visés à l'alinéa 2 de l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi qu'à certains établissements publics.

¹⁷⁵ Tome 1, page 109.

¹⁷⁶ Minoration entre 2017 et 2023, sur la base d'une valeur brute à l'actif du comptable de 54 563 501,40 € (fiche inventaire n° 21496), d'un début d'amortissement l'année suivant la mise en service du bien (2017) et une durée d'amortissement de 30 ans conformément à la délibération n° CR 03-05 du 31 janvier 2005 portant mise en place de l'inventaire comptable à la région Île-de-France : méthode comptable et durées d'amortissement.

d'amortissement non constatées, ce qui nuit à l'image fidèle de son résultat et de sa situation financière.

La région dit prendre en compte la nécessité de procéder à l'intégration des immobilisations. Elle précise qu'un travail de fiabilisation des actifs et d'apurement des immobilisations est prévu avec le pôle lycées dès le second semestre 2025. Au regard de ce qui précède, la chambre maintient donc la recommandation suivante :

Recommandation régularité 3 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat, fiabiliser l'intégration des immobilisations conformément au recueil des normes comptables et à l'instruction budgétaire et comptable M57 pour les entités publiques locales pour procéder à leur amortissement dans les conditions prévues à l'article D. 4321 1 du code général des collectivités territoriales.

En application des dispositions des instructions budgétaires et comptables M71 puis M57, l'obligation d'amortir concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 2005. Or, les états d'inventaire transmis par la région comptabilisent au 31 décembre 2023, des écritures d'amortissement pour des biens acquis avant le 1^{er} janvier 2005. La région évoque des erreurs dans le renseignement des dates d'acquisition et de mise en service. Le comptable public explique la comptabilisation d'écritures d'amortissement pour des biens immobiliers acquis avant 2005 du fait qu'ils aient été exclus du dispositif de sortie simplifié de l'actif. Toutefois, aucune délibération du conseil régional n'a autorisé la reconstitution de ces amortissements, alors que l'instruction prévoit explicitement cette formalité.

Par ailleurs, le prestataire chargé du diagnostic de certificabilité relève la non-conformité à l'instruction budgétaire et comptable M57 des modalités de reprise au compte de résultat qu'opère la région pour les subventions reçues attachées à des biens amortissables¹⁷⁷. Alors que la région calibre le montant des reprises annuelles sur la base d'une durée d'amortissement forfaitaire de 15 ans¹⁷⁸, l'instruction budgétaire et comptable M57 prévoit une reprise annuelle « au même rythme que l'amortissement du bien » subventionné. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région assure avoir mis en conformité sa pratique d'amortissement des subventions d'investissement reçues, avec l'adoption de l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2023. Faute de traitement intégré au système d'information financier, elle avance comme seules garanties de la corrélation des amortissements des dépenses et des recettes reçues liées à un même bien, la tenue d'un suivi extra-comptable et la conduite de contrôles réguliers sans en préciser ni la nature, ni la fréquence.

¹⁷⁷ Source : Forvis Mazars, restitution de la mission C6 – Fonds propres, document non daté, page 22.

¹⁷⁸ Soit une annuité d'amortissement d'un 1/15^{ème} du montant de la subvention.

5.2.4.4 Une absence persistante de dépréciation des immobilisations financières

En application de l'article D. 4321-2 du CGCT, la constatation de dépréciations est obligatoire en cas de perte de valeur d'une immobilisation. Au 31 décembre 2023, la région n'a pas constitué de provisions pour dépréciation malgré le très faible taux de recouvrement sur plusieurs aides remboursables versées et immobilisées à son actif. Les aides remboursables versées par la région au titre du fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel en sont un exemple. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait déjà relevé la faible récupération de ces aides¹⁷⁹. Au 31 décembre 2023, sur 89,76 M€ d'aides versées¹⁸⁰, seul un montant de 0,47 M€ a fait l'objet de titres de recettes, soit un taux de récupération de 0,5 %.

La région indique que, compte tenu des montants significatifs en jeu qui ne seront probablement pas recouvrés, elle a fait le choix de ne pas provisionner mais d'opérer directement les régularisations nécessaires dans les comptes pour apurer les aides qui n'ont pas été remboursées. Si ces écritures d'apurement s'imposent une fois éteinte l'obligation de remboursement par le bénéficiaire, elles ne sauraient toutefois faire obstacle à l'application de la réglementation qui impose de comptabiliser la dépréciation en cas de perte possible de la valeur de l'actif. La réglementation précise que « *la valeur d'inventaire des prêts et créances [...] s'apprécie au regard du risque de non recouvrement de la créance. Une dépréciation est comptabilisée lorsque la valeur probable de recouvrement des prêts et créances [...] devient inférieure à la valeur nette comptable* »¹⁸¹.

Parmi les immobilisations financières valorisées par la région figurent les participations en capital qu'elle détient dans d'autres entités pour un montant total de 117,03 M€. Conformément à la réglementation¹⁸², l'évaluation de ces participations dans les comptes doit s'appuyer sur leur valeur d'utilité qui représente ce que l'entité accepterait de décaisser pour obtenir ces participations si elle avait à les acquérir. Une dépréciation est enregistrée lorsque la valeur d'utilité de la participation est inférieure à son coût d'entrée dans le patrimoine de la région. À la date de l'intervention de la chambre, aucune dépréciation n'est comptabilisée par la région. Les travaux préparatoires à la certification confirment l'absence de tests de dépréciation sur les titres de participation et évaluent la provision pour dépréciations à 3,7 M€ sur la base des comptes 2021.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la région de mettre en place une revue de valeur de ses immobilisations financières et de procéder à la constatation des dépréciations à la hauteur de la perte de valeur estimée. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique prendre en compte cette

¹⁷⁹ Taux de récupération moyen de 1,5 % sur la période 2015-2019, Source : CRC Île-de-France, région Île-de-France – la politique culturelle, novembre 2021, page 44.

¹⁸⁰ Au 31 décembre 2023, 139,76 M€ ont été mandatés sur le compte 2764 « Crédits sur particuliers et personnes morales de droit privé », dont 50 M€ au titre du « fonds rebond Feder IDF ». Les autres écritures concernent les aides remboursables versées au titre du fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel (89,76 M€).

¹⁸¹ Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, norme n° 7 relative aux immobilisations financières, janvier 2024.

¹⁸² Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, norme n° 7 relative aux immobilisations financières, janvier 2024.

recommandation, sans toutefois préciser les moyens envisagés pour ce faire, ni le calendrier retenu.

La chambre maintient donc la recommandation suivante :

Recommandation régularité 4 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat de la région, constater les dépréciations pour pertes de valeur en application de l'article D. 4321 2 du code général des collectivités territoriales.

5.2.4.5 Une démarche d'apurement des avances remboursables à mettre en place

Les avances remboursables versées pour financer des dépenses immobilisables pour le bénéficiaire sont, elles-mêmes, immobilisées au bilan de la région. Ces aides sortent du bilan lors de leur remboursement à la région, avec l'émission d'un titre de recettes adressé au bénéficiaire. Si ces aides ne sont pas récupérables¹⁸³, elles ne peuvent pas pour autant être maintenues au bilan de la région en tant qu'immobilisations financières. Ces écritures peuvent être régularisées par une transformation de l'avance en subvention, après délibération de l'assemblée délibérante, et si les conditions juridiques sont remplies. Au cas d'espèce, le comptable public a indiqué que la transformation des avances remboursables cinématographiques en subventions était conforme au droit européen (article 54 du règlement UE n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 modifié).

Dans son précédent rapport, la chambre reprenait l'engagement de la région de traduire dans ses comptes, la réalité ou non du remboursement des aides remboursables au cinéma et au jeu vidéo, à l'issue du délai de remboursement et conformément aux dispositions des conventions signées. Au 31 décembre 2023, la chambre constate que les aides versées au titre du fonds de soutien en faveur du cinéma et de l'audiovisuel et non remboursées dans le délai conventionné¹⁸⁴ n'ont pas été régularisées¹⁸⁵.

¹⁸³ Le règlement de certaines aides remboursables fixe des conditions à leur remboursement par le bénéficiaire.

¹⁸⁴ La convention type portant fonds de soutien au cinéma et à l'audiovisuel conclue entre la région et le producteur prévoit une obligation de remboursement pendant les cinq premières années d'exploitation de l'œuvre. Sources : délibération n° CR 46615 du 10 juillet 2015 relative au cinéma et à l'audiovisuel adaptation des dispositifs régionaux aux évolutions européenne et nationale et délibération n° CR 2017-10 du 26 janvier 2017 relative aux aides régionales au cinéma et à l'audiovisuel, refonte du fonds de soutien cinéma et audiovisuel, amélioration de l'aide à l'écriture de scénario dans le cadre du développement de la filière de scénaristes en Île-de-France. Cette dernière délibération ne comporte pas de convention type en annexe.

¹⁸⁵ Ces aides sont mandatées au compte 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé ». Le tableau de suivi du compte 2764 au 31 décembre 2023 communiqué par la région confirme l'absence d'émission de titres régularisant l'absence de remboursement d'aides, notamment celles versées en 2017 pour lesquelles l'obligation de remboursement a pris fin en 2022.

La région a cependant initié, sur la période, une démarche d'apurement des aides non remboursées. Elle a indiqué qu'une première étape de régularisation des avances non remboursées était en cours de mise en œuvre pour un montant total de 6,4 M€. À cet effet, elle a précisé à la chambre qu'une autorisation d'engagement de 4 M€ avait été affectée en 2022¹⁸⁶, selon elle, aurait dû couvrir un premier ensemble de dossiers à régulariser à hauteur de 3,6 M€ sur l'exercice 2024. Ces écritures de régularisation n'ont toutefois pas été effectuées à ce jour. En effet, le schéma d'apurement adopté par la région, à la suite du précédent rapport de la chambre, fait toujours l'objet d'échanges avec la DRFiP. La chambre prend note des échanges entre la région et le comptable public sur le schéma comptable à appliquer et l'invite à examiner l'ensemble de ses dispositifs pour déterminer les montants à apurer¹⁸⁷.

5.2.5 Un défaut de suivi et de valorisation de l'actif circulant (créances) à résorber

5.2.5.1 Une démarche nouvelle de provisionnement pour créances douteuses à renforcer

À la demande du comptable public, la région constate depuis 2022 la dépréciation des comptes de tiers en constituant une provision pour créances douteuses conformément à la réglementation, les provisions constituant une dépense obligatoire. Au 31 décembre 2023, la provision constituée s'élève à 7,75 M€. Elle concerne 29 créances, dont une d'un montant 6 M€¹⁸⁸.

La provision constituée est sous-dimensionnée en regard du montant constaté des créances à plus de quatre ans qui s'élève à 11 M€¹⁸⁹. Elle n'intègre pas, notamment, certaines créances pourtant prescrites et pour lesquelles le comptable public a effectué les diligences nécessaires.

La région avait indiqué avoir réalisé, en collaboration avec le comptable public, un travail visant à déterminer une méthode de dépréciation des créances. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région précise qu'elle a appliquée la nouvelle méthode de dépréciation des créances au budget primitif 2025 avec pour conséquence, l'augmentation de la provision pour créances douteuses, à hauteur de 2,3 M€ nets. Le comptable public relève cette comptabilisation dans sa réponse, en mentionnant les améliorations observées dans le suivi des créances irrécouvrables et leur recouvrement qu'il attribue à la collaboration engagée en 2024. La région s'engage à participer à la réflexion envisagée par la DRFiP sur la mise en place d'une nouvelle stratégie de

¹⁸⁶ Par délibération n° CP 2022-441 du 10 novembre 2022 (article 10), une autorisation d'engagement de 4 M€ a été affectée pour la régularisation comptable d'aides non remboursées au titre du fonds de soutien cinéma et audiovisuel.

¹⁸⁷ Par délibération n° CP 2021-167 du 1^{er} avril 2021, la région a reconduit le fonds régional d'urgence à destination des communes ou de leurs groupements touchés par les inondations (article 13), sur la base d'un règlement d'intervention qui prévoit la restitution de toute ou partie de l'avance et/ou sa transformation en subvention dans un délai d'un an au plus tard suivant la date d'attribution de l'avance en commission permanente (article 14). Par cette même délibération, la région a décidé de financer, au titre de ce dispositif, une opération de réfection de voirie et berge attenante à hauteur de 49 000 €. Cette avance a été versée par mandat n° 26688 du 2 août 2021. Aucun titre de recettes n'a été émis au 31 décembre 2023 pour la restitution de cette avance et/ou sa transformation en subvention.

¹⁸⁸ Le contrôle des créances douteuses n'entre pas dans le périmètre du présent contrôle.

¹⁸⁹ Source : présentation statistique des restes à recouvrer au 31 décembre 2023, transmise par le comptable public.

recouvrement en cohérence avec la politique de non-valeur et de provisionnement, avec la tenue de points trimestriels sur les dossiers à enjeux et l'analyse des restes à recouvrer.

La chambre invite la région à poursuivre la démarche engagée avec le comptable public pour fiabiliser son provisionnement pour créances douteuses qui doit être opérant dès l'apparition d'un risque d'irrécouvrabilité de la créance.

5.2.5.2 Un apurement des créances irrécouvrables à réaliser

Lors de son précédent contrôle, la chambre relevait la présence de créances anciennes à apurer. Entre 2019 et 2023 le montant des admissions en non-valeur (ANV) est resté faible, inférieur, en moyenne annuelle, à 1 % des créances contentieuses, avant une progression observée en 2024 (cf. annexe n° 4, tableau n° 5). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région affirme qu'elle a procédé depuis, à l'apurement par délibération de l'ensemble des ANV portant sur des créances de fonctionnement proposées par le comptable public. Ce dernier précise en réponse à la chambre son objectif de faire vivre, dès 2025, des échanges réguliers sur les sujets « recettes et recouvrement » avec la région.

Plusieurs créances anciennes demeurent à la lecture de l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2023. Les titres émis entre 2001 et 2006 à l'encontre de l'agence foncière et technique de la région parisienne devenue Grand Paris Aménagement et la ville nouvelle d'Évry, dont la chambre avait demandé l'apurement lors de son précédent contrôle, n'ont pas été apurés malgré les diligences du comptable public actées par la région et leur prescription à hauteur de 1,04 M€. Le comptable public a indiqué à la chambre que des échanges étaient en cours avec la région concernant ces titres. Il précise que la région a récemment pris contact avec la DRFiP afin de définir une stratégie d'apurement, par admission en non-valeur, des créances devenues irrecouvrables.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite la région à poursuivre les travaux engagés avec le comptable public pour apurer, par admission en non-valeur, les créances devenues irrecouvrables dans les conditions prévues par l'instruction du 20 décembre 2021 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, que ces créances aient ou non, fait l'objet d'un provisionnement préalable.

5.2.5.3 Une gestion des admissions en non-valeur à réorganiser

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la région d'organiser la délégation des admissions en non-valeur (ANV) sur la base de critères objectifs afin de garantir l'adoption en séance plénière, des pertes sur des créances qui pourraient être jugées stratégiques, de par leur nature ou leur volume financier notamment. La chambre constate que la région n'a pas amendé en ce sens la délibération portant délégation à la commission permanente et qu'au surplus, elle n'a pas renvoyé au conseil régional le vote des dossiers présentant les volumes financiers les plus importants sur la période.

Si comme l'indique la région, le montant moyen des demandes d'ANV sur la période 2019-2023 est de 757 €, deux créances de 100 938 € et 79 414 € concernant le

même débiteur - qui représentent à elles seules 69 % des ANV mandatées¹⁹⁰ sur cette même période ont été délibérées par la commission permanente.

La gestion déconcentrée des ANV génère deux écueils :

- la complexification de l'instruction des dossiers proposés par le comptable public, qui sont répartis entre les différentes directions opérationnelles. Cette organisation génère une lourdeur dans les procédures, qui allonge les délais de traitement. Elle conduit à un travail de suivi et de relance de la direction des finances auprès des directions opérationnelles pour l'instruction de leurs dossiers auprès de l'instance délibérative¹⁹¹, ainsi que pour l'engagement comptable des délibérations¹⁹² ;
- l'information des élus régionaux est compliquée par l'absence de délibération dédiée aux ANV. Celles-ci peuvent donner lieu à plusieurs délibérations sur un même exercice budgétaire sans qu'il en soit fait systématiquement mention dans le libellé desdites délibérations.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite la région à procéder à un réexamen de la procédure de gestion des ANV.

5.2.6 Des dépenses de fonctionnement imputées de manière erronée en investissement

En application de l'article L 4231-2 du CGCT et de l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L. 2122-21, L. 3221-2 et L. 4231-2 du CGCT, un arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local¹⁹³ et une circulaire du 26 février 2002 fixent les règles d'imputation des dépenses du secteur public local¹⁹⁴. Concernant les dépenses sur des biens existants, la circulaire établit une distinction entre les dépenses d'entretien et de réparation, qui sont des charges, et les dépenses d'amélioration, qui constituent des immobilisations. Sur la base d'un échantillonnage de 28 mandats au titre du plan de maintenance des lycées¹⁹⁵, la chambre constate que plusieurs dépenses liées à des travaux de peintures intérieures réalisées dans les lycées sont imputées à tort en section d'investissement pour un montant total de 1 046 131 €. La circulaire de 2002 précitée précise en effet que ce type d'intervention constitue une charge, limitant l'imputation en section d'investissement, aux seuls travaux de ravalement et de peintures extérieures.

¹⁹⁰ Le montant total des ANV mandatées entre 2019 et 2023 est de 260 953,30 €.

¹⁹¹ Certaines directions peuvent être amenées à instruire des délibérations pour des sommes minimes. Par exemple, le pôle lycées est concerné par deux créances de 0,04 € et 0,01 € proposées en octobre 2022 par le comptable public (liste 689/22) et qui n'avaient pas encore été délibérées début septembre 2024.

¹⁹² À titre d'exemple et sur la base du tableau transmis par la région, les ANV délibérées en janvier 2024 (délibération n° CP 2024-031 du 31 janvier 2024) n'avaient pas fait l'objet d'un engagement comptable au 5 septembre 2024. Ces ANV n'étaient donc pas mandatées à cette date.

¹⁹³ Arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L. 2122-21, L. 3221-2 et L. 4231-2 du code général des collectivités territoriales

¹⁹⁴ Circulaire NOR INT B0200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local (comptabilités M14, M51, M52, M1-5-7 applicable aux syndicats mixtes, M6, M61).

¹⁹⁵ 28 mandats (1 046 130,54 €) sur la base de la liste des mandats de paiements effectués, sur la période sous revue, par la région au titre du plan pluriannuel de maintenance des lycées. Cet échantillonnage a été constitué à partir des mandats qui pointent, dans la liste, sur l'objet du marché « Travaux peinture lycées et tous bâtiments régionaux ».

L’enjeu de la bonne imputation des dépenses figure dans le plan d’actions défini sur la base du diagnostic de certificabilité. À propos de la procédure interne mise en place en la matière, la région indique l’existence d’un double contrôle par le pôle finances, du choix d’imputations comptables fait par les directions opérationnelles¹⁹⁶. Le bilan à date des travaux réalisés en amont de la certification indique cependant que la revue de méthode et des procédures restait une action à réaliser, ces sujets n’ayant pas encore été évoqués dans le cadre de la certification.

Cette pratique irrégulière majore le résultat de fonctionnement de la région et revient également à faire financer par l'emprunt des dépenses de fonctionnement relevant d'un financement par l'impôt. En outre, elle altère la lecture des ratios financiers permettant de qualifier la soutenabilité des équilibres financiers et par conséquent ne donne pas une image fidèle de ses résultats et de sa situation financière.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région reconnaît les erreurs d'imputation des dépenses échantillonnées. Elle réfute toutefois le caractère systémique de la pratique consistant à imputer en investissement les dépenses d'entretien sur des biens existants. L'affirmation selon laquelle ces erreurs seraient marginales n'est cependant pas soutenue par des données ou des analyses, la région ne fournissant aucun élément pour étayer cette affirmation. Par ailleurs, la chambre constate que ses comptes ne font apparaître, entre 2019 et 2023, aucune dépense imputée au compte 6152 « entretien et réparations » du chapitre 932 (enseignement, dépenses de fonctionnement), confirmant que les dépenses courantes d'entretien et de réparation des lycées dont la région à la charge, ont bien été imputées à tort sur la section d'investissement.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la région de se conformer à la réglementation en renforçant son contrôle interne sur ce point et maintient la recommandation suivante :

Recommandation régularité 5 : Afin d'assurer une image fidèle du résultat de la région, procéder à une correcte imputation des dépenses de fonctionnement en application de l'article L. 4231 2 du CGCT et de l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L. 2122 21, L. 3221 2 et L. 4231 2 du CGCT.

5.2.7 Des progrès à poursuivre en matière de gestion des provisions pour risques et charges

Dans son précédent rapport, la chambre avait souligné l’obligation pour la région de se conformer aux dispositions de l’article D. 4321-2 du CGCT qui prévoit que « *la constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire dès qu'il y a apparition d'un risque [...]* ».

Au 31 décembre 2023, la provision pour risques et charges constituée porte sur les litiges et contentieux et s’élève à 17,98 M€. Sur la base de contrôles par échantillonnage, la chambre constate que les provisions pour contentieux sont constituées ou reprises de manière justifiée sur la période.

¹⁹⁶ Ce contrôle est effectué en amont de l’engagement (en amont du passage en commission permanente ou avant la notification du marché) et au moment du mandatement.

La région a fait état, pendant l'instruction, d'une procédure interne documentée aux différentes étapes du processus : le recensement et le suivi des litiges en cours est centralisé au sein des services, à l'appui d'un tableau de bord permettant de justifier et d'historiser l'estimation du provisionnement proposé par le service contentieux et assurances. La procédure écrite prévoit les modalités et le calendrier d'échanges avec la direction de la comptabilité pour garantir la comptabilisation du provisionnement, ou sa reprise, aux différents stades budgétaires. La démarche de provisionnement pour risques et charges de la région est circonscrite au seul risque contentieux. La région ne fait par ailleurs pas état de procédure interne pour identifier d'autres risques potentiels et en évaluer l'impact financier le cas échéant. Au 31 décembre 2023, la région n'a comptabilisé aucune provision pour compte épargne-temps (CET), laquelle entre pourtant dans le périmètre de ses dépenses obligatoires¹⁹⁷. Une estimation en a cependant été faite par la région. Évaluée à 3,122 M€ au 31 décembre 2022, cette estimation de provision pour CET « *n'inclut [néanmoins] pas les agents des lycées en raison d'une absence de visibilité* »¹⁹⁸. Or, les agents des lycées représentent à cette date 8 731 agents, soit 83,03 % des effectifs permanents et bénéficient bien du dispositif du CET. La méthode de valorisation retenue, basée sur une indemnité forfaitaire, diverge par ailleurs de celle préconisée par la direction générale des finances publiques (DGFiP) qui retient une valorisation au coût journalier chargé¹⁹⁹. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région précise qu'elle entend appliquer les recommandations formulées par l'audit conduit sur le cycle « provisions pour risques et charges » dans le cadre des travaux préparatoires à la certification. La région s'engage également à chiffrer la provision pour CET à fin 2025.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite la région à procéder à une revue de l'ensemble des risques et charges afin de déterminer un montant adéquat de provisionnement et de mettre en place un processus de suivi régulier de ces provisions.

5.2.8 Des procédures de suivi des engagements hors bilan à compléter

Conformément à la réglementation, la région recense différents états relatifs aux engagements hors bilan dans ses comptes qui ne sont plus identifiés comme tels²⁰⁰. Les engagements recensés dans le CFU 2023 sont de diverses natures et portent sur des volumes financiers d'un montant total de 49,36 M€. Le détail est retracé dans le tableau suivant :

¹⁹⁷ Réponse du Ministère auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, publiée dans le Journal Officiel Sénat du 12 janvier 2023, page 173. <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ221003067.html>

¹⁹⁸ Source : Forvis Mazars, audit de section « provision pour risques et charges ».

¹⁹⁹ Source : Forvis Mazars, audit de section « provision pour risques et charges ».

²⁰⁰ Depuis le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, les annexes relatives aux engagements hors bilan ne font plus l'objet d'une rubrique dédiée dans la maquette règlementaire.

Tableau n° 30 : Montant des engagements hors bilan donnés au 31 décembre 2023 par catégorie

<i>Catégorie d'engagements hors bilan donnés</i>	Montant de l'engagement (en €)
<i>Avance en compte courant d'associés</i>	900 000
<i>Contrat de partenariat public-privé (PPP)</i>	44 797 060
<i>Garanties d'emprunts</i>	3 659 193
Total	49 356 253

Source : CRC, d'après le CFU 2023

Le recueil et le suivi des risques hors bilan ne font pas l'objet d'une gestion centralisée au sein des services régionaux. La région confirme l'existence d'un mode de gestion déconcentré au niveau des pôles opérationnels, avec un système de prévention des risques qui reste en construction. Si l'identification et le suivi des engagements hors bilan figurent parmi les enjeux soulevés par le diagnostic de certificabilité réalisé en 2020, seuls les engagements liés aux garanties d'emprunt ont, à date, fait l'objet d'un dispositif de contrôle interne. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région précise qu'elle effectuera un recensement des engagements hors bilan, au-delà des garanties d'emprunt, dans le cadre de la préparation, à titre expérimental, de l'annexe des états financiers des comptes de l'exercice 2025.

5.2.9 Une dégradation des délais de paiements réglementaires aux fournisseurs jusqu'en 2023

Le précédent contrôle de la chambre avait mis en évidence le non-respect par la région des délais de paiement réglementaires à ses fournisseurs et ses prestataires²⁰¹, en moyenne de 45,34 jours entre 2014 et 2017²⁰². Sur la période sous revue, la situation s'est aggravée, le délai global de paiement passant de 43,87 jours en 2019 à 78,21 jours en 2024, avec une inflexion cependant observée la dernière année. En réponse aux observations de la chambre, la région affirme que cette tendance baissière se confirmerait début 2025, sans toutefois sourcer, ni documenter les chiffres avancés.

Les délais de paiement de la région sur la période sous revue sont retracés dans le tableau qui suit :

²⁰¹ Les délais de paiement des collectivités territoriales sont encadrés par le code des marchés publics qui fixe un délai maximum de paiement de 30 jours à compter de la réception de la facture (articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique). Sur ce délai global de paiement de 30 jours, le comptable public dispose de 10 jours pour exercer les missions réglementaires qui lui incombent (article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 modifié relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique). Le délai dont dispose l'ordonnateur est donc de 20 jours.

²⁰² Soit 50,42 jours en 2014, 46,61 jours en 2015, 40,65 jours en 2016 et 43,69 jours en 2017. Source : CRC Île-de-France, région Île-de-France - examen des comptes et de la gestion – exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 28.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 31 : Délais de paiement et montant des intérêts moratoires versés sur la période sous revue

En nombre de jours	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Délai de paiement ordonnateur (20 jours)	35,63	36,91	54,17	73,23	75,22	66,67
Délai de paiement comptable public (10 jours)	8,24	7,48	7,72	8,03	10,02	11,54
Délai global de paiement (30 jours)	43,87	44,39	61,89	81,26	85,24	78,21
En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Intérêts moratoires versés	290 282	196 563	179 718	1 231 443	750 359	2 029 677

Source : CRC, d'après les données du comptable public, les comptes administratifs et les CFU 2023 et 2024

En application des dispositions de la loi PACTE²⁰³, les délais globaux de paiement des collectivités sont désormais publiés sur le site du ministère de l'économie, faisant des délais de paiement, au-delà de ses enjeux financiers pour les entreprises et l'achat public, un enjeu d'image pour les collectivités. À l'occasion du premier exercice de publicité au printemps 2024, la région Île-de-France fait partie du tiers des collectivités ne respectant pas les délais de paiement et se situe très au-delà de la situation des autres régions recensées. À cette date, le délai global moyen de paiement des régions est de 28,4 jours.

La région évoque le report d'activité induit par la crise sanitaire en 2021 et l'anticipation de la fin de gestion de l'exercice 2022 avec le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2023 et la mise en œuvre du CFU. Elle attribue également la dégradation du délai de paiement à des dysfonctionnements persistants dans le traitement des factures du pôle lycées (défaut de formalisation des procédures, absence d'interface entre l'outil de gestion des marchés de travaux et le système d'information financière), cumulés à l'augmentation du volume de factures à traiter consécutive à la reprise en maîtrise d'œuvre directe, de travaux auparavant réalisés par les lycées eux-mêmes ainsi qu'à l'accélération des travaux de construction et de rénovation. Elle évoque la mise en place d'un « *plan d'actions majeur* » pour y remédier (renforcement des équipes, évolution des systèmes d'information, formalisation des procédures et formation des agents), auquel elle attribue, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la réduction des délais observés sur 2024 par rapport à l'exercice 2023. Le comptable public indique pour sa part à la chambre qu'un plan d'actions va être bâti avec la région à la suite de l'audit partenarial réalisé sur cette question, avec l'objectif d'amplifier la tendance baissière des délais constatée en 2024.

Dans le cadre de la réorganisation initiée en 2024 du contrôle interne, le sujet des délais de paiement relève désormais de la mission simplification et performance.

Le non-respect des délais de paiement par la collectivité est récurrent d'un contrôle à l'autre. Il porte d'abord préjudice aux fournisseurs de la région. Il pèse aussi sur les finances de la collectivité qui a consacré sur la période sous revue près de 5 M€²⁰⁴ à indemniser des fournisseurs.

²⁰³ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Article 221 (...) « 22^o Les modalités de la mise en œuvre d'une base de données sur les délais de paiement des entités publiques, consultable et téléchargeable gratuitement sur le site internet du ministère chargé de l'économie, destinée à servir de référence pour l'information des entreprises quant au respect des dispositions relatives aux délais de paiement (...) ».

²⁰⁴ Compte « Intérêts moratoires et pénalités sur marchés » (6711 en M14 et 6583 en M57).

Au regard de ce qui précède, la chambre recommande à la région de poursuivre la mise en œuvre du plan d’actions décidé et maintient pour ce faire la recommandation suivante :

Recommandation régularité 6 : Respecter le délai global de paiement de 30 jours en application de l’article R. 2192 10 du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit de la démarche conventionnelle de certification de ses comptes dans laquelle la région s'est engagée et des nombreux travaux conduits à ce jour avec l'aide d'un prestataire pour parvenir à cet objectif, et des progrès en matière de provisionnement pour certaines créances, la qualité des comptes de la région Île-de-France demeure perfectible sur de nombreux points (état de l'actif, amortissements, provisions, dépréciations, imputations de dépenses de fonctionnement) pour certains déjà soulignés par la chambre à l'occasion de ses précédentes interventions.

Lorsqu'elles ont pu être chiffrées, ces anomalies portent sur des montants significatifs : 10 Md€ d'incohérence entre l'actif et l'inventaire, 12,73 M€ de défaut d'amortissement pour un seul lycée, 3,12 M€ de défaut de provisionnement pour le compte épargne temps (CET) des seuls personnels du siège de la région, 3,7 M€ de dépréciations non constatées liées aux participations dans les entreprises publiques locales ou encore, sur un seul échantillon de 28 factures, 1,05 M€ de dépenses de fonctionnement imputées à tort en investissement.

Au regard de leur nature et de leur montant, ces anomalies altèrent de manière significative la qualité des comptes de la collectivité. Elles affectent aussi les résultats affichés par la région et les ratios financiers permettant d'apprécier sa situation financière.

Afin de conduire à son terme la démarche de certification des comptes, la chambre recommande une plus forte implication de l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'un pilotage associant les élus de l'assemblée régionale.

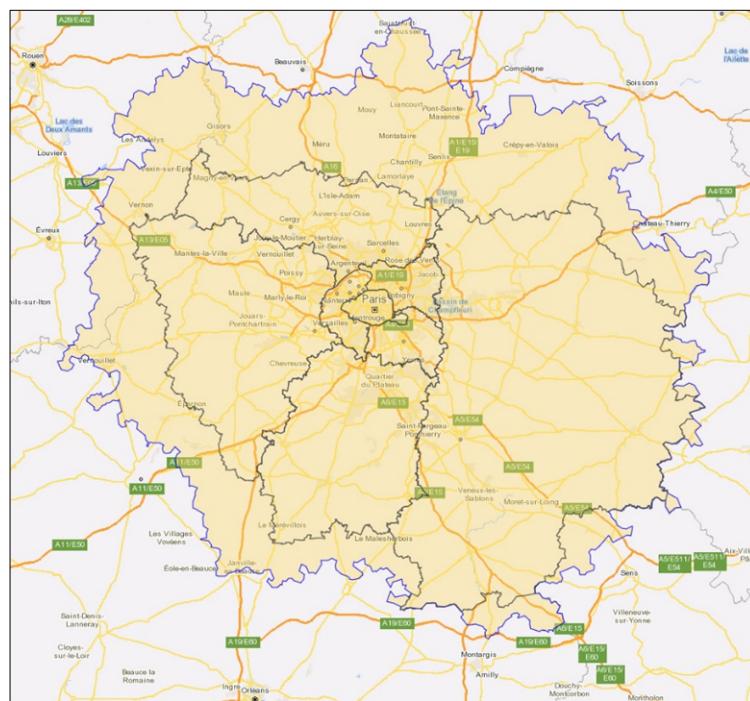
Le non-respect par la région de ses obligations en matière de délais de paiement à ses fournisseurs est un sujet récurrent. Pour y remédier la région a mis en œuvre un plan d'actions que la chambre lui recommande de poursuivre et d'amplifier.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le territoire régional.....	98
Annexe n° 2. Les compétences et ressources de la région Île-de-France.....	99
Annexe n° 3. La situation financière	106
Annexe n° 4. La qualité des comptes	109
Annexe n° 5. Tableau de suivi des recommandations du précédent rapport sur la situation financière de la région Île-de-France	116
Annexe n° 6. Glossaire des sigles.....	117

Annexe n° 1. Le territoire régional

Carte n° 1 : Aire d'attraction de Paris



Annexe n° 2. Les compétences et ressources de la région Île-de-France

Tableau n° 1 : Organisation de la compétence transport et mobilité en région Île-de-France par rapport aux régions métropolitaines hors Corse

	Régions métropolitaines hors Corse	Région Ile de France
<i>Planification régionale des infrastructures de transport (article L. 1213-2 du code des transports)</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (article L. 4251-1 du CGCT).	Planification régionale des infrastructures de transport de la région Île-de-France (article L. 4413-3 du code des transports).
<i>Planification régionale de l'intermodalité</i>	La collectivité régionale est autorité de coordination en application de l'article L. 1213-3 du code des transports, en l'absence d'autorité organisatrice de transport unique	IDF Mobilités est autorité de transport unique en application de l'article L. 1241-1 du code des transports.
<i>Plan de mobilité</i>	Un plan de mobilité par autorité organisatrice de la mobilité (articles L. 1214-1 et L. 1214-14 du code des transports).	Un plan de mobilité obligatoire et unique à l'échelle de la région Île-de-France par IDF Mobilités (articles L. 1214-9 et L. 1214-24 du code des transports).
<i>Autorité organisatrice des transports et des mobilités</i>	Les EPCI à fiscalité propre, les communes nouvelles et les îles composées d'une seule commune et la région en substitution ces EPCI le cas échéant, en application de l'article L. 1231-1 du code des transports. La région en qualité d'autorité des transports et de la mobilité régionale en application de l'article L. 1231-3 du code des transports.	IDF Mobilités est autorité organisatrice unique en lieu et place des EPCI et de la région (article L. 1241-1 du code des transports). « La région peut en outre participer au financement d'aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées et les routes d'Île-de-France » (article L. 4413-3 du code des transports).
<i>Élèves et étudiants en situation de handicap</i>	Département et ville de Paris en applications des articles R. 3111-24 du code des transports et article R. 213-16 du code de l'éducation.	Département et ville de Paris en applications des articles R. 3111-24 du code des transports et article R. 213-16 du code de l'éducation.

Source : CRC, à partir du CGCT et du code des transports

Tableau n° 2 : Évolution des compétences régionales demandées par la région Île-de-France

Numéro	Compétence
1	Créer un salaire minimum de croissance régional francilien
2	Confier à la région Île-de-France une pleine maîtrise de la compétence développement économique, en supprimant les doublons de l'État
3	Laisser la région Île-de-France libre de gérer la compétence tourisme en partenariat avec les autres collectivités, sur le modèle d'Île-de-France Mobilités
4	Permettre à la région Île-de-France de définir et gérer ses zones de revitalisation rurale
5	Régionaliser Pôle emploi et confier la gestion des grands opérateurs de l'emploi (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), organismes publics de formation) à la région Île-de-France
6	Régionaliser la gouvernance de l'assurance chômage en Île-de-France
7	Transformer les lycées professionnels en établissements publics locaux d'enseignement régional sous pilotage de la région Île-de-France en les fusionnant avec les centres de formation d'apprentis (CFA) afin de lui confier la gestion des formations en apprentissage
8	Autoriser la région Île-de-France à créer des écoles primaires autonomes sous contrat
9	Confier à la région Île-de-France une compétence de recrutement de professeurs associés dans les lycées pour ouvrir le corps enseignant à la société civile face à la crise des vocations
10	Autoriser la région Île-de-France à fixer la composition des conseils d'administration des lycées généraux et technologiques
11	Transférer les moyens de l'Éducation nationale consacrés à l'orientation en les attribuant à l'agence ORIANE
12	Fusionner les trois centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) franciliens en un seul établissement public administratif rattaché à la région Île-de-France
13	Confier à la région Île-de-France la présidence du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) pour une politique de l'habitat enfin à l'écoute des territoires
14	Créer un établissement public régional dénommé agence francilienne de l'habitat

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Numéro	Compétence
15	Laisser la région Île-de-France définir les règles de performance énergétique et de rénovation des logements
16	Reprendre les droits d'attribution des logements sociaux de l'État et créer un droit au logement prioritaire pour les travailleurs de première ligne
17	Autoriser la région Île-de-France à mettre en place des opérations d'intérêt régional (OIR) en lien étroit avec les autres collectivités
18	Confier aux régions Île-de-France et Normandie la coprésidence et la propriété d'HAROPA Port
19	Confier à la région Île-de-France la présidence de l'agence régionale de santé
20	Confier à la région Île-de-France la présidence de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris
21	Expérimenter une autorité fonctionnelle de la région Île-de-France sur la médecine scolaire dans les lycées
22	Confier à la région Île-de-France la pleine responsabilité des instituts de formations sanitaires
23	Faciliter le salariat de médecins par la région
24	Déléguer à la région Île-de-France le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « Fonds Vert », et permettre le développement de l'agence Île-de-France Nature en amendant la rédaction de l'article 2 du décret n°2000-954 du 22 septembre 2000
25	Créer une agence régionale francilienne reprenant les attributions de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
26	Interdire l'accès aux transports en commun franciliens aux auteurs multirécidivistes de vols et de violences sexistes et sexuelles
27	Entériner la compétence sécurité de la région en complément des communes et permettre, en lien avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC), l'expérimentation de l'usage des drones par les brigades de sécurité des îles de loisirs régionales
28	Confier à la région Île-de-France la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance
29	Laisser la région Île-de-France libre de définir la composition et les modalités d'organisation du conseil économique, social et environnemental régional (CESER)
30	Conférer à l'Île-de-France un statut particulier pour rendre pleinement effective sa libre administration
31	Autoriser la région à recourir à l'agence de services et de paiement pour conduire leurs politiques publiques
32	Permettre à la région Île-de-France de payer en toute autonomie, sans la direction régionale et interrégionale des finances publiques (DRFiP)
33	Confier à la région Île-de-France la présidence d'AirParif en cohérence avec l'attribution aux régions, par l'État, du rôle de cheffe de file sur la qualité de l'air.

Source : article 1^{er} de la délibération n° CR 2023-039 du 20 septembre 2023 – saisine de l'État pour un choc de décentralisation en Île-de-France

Tableau n° 3 : Évolution des compétences d'IDF Mobilités demandées par la région

Numéro	Compétence
1	Placer RATP Gestion et Infrastructures (GI) sous la tutelle directe d'Île-de-France Mobilités
2	Transformer Île-de-France Mobilités en établissement public à caractère industriel et commercial
3	Transférer la compétence routière de l'État sur les routes nationales et les autoroutes non concédées à Île-de-France Mobilités
4	Confier à Île-de-France Mobilités l'autonomie dans la définition de la tarification sociale des transports publics
5	Donner à Île-de-France Mobilités une véritable autonomie fiscale sur le versement mobilités
6	Confier à Île-de-France Mobilités un pouvoir réglementaire autonome sur le nombre d'emplacements vélos dans le matériel roulant
7	Confier à Île-de-France Mobilités toute la réglementation des transports publics particuliers de personnes (taxis et Voiture de transport avec chauffeur (VTC))
8	Permettre à Île-de-France Mobilités de superviser les forces de sécurité dans les transports publics franciliens

Source : article 2 de la délibération n° CR 2023-039 du 20 septembre 2023 – saisine de l'État pour un choc de décentralisation en Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 4 : Évolution des recettes de fonctionnement et d'investissement de la région sur la période 2019-2023

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes de fonctionnement</i>	3803,70	3488,90	3526,10	3718,60	4062,90
<i>dont recettes pour lesquelles la région dispose d'un pouvoir de taux</i>	2045,89	2141,04	306,64	263,43	290,42
<i>% d'autonomie fiscale / recettes de fonctionnement</i>	53,79	61,37	8,70	7,08	7,15
<i>dont recettes de fonctionnement spécifique à la région Île-de-France</i>	296,71	270,82	268,17	266,72	255,96
<i>% des recettes de fonctionnement spécifiques dans le total des recettes de fonctionnement</i>	7,80	7,76	7,61	7,17	6,30
<i>Recettes d'investissement</i>	721,4	977,4	824,9	715,4	769,9
<i>dont recettes pour lesquelles la région dispose d'un pouvoir de taux</i>	64,90	56,54	63,18	59,09	67,61
<i>% d'autonomie fiscale / recettes d'investissements</i>	9,00	5,78	7,66	8,26	8,78
<i>dont recettes d'investissement spécifiques à la région Île-de-France</i>	348,92	378,69	420,86	381,62	352,77
<i>% des recettes d'investissement spécifiques dans le total des recettes d'investissement</i>	48,37	38,74	51,02	53,34	45,82
<i>dont recettes d'investissement spécifiques payées par les entreprises à la région Île-de-France²⁰⁵</i>	348,92	309,31	351,47	312,23	283,38
<i>% des recettes d'investissement spécifiques payées par les entreprises dans le total des recettes d'investissement</i>	48,37	31,65	42,61	43,64	36,81

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL, de la DGCL et des comptes de gestion et le CFU 2023 de la région

²⁰⁵ Sont retirées du total, par rapport à l'ensemble des recettes d'investissement spécifiques, le montant des amendes de police.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 5 : Cadre juridique de la fiscalité spécifique à la région Île-de-France

<i>Nom de la recette</i>	<i>Date d'instauration</i>	<i>Base juridique</i>	<i>Contenu de la disposition</i>
<i>Taxe annuelle sur les bureaux en Île-de-France (TSB-IDF)</i>	31 mars 1999	Article 231 ter du code général des impôts	Recette de fonctionnement, sans affectation
<i>Taxe régionale additionnelle aux droits de mutation sur l'immobilier d'entreprise</i>	15 juillet 1988	Article 1599 sexies du code général des impôts	Recette de fonctionnement, sans affectation
<i>Taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France</i>	1 ^{er} janvier 2015	Article 1599 quater D du code général des impôts	« Le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget de la région d'Ile-de-France, en vue de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun ».
<i>Part régionale de la taxe d'aménagement</i>	1 ^{er} janvier 2011	Article 1635 quater A du code général des impôts Article L331-4 du code de l'urbanisme	« La part de la taxe d'aménagement prévue aux articles 1635 quater A et suivants du code général des impôts versée à la région d'Ile-de-France est instituée en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation. Le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget de la région d'Ile-de-France. »
<i>Taxe sur la création de bureaux en Île-de-France</i>	13 novembre 1973	Article L520-1 du code de l'urbanisme Article L520-2 du code de l'urbanisme Article L520-3 du code de l'urbanisme	« Le produit de la taxe prévue au présent titre est attribué à la région d'Ile-de-France pour être pris en recettes au budget d'équipement de la région ».
<i>Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TSS)</i>	1 ^{er} juin 2015	Article 1599 quater C du code général des impôts	« IX.- Le produit annuel de la taxe est affectée à la région Île-de-France, retracée dans la section d'investissement de son budget, en vue de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun, dans la limite du montant prévu à l'article L. 4414-5 du code général des collectivités territoriales »
<i>Amendes de police</i>	9 avril 2000	Article R4414-1 du CGCT Article R2334-12 du CGCT	« Les sommes allouées en application des articles R. 2334-10 et R. 2334-11 sont utilisées au financement des opérations suivantes : 1° Pour les transports en commun : a) Aménagements et équipements améliorant la sécurité des usagers, l'accueil du public, l'accès aux réseaux, les liaisons entre réseaux et avec les autres modes de transport ; b) Aménagements de voirie, équipements destinés à une meilleure exploitation des réseaux ; c) Équipements assurant l'information des usagers, l'évaluation du trafic et le contrôle des titres de transport. 2° Pour la circulation routière : a) Étude et mise en œuvre de plans de circulation ; b) Création de parcs de stationnement ; c) Installation et développement de signaux lumineux et de la signalisation horizontale ; d) Aménagement de carrefours ; e) Différenciation du trafic ; f) Travaux commandés par les exigences de la sécurité routière ; g) Études et mise en œuvre de zones à circulation restreinte prévues à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales ; h) Réalisation, aménagement, rénovation et sécurisation d'itinéraires cyclables ou piétons. »

Source : CRC

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 6 : Produits des recettes spécifiques à la région Île-de-France et taux de couverture des dépenses fonctionnelles d'investissement auxquelles elles sont affectées (totalité de la période 2019-2023)

Fonction budgétaire	Dépenses fonctionnelles d'affectation	La taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France	Part régionale de la taxe d'aménagement	Taxe sur la création de bureaux	Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TSS)	Amendes de police	Dépenses totales sur cette ligne fonctionnelle	Taux de couverture par des recettes spécifiques (en %)
Enseignement	Lycées publics (902-222)			486 135 659			2 109 781 387	23,04
Transports	Services communs (908-810 / 908-820)				186 350 250	319 700	253 733 772	73,57
Transports	Transport ferroviaire régional de voyageurs (908-811 / 908-822)	390 879 653	88 709 273	146 360 483	89 463 559	81 468 744	3 155 838 051	25,25
Transports	Gares et autres infrastructures ferroviaires (908-812 / 908-852)		29 068 537				45 808 618	63,46
Transports	Autres transports en commun (908-818 / 908-828)		27 156 279		29 978 260		77 994 555	73,25
Transports	Transports fluviaux (908-883 / 908-823)		6 641 846		24 976 397		62 267 306	50,78
Transports	Liaisons multimodales (908-885 / pas de code en M57)		4 185 185				10 828 226	38,65
Transports	Voirie nationale (908-821 / 908-841)					107 889 823	131 559 097	82,01
Transports	Voirie départementale (908-823 / 908-843)					40 690 389	51 147 736	79,55
Transports	Voirie communale (908-824 / 908-845)					2 033 334	2 033 334	100,00
Transports	Sécurité routière (908-825 / 908-849)					11 606 005	12 997 588	89,29
Transports	Sécurité (908-87 / 908-89)					835 565	835 565	100,00
Transports	Circulations douces (908-87 en M57 uniquement)					5 000 000	19 481 981	25,66
Transports	Autres sous-fonctions (sans affectation de recettes spécifiques)						2 223 114	sans objet
Transports	TOTAL Transports	390 879 653	155 761 119	146 360 483	330 768 466	249 843 559	3 826 748 943	33,28
Aménagement	TOTAL Aménagement		95 402 563				836 656 224	11,40
Environnement	TOTAL Environnement					27 708 669	328 659 327	8,43
	Investissements sans recettes spécifiques affectées (hors transports)						3 078 205 492	sans objet
	TOTAL	390 879 653	251 163 682	632 496 142	330 768 466	277 552 229	10 180 051 373	18,50

Source : CRC, d'après les états des recettes grevées d'une affectation spéciale (en annexe des comptes administratifs et du CFU 2023 de la région Île-de-France) et les données de l'OFGL pour le montant total des dépenses d'investissement)

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Tableau n° 7 : Poids de la péréquation dans les recettes de fonctionnement de la région Île-de-France sur la période 2019-2023

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes de fonctionnement</i>	3803,70	3488,90	3526,10	3718,60	4062,90
<i>Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions (FPRR)</i>	- 109,59	- 160,01	- 188,44	-	-
<i>Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	- 674,81	- 674,81	- 674,81	-	-
<i>Fonds de solidarité régional (FSR)</i>	-	-	-	-	- 1,84
<i>Péréquation totale</i>	- 784,4	- 834,82	- 863,25	0	- 1,84
<i>Recettes de fonctionnement nettes, déduction faire de la péréquation</i>	3019,3	2654,08	2662,85	3718,6	4064,74
<i>Poids de la péréquation dans les recettes de la région Île-de-France (en %)</i>	20,62	23,93	24,48	0	0,05

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et des comptes de gestion et le CFU 2023 de la région

Tableau n° 8 : Part de la fiscalité reversée aux départements par rapport à la dynamique des recettes de fonctionnement sur la période 2019-2023

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes de fonctionnement</i>	3803,70	3488,90	3526,10	3718,60	4 062,90
<i>Fiscalité reversée aux départements</i>	- 1372,41	- 1372,41	- 1372,41	- 1372,41	- 1 372,41
<i>En % des recettes de fonctionnement</i>	36,08	39,34	38,92	36,91	33,78

Source : CRC, d'après les données de l'OFGL et des comptes de gestion et le CFU 2023 de la région

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses fonctionnelles en fonctionnement (exhaustivité des fonctions et principales sous-fonctions) sur la période 2019-2023

Grands codes fonctionnels (en M\$) (codes en M71 si différents)	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 19-23 (en %)
930 - Services généraux	188 488 121	198 411 660	187 541 215	200 476 211	221 510 530	17,52
930-5 Gestion des fonds européens (936)	5 130 603	22 636 814	21 966 332	17 946 313	37 705 061	634,90
931 - Sécurité (aucun)					749 566	
932- Enseignement (932), formation pro et apprentissage (931)	1 285 784 349	1 205 806 890	1 227 550 307	1 458 987 834	1 602 984 180	24,67
dont 932-222 - Lycées publics	478 574 609	485 435 860	505 727 944	513 528 304	567 131 863	18,50
dont 932-253 - Formation certifiante des personnes en recherche d'emploi (931-113)	135 729 231	133 635 354	140 460 625	275 393 718	329 325 336	142,63
dont 932-27 - Formation sanitaire et sociale (931-13)	193 119 159	233 808 828	209 120 137	230 399 305	246 915 280	27,86
dont 932-255 - Rémunération des stagiaires (931-115)	81 572 325	91 294 361	132 690 260	154 752 441	186 966 654	129,20
933 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	51 835 394	64 734 886	54 608 786	59 510 234	77 710 420	49,92
934 - Santé et action sociale	6 591 839	8 509 453	14 980 385	9 793 478	56 184 060	752,33
935 - Aménagement des territoires et habitat	23 418 139	21 043 627	18 740 048	24 372 825	19 984 871	- 14,66
936 - Action économique (939)	66 305 870	78 492 208	131 681 583	73 760 301	69 885 346	5,40
937 - Environnement	23 544 662	23 526 339	22 282 541	24 716 486	24 820 144	5,42
938 - Transports	755 551 027	762 844 125	767 188 610	787 660 833	837 792 974	10,89
dont 938-820 - Services communs (938-80 & 938-810)	755 551 027	762 844 125	767 188 610	776 885 467	827 651 177	9,54

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2019 à 2022 et le CFU 2023 de la région - Prise en compte de la table de transposition transmise par la région

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**Tableau n° 10 : Évolution des dépenses fonctionnelles en investissement
(exhaustivité des fonctions et principales sous-fonctions) sur la période 2019-2023**

Grands codes fonctionnels (en M57) (codes en M71 si différents)	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 19-23 (en %)
900 - Services généraux	25 873 459	23 059 658	15 099 760	18 529 993	22 047 114	- 14,79
900-5 Gestion des fonds européens (906)	6 605 131	67 252 828	22 593 757	9 236 246	41 681 029	531,04
901 - Sécurité (aucun)					12 906 934	
902- Enseignement (902), formation pro et apprentissage (901)	633 854 724	638 722 283	686 548 378	628 968 688	676 068 095	6,66
dont 902-222 - Lycées publics	364 182 097	438 346 228	443 623 028	399 441 922	464 188 113	27,46
903 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	97 346 439	100 721 820	78 283 514	109 894 518	128 704 275	32,21
904 - Santé et action sociale	14 398 025	15 419 895	23 503 774	21 362 992	22 384 798	55,47
905 - Aménagement des territoires et habitat	172 817 959	169 286 105	159 505 001	160 572 432	174 474 727	0,96
906 - Action économique (909)	134 806 340	348 368 944	186 675 194	153 860 190	132 984 440	- 1,35
907 – Environnement	60 499 372	63 791 474	70 814 120	63 956 897	69 597 464	15,04
908 – Transports	595 760 460	670 978 134	863 830 446	854 138 795	842 041 107	41,34
dont 908-222 - Transport ferroviaire (908-811)	459 768 021	538 573 332	722 520 891	720 897 772	714 078 035	55,31

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2019 à 2022 et le compte financier unique 2023. Prise en compte de la table de transposition transmise par la région. Certaines de ces évolutions sont à considérer en regard des domaines de compétence attribués à la région dans les textes (loi NOTRÉ en particulier)

Annexe n° 3. La situation financière

Tableau n° 1 : Contributions obligatoires et participations versées par la région sur la période 2019-2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 19-23 (en %)
<i>Contributions obligatoires</i>	858 025 219	823 228 034	820 329 154	829 872 302	864 952 020	0,81
<i>Dot. de fonct lycées publics</i>	81 431 750	80 678 905	81 159 324	81 134 560	65 447 554	- 19,63
<i>part dans dotation lycées</i>	54,64%	54,46%	54,31%	54,12%	48,76%	- 10,76
<i>Dot. de fonct lycées privés</i>	67 593 430	67 474 960	68 269 336	68 769 929	68 770 192	1,74
<i>part dans dotation lycée (en %)s</i>	45,36	45,54	45,69	45,88	51,24	12,96
<i>Primes employeurs apprentis</i>	26 580 855	8 971 457	317 828	0	0	- 100,00
<i>Contribution régionale à l'exploitation des transports publics franciliens (STIF puis IDFM)</i>	682 104 184	665 707 712	670 367 666	679 752 813	730 734 274	7,13
<i>part dans contrib et participations (en %)</i>	79,28	80,55	81,48	81,52	83,98	5,9
<i>Autres contributions obligatoires</i>	315 000	395 000	215 000	215 000	0	- 100,00
<i>Participations</i>	2 397 618	3 221 039	2 408 990	3 940 800	5 150 334	114,81
<i>Org de regr (SM et ententes)</i>	1 108 218	1 566 112	964 900	2 214 405	1 329 790	19,99
<i>Autres participations</i>	1 289 400	1 654 927	1 444 089	1 726 395	3 820 544	196,30
TOTAL	860 422 837	826 449 073	822 738 144	833 813 102	870 102 354	1,12
<i>En % des dépenses réelles de fonctionnement</i>	33,86	33,06	32,25	30,37	28,44	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2019 à 2022 et le CFU 2023 de la région. Un retraitement a été effectué sur la donnée 2021 de la contribution régionale à l'exploitation des transports publics franciliens (neutralisation d'une anomalie dans l'imputation par nature)²⁰⁶

Tableau n° 2 : Dépenses de la région en contrepartie des contrats avec l'État (CPER) en matière de transport sur la période 2019-2023

En Md€	2019	2020	2021	2022	2023	Total 19-23
<i>50 - Études non ventilées</i>	2,015	4,054	0,912	1,105	1,541	9,627
<i>Volet 51 - Modernisation du réseau existant et plus particulièrement du Réseau Express Régional</i>	0,763	5,131	0,396	1,089	5,007	12,386
<i>Volet 52 - Engagement des travaux de 16 opérations</i>	7,075	26,33	7,552	4,428	3,614	48,999
<i>Volet 53 - Mise en œuvre des deuxièmes phases d'opérations lourdes</i>	35,279	4,069	0	0,159	0	39,507
<i>Volet 54 - Études et premiers travaux d'opérations de transports en commun</i>	48,958	7,187	2,393	11,224	3,164	72,926
<i>Volet 55 - Opérations interrégionales</i>	0,383	0	0,217	0,138	0	0,738
<i>Volet 56 - Opérations frêt</i>	0	0,377	0	0	0	0,377
TOTAL GRAND PROJET 5 - Contribuer à l'accessibilité	94,473	47,148	11,47	18,143	13,326	184,56
<i>11 Nouveau Grand Paris</i>	350,2	431,79	668,3	693,3	712,4	2855,99
<i>12 Opérations multimodales hors NGP</i>	24,3	22,29	32,99	17,8	18,3	115,68
<i>13 Opérations optimisation du réseau routier</i>	7,7	19,45	29,11	17,1	11,8	85,16
TOTAL V1 mobilité multimodale	382,2	473,53	730,4	728,2	742,5	3056,83
<i>S4 Maîtrise de flux et des déplacements</i>	0	6,14	3,83	0	0	9,97
TOTAL V5 Vallée de la Seine	0	6,14	3,83	0	0	9,97
TOTAL CPER sur compétence transport	476,673	526,818	745,7	746,343	755,826	3251,36

Source : CRC, d'après les données de la région et les éléments issus du rapport CR 2023-017 (pour les chiffres d'exécution de l'exercice 2022, non documentés dans la réponse de la région)

²⁰⁶ La contribution régionale à l'exploitation des transports publics franciliens correspond au compte par nature 6557 (« Contribution au STIF ») de 2019 à 2022. Une anomalie d'imputation s'est produite en 2021 : le compte 6557 n'a été servi qu'à hauteur de 279 319 855 €. La base de données transmise par la région en réponse à la question n° 28.2 mentionne quant à elle un montant total de 670 367 666 €. La différence, qui s'élève à 391 047 811 € a été imputée au compte par nature 65738 (« Subventions de fonctionnement aux organismes publics divers ») ; elle correspond à sept mandats imputés au 65738 sur l'exercice 2021, tous d'un montant de 55 863 973 € (mandats n° 2818 du 04/02/2021, n° 2993 du 05/02/2021, n° 6911 du 24/02/2021, n° 10514 du 25/03/2021, n° 14025 du 26/04/2021), n° 18871 du 27/05/2021, n° 22916 du 28/06/2021).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 3 : Détail des achats et charges externes de la région Île-de-France sur la période sous revue

	2019	2020	2021	2022	2023	Var 19-23 (en %)	2024	Var 19-24 (en %)
Achats et charges externes	284 642 583	317 182 568	313 420 987	369 631 980	418 913 705	47,17	469 204 101	64,84
dont achats (y c. variation de stocks)	62 026 072	86 479 921	73 296 042	71 646 653	109 470 342	76,49	157 663 033	154,19
dont locations et charges de copropriétés	19 229 469	14 833 990	9 331 639	18 080 913	29 932 634	55,66	31 536 969	64,00
dont entretien et réparations	18 125 056	20 794 687	27 506 982	24 747 451	31 500 167	73,79	28 224 782	55,72
dont assurances et frais bancaires	1 800 537	4 194 466	2 646 836	3 374 973	3 009 877	67,17	3 607 371	100,35
dont autres services extérieurs	6 693 392	7 692 201	7 818 666	8 483 186	7 438 660	11,13	3 394 190	- 49,29
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	142 541 638	147 418 679	154 929 684	203 595 737	187 595 032	31,61	187 732 281	31,70
dont honoraires, études et recherches	14 708 758	16 099 535	22 501 079	23 399 624	25 899 182	76,08	27 270 940	85,41
dont publicité, publications et relations publiques	14 145 239	10 368 361	9 099 203	10 705 790	15 635 626	10,54	21 620 876	52,85
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	2 692 353	6 568 825	3 829 782	3 096 592	4 851 715	80,20	3 175 781	17,96
dont déplacements et missions	512 194	578 496	394 491	566 004	892 267	74,20	834 132	62,85
dont frais postaux et télécommunications	2 167 876	2 153 409	2 066 584	1 935 058	2 688 204	24,00	3 543 748	63,47

Source : CRC, d'après les comptes de gestion (2019-2022) et les CFU 2023 et 2024 de la région

Tableau n° 4 : Détail des frais de personnel de la région Île-de-France sur la période 2019-2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023	(en %)		
						Var 22-23	Var 19-23	Évolution moyenne annuelle
Rémunération principale	193 693 230	193 016 029	193 808 183	200 761 470	204 732 380	2,0	5,7	1,40
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	65 920 645	61 836 223	62 584 824	62 255 244	69 774 589	12,1	5,8	1,43
+ Autres indemnités	10 218 259	9 979 565	9 828 165	10 822 647	10 318 382	- 4,7	1,0	0,24
= Sous-total Personnel titulaire (a)	269 832 134	264 831 817	266 221 172	273 839 361	284 825 351	4,0	5,6	1,36
Rémunération principale	32 116 436	34 907 280	40 393 698	41 122 546	52 183 891	26,9	62,5	12,90
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	7 646 004	8 297 148	9 813 370	11 102 608	12 270 499	10,5	60,5	12,55
+ Autres indemnités	1 795 348	1 953 685	2 364 599	2 592 663	3 860 389	48,9	115,0	21,09
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	41 557 789	45 158 112	52 571 666	54 817 816	68 314 779	24,6	64,4	13,23
Autres rémunérations (c)	1 040 792	664 453	602 913	714 535	1 229 201	72,0	18,1	4,25
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	312 430 715	310 654 382	319 395 751	329 371 712	354 369 331	7,6	13,4	3,20
Atténuations de charges	629 109	521 258	501 621	414 465	463 166	11,7	-26,4	- 7,37
= Rémunérations du personnel	311 801 606	310 133 124	318 894 130	328 957 247	353 906 165	7,6	13,5	3,22
+ Charges sociales	117 916 381	117 774 884	120 051 015	124 500 653	131 671 273	5,8	11,7	2,80
+ Impôts et taxes sur rémunérations	8 950 027	8 845 779	9 668 210	10 096 276	10 940 735	8,4	22,2	5,15
+ Autres charges de personnel	1 918 616	1 842 588	1 790 313	1 767 560	2 231 928	26,3	16,3	3,85
= Charges de personnel interne	440 586 630	438 596 374	450 403 668	465 321 736	498 750 100	7,2	13,2	3,15
+ Charges de personnel externe	135 042	0	1 314 082	4 269 168	2 253 267	- 47,2	1 568,6	102,11
= Charges de personnel totales	440 721 672	438 596 374	451 717 750	469 590 904	501 003 367	6,7	13,7	3,26

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2019 à 2022 et le CFU 2023 de la région

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

**Tableau n° 5 : Dispositifs de subvention de la région Île-de-France en 2023
(hors fonds européens)**

Codes fonctionnels	Nombre de dispositifs en :		Montants en : (en €)		Nombre de bénéficiaires en :	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
0 - Services généraux	14	6	8 183 988	1 481 229	110	41
1- Sécurité	4	5	730 393	10 789 526	54	202
2 - Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	51	15	495 883 204	45 307 864	4997	398
3 - Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	61	37	61 427 863	47 896 766	2927	718
4 - Santé et action sociale	20	19	50 969 400	18 948 499	387	273
5 - Aménagement des territoires et habitat	5	41	16 835 839	155 287 472	14	1 530
6 - Action économique	47	30	66 470 121	86 585 332	934	854
7 - Environnement	14	28	23 685 719	50 181 503	254	1 201
8 – Transports	8	32	106 751 270	837 871 006	51	661
Dispositifs multi-fonctionnels (pour soustraction) ²⁰⁷	5	13	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
TOTAL	219	200	830 937 798	1 254 349 197	9 728	5 878
<i>Montant moyen par bénéficiaire en €</i>					85 417	213 397

Source : CRC, à partir des données de la région Île-de-France²⁰⁸

Tableau n° 6 : Le financement des investissements régionaux sur la période 2019-2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 19-23* (en %)
CAF brute	1 262 448 653	989 034 200	975 000 576	973 193 398	1 003 274 906	- 20,53
Recettes d'investissement hors emprunt	721 364 040	977 355 096	824 923 436	715 419 976	769 900 382	6,73
Remboursement du capital de la dette	476 271 015	932 913 019	191 178 920	436 373 248	476 344 988	0,02
Dépenses d'équipement	620 381 657	644 159 238	647 702 990	570 192 181	689 418 148	11,13
Subventions d'équipement	1 070 629 864	1 349 141 619	1 397 575 998	1 404 806 012	1 376 186 045	28,54
Autres dépenses d'investissement	53 892 671	113 732 390	96 719 796	70 308 589	75 204 176	39,54
Capacité (+) ou Besoin de financement (-)	238 908 501	- 140 643 951	- 342 074 771	- 356 693 408	- 367 633 082	161,39*

Source : CRC d'après données de l'OFGL. (Note * : s'agissant du besoin de financement, la variation est calculée sur la période 2020-2023, 2019 étant marqué par une capacité de financement)

²⁰⁷ Dispositifs présentant plusieurs imputations fonctionnelles (exemple : dispositif « Lieux d'innovation, projets d'investissement », avec des lignes imputées en aménagement (code fonctionnel 905) et d'autres en action économique (code fonctionnel 906) pour un montant total de 5,69 M€.

²⁰⁸ La base de données transmise par la région sur l'ensemble des dispositifs (hors fonds européens) a été exploitée sur la base suivante : comptes par nature 657xx uniquement en fonctionnement, comptes par nature 204xx uniquement en investissement. Les chiffres présentés dans ce tableau n'incluent donc que des subventions versées à des tiers.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Annexe n° 4. La qualité des comptes

Tableau n° 1 : Budget primitif 2023 – annexes sectorielles, annexe 05 Enseignement supérieur et recherche, investissement (extrait page 15) en M€

Libellés	Restes à mandater sur AP antérieures à 2023	Proposition d'AP pour 2023	Échéancier des crédits de paiement			
			2023	2024	2025	Au-delà
902 – Enseignement, formation professionnelle et 23 – Enseignement supérieur	207,373	65,250	42,790	86,694	54,098	89,042
Soutien à la construction, rénovation et équipement des établissements d'enseignement supérieur	201,170	63,000	41,290	85,494	53,328	84,059
HP23-001						
Échéancier des CP sur AP antérieures à 2023	10,272		2,965	2,320	3,768	1,220
Échéancier des CP sur AP 2023		2,000	1,000	1,000		
(...)						

Source : budget primitif 2023 – Annexes sectorielles, annexe 05 Enseignement supérieur et recherche, page 15 (extrait), transmises par la région

Tableau n° 2 : Organismes associés disposant d'un financement de plus de 75 000 € ou représentant plus de 50 % des produits figurant au compte de résultat au sens de l'annexe B 10

Organisme associé	(en M€)		Part du financement de la région dans les produits d'exploitation en 2023 (ou *2022)
	Montant des financements de la région sur la période 2019-2023	Dont financement en 2023	
Institut Paris Région	116,64	23,07	75
Choose Paris Region	52,11	10,39	100
Comité Régional du Tourisme	49,00	9,59	81
Île-de-France Nature	45,21	8,68	27
Orchestre national d'Île-de-France (ONDIF)	41,97	8,44	65
Centre régional d'information et de prévention du sida et pour la santé des jeunes (CRIPS)	14,06	2,79	63
Défi Métiers (fin 2022)	7,48	0	42(*)
Société d'entraide des conseillers régionaux d'Ile-de-France (SECRIF)	6,52	1,03	99
Fonds régional d'art contemporain (FRAC)	6,28	1,27	62
Île-de-France Terre de Saveurs	6,07	0,30	84(*)
Bruitparif	4,74	0,96	36
Airparif	4,25	0,85	9
Centre Hubertine Auclert	4,06	0,95	68
Île-de-France Europe	1,78	0,42	53
Chœur Vittoria	1,20	0	79(*)
Transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France	1,00	0,2	14
TOTAL	362,37	67,99	N.D.

Source : CRC, d'après les données de la région Île-de-France

Tableau n° 3 : Diagnostic de certificabilité

Aspects transversaux / cycles	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
<i>Contrôle interne comptable et financier (CICF)</i>	<p>Définition des risques à revisiter en ciblant d'avantage la qualité des comptes</p> <p>Redéfinir les processus de la cartographie des risques pour plus les orienter sur les états financiers</p> <p>La formalisation des processus, l'identification des risques, les procédures et plans de contrôle restent à formaliser</p> <p>Mettre en place une approche « bottom up » du contrôle interne après une approche « top down »</p>	<p>Absence, totale, ou partielle, en fonction des cycles, des processus formalisés, de cartographies des risques, de procédures formalisées, et de plan de contrôles</p> <p>Impossibilité pour le commissaire aux comptes (CAC) de s'appuyer sur le CICF</p> <p>Impossibilité de mettre en œuvre des actions compensatrices par des contrôles de substance en raison de la volumétrie</p>	<p>Réserve pour limitation sur un ou plusieurs processus qui empêcherait le CAC de pouvoir conclure (à savoir formuler une opinion)</p>	1	« Poursuivre l'optimisation de l'organisation de la chaîne financière tout en renforçant les dispositifs de contrôle interne comptable et financier » ²⁰⁹
<i>Système d'information</i>	<p>Absence de formalisation du dispositif de contrôle interne informatique (CII)</p> <p>Non sécurisation des montées de version de l'outil [CORIOLIS – éditeur ATOS]</p> <p>Insuffisance des processus de gestion de la sécurité logique de l'outil [CORIOLIS]. Ex : absence de revue périodique des utilisateurs et de leurs droits d'accès</p> <p>Insuffisance du processus de gestion des évolutions applicatives de l'outil [CORIOLIS]. Ex : outil de gestion de ticket supportant l'ensemble du processus</p> <p>Absence de traçabilité de certains programmes manuels</p> <p>Insuffisance du niveau de service du prestataire d'infogérance. Ex : no relance des serveurs après un incident ayant entraîné une interruption d'activité</p>	<p>Impossibilité pour la CAC de s'appuyer sur les contrôles réalisés visant l'assurance du bon fonctionnement des applications et du correcte traitement des opérations</p> <p>Impossibilité de mettre en œuvre des actions compensatoires en raison de la volumétrie</p> <p>Risque d'altération non maîtrisés des données de gestion</p> <p>Risque de non maîtrise de l'exploitation</p>	<p>Faiblesse du CII cumulé au CICF pourrait renforcer et justifier une réserve sur le cycle concerné</p> <p>Incapacité à ses reposer sur la fiabilité des données fournies dans le cadre de l'audit</p> <p>Incapacité de se reposer sur le système d'information en cas de déficience de l'infogérance</p>	1 1 2	« Assurer un contrôle de la cohérence des systèmes d'information et de la régularité des paiements effectués » ²¹⁰

²⁰⁹ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 28.

²¹⁰ CRC Île-de-France, région Île-de-France – l'action de la région Île-de-France en matière de formation professionnelle continue, septembre 2018, page 54.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Aspects transversaux / cycles	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
Immobilisations	Rapprochement inventaire physique et comptable à formaliser Exhaustivité des immobilisations (lycées) en lien avec la notion de contrôle des actifs à parachever Sorties des anciens matériels et agencements à faire Rapprochement inventaire comptable / état de l'actif du comptable public réalisé (compte administratif et compte de gestion) – écritures d'apurement à passer en lien avec le comptable public Revue partielle et irrégulière du recettage pour éventuel passage des immobilisations en cours en immobilisations (compte 23 à hauteur de 8 122 M€) Retard d'amortissement du côté du comptable public lié à la non intégration des immobilisations (depuis le 1 ^{er} janvier 2006) Revue de cohérence et documentation des durées d'amortissements (évolution à partir de 2012)	Réalité des actifs inscrits au patrimoine Fiabilité partielle de l'exhaustivité et de la valorisation des immobilisations Insuffisance de justification des montants inscrits au bilan Fiabilité partielle de la réalité des IEC et de l'exhaustivité des immobilisations corporelles Inexactitude des amortissements comptabilisés Possibles incohérences entre durées d'amortissement pratiquées et durées de vie des immobilisations Impact possible sur les amortissements cumulés et les valeurs nettes Absence de dispositif de CICF efficient pas possibilité d'actions compensatrices par la mise en place de tests sur les principales opérations de l'exercice	Risque de réserve sur la réalité des immobilisations comptabilisées et leur valorisation (et par voie de conséquence possiblement sur les subventions transférables) Risque de réserve sur la réalité des IEC, l'exactitude des amortissements comptabilisés (valorisation) Risque de réserve car possible inexactitude de la valorisation des dotations aux amortissements Risque limité de réserve si capacité du certificateur à auditer les soldes d'ouverture et les mouvements significatifs de l'exercice	1 1 1 1	« Actualiser la convention de services comptable et financier, notamment en vue de formaliser les opérations requises afin de garantir la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif » ²¹¹ « Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières » ²¹²
	Dispositif du CICF incomplet, avec : - Absence de formalisation des processus et d'identification des risques majeurs - Formalisation partielle, non homogénéisée des procédures de contrôles réalisés - Note budgétaire et comptable : à faire préparer le schéma comptable partenariat public privé (PPP) (dette de 140 M€) et documenter le contrôle ou l'absence de contrôle sur d'autres actifs comptabilisés ou mis à disposition			2	
Créances	Absence d'analyse de l'antériorité nécessaire à la justification de la recouvrabilité des soldes par catégorie de tiers (comptes 46721 et 46726). Débiteurs divers amiable et contentieux : 39 M€ et définition des modalités de dépréciation Insuffisance de la documentation du solde du	Fiabilité partielle de l'exhaustivité des dépréciations d'actifs	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	Mettre en place un plan d'actions pour améliorer le suivi des restes à recouvrer ²¹³

²¹¹ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 15.

²¹² CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 16.

²¹³ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 27.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

<i>Aspects transversaux / cycles</i>	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
	compte 4551. Opérations d'investissement établissement secondaire dépenses de 78 M€ / compte 4552 : 81 M€ (opérations d'investissement réalisés sur la partie collège des cités collèges mixtes pour le compte des départements)				
<i>Recettes fiscales</i>	Impossibilité à ce stade de challenger les bases de la dotation global de fonctionnement (DGF) et des recettes fiscales. Position de place à surveiller (Compagnie nationale des commissaires aux comptes notamment)	Mauvais rattachement des recettes au correct exercice	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Immobilisations financières</i>	Documentation nécessaire de la procédure de recensement et de suivi des immobilisations financières (compte 26 participations de 16 M€) Nécessité d'une note explicative annuelle sur les principales opérations Documentation nécessaire à la valorisation des actifs financiers (états financiers, idéalement comptes certifiés) et leur existence (statuts, PV, etc.) Préparation des informations à présenter dans l'annexe (recensement des participations et des engagements liés) Nécessité de la définition et de la formalisation d'une règle de gestion pour la procédure de dépréciation (compte 26 participations et compte 274 prêts 3 888 M€)	Fiabilité partielle de l'exhaustivité de l'information (engagements hors bilans) Fiabilité partielle de l'exhaustivité des dépréciations d'immobilisations financières /provisions pour risques	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	« Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières » ²¹⁴
<i>Provisions pour risques et charges / dépréciation</i>	Absence de procédure de recensement et de comptabilisation exhaustifs des provisions pour risques et charges (application de la M57 – définition des critères de provisionnement en fonction du risque) Nécessité de définir une méthode de provisionnement des contentieux en fonction de leur nature	Absence d'exhaustivité et de fiabilité des provisions comptabilisées	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	« Renforcer les dispositifs internes de recensement des litiges en cours et constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales » ²¹⁵

²¹⁴ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 16.

²¹⁵ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 18.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Aspects transversaux / cycles	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
<i>Fonds propres</i>	Compte 193 autres neutralisations et régularisation d'opérations (3,6 M€) à justifier Documenter les comptes sur la période récente (antériorité de justification dans le cadre de l'expérimentation à la certification. Ex : cinq années pour les hôpitaux publics) et les autres comptes (notamment fonds d'investissement de 12 204 M€) et subventions 3 137 M€	Absence de justification du bilan d'ouverture	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Recettes non fiscales</i>	Absence de formalisation de la justification des comptes les plus significatifs (compte 44718 Autres (Plan d'investissement dans les compétences (PIC), compte 74778 autres organismes (Aéroport de Paris (ADP), Centre national de la cinématographie (CNC), Pôle Emploi ...) en lien avec les assertions suivantes : réalité, exhaustivité, mesure, séparation des exercices et classification Absence de formalisation du contrôle interne sur les recettes non fiscales (procédures et contrôles associés).	Absence de dispositif de CICF efficient Possibilité d'actions compensatrices du certificateur par la mise en place de tests sur les principales opérations de l'exercice Insuffisance de la justification des comptes	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Personnel – Dépenses liées à la paie</i>	Absence de procédure paie ou passifs sociaux (CET notamment) Malgré une culture forte du contrôle, absence de traçage et de documentation : - des activités de contrôle de premier niveau exercées notamment sur la paie et les passifs sociaux - de plan de contrôle des données de paie hiérarchisée en fonction des risques Qualité non maîtrisée des données de paie relatives aux agents suivis de façon non décentralisée soit par les lycées, soit par l'État (notamment pour la pension des personnels en détachement) Suivi de l'exécution de la masse salariale hors outil [ASTRE] mais sous Excel Difficulté de suivre le service fait des agents	Rattachement non exhaustif voire tardif des éléments variables de paie au bon exercice Valorisation incorrecte de la paie et des passifs sociaux (compte épargne temps (CET) notamment)	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	3	« Généraliser le contrôle automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires » ²¹⁶
<i>Comptes de régularisation</i>	Analyse et justification des soldes, faire une décomposition par tiers (analytique) : compte 471 recettes à classer/régulariser : 224 M€ Comprendre avec le comptable public la composition de certains comptes	Insuffisance de la justification des comptes Mauvais rattachement des produits au correct exercice	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	1	

²¹⁶ CRC Île-de-France, région Île-de-France - exercices 2014 et suivants, mars 2020, page 67.

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Aspects transversaux / cycles	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
<i>Charges de fonctionnement (hors dépenses de personnel et dotations aux amortissements)</i>	Préciser et formaliser les règles de distinction charges/immobilisations (dépenses fonctionnement/investissement) Écrire ou cartographier une procédure d'engagement des dépenses et de service fait (achats et charges externes (achats et charges externes : 271 M€, autres charges 141 M€) Documentation du correct rattachement des dépenses au bon exercice (existence d'une procédure à renforcer par la documentation du contrôle interne	Absence de dispositif du CICF efficient mais possibilité d'actions compensatrices par la mise en place de tests sur les principales opérations de l'exercice Insuffisance de l'exhaustivité des dépenses comptabilisées / rattachées au correct exercice	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	1	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Charges d'intervention</i>	Écrire ou cartographier une procédure d'engagement des dépenses et de service fait (achats et charges externes (contributions obligatoires : 931 M€, participations : 0,3 M€ ; subventions : 652 M€ Opérations pour compte de tiers : dépenses pour le compte des collèges/CD non facturées aux tiers avec un risque de surévaluation des actifs de la région	Insuffisance de l'exhaustivité des produits rattachés liés aux dépenses pour le compte de tiers Absence de dispositif du CICF efficient mais possibilité d'actions compensatrices par la mise en place de tests sur les principales opérations de l'exercice	Risque de réserve si impact financier supérieur aux seuils	1	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Régies</i>	Absence de formalisation du dispositif de contrôle interne existant mais contrôles existants réalisés à formaliser et à intégrer dans le dispositif de contrôle interne	Risque majeur d'absence de couverture du risque de fraude	Risque de réserve limité compte tenu du faible volume financier traité par les régies, mais possible si cas de fraude détectés ou avérés et absence de dispositif de CICF efficient	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Dossier permanent</i>	Absence de dossier permanent regroupant l'ensemble des documents clefs qui sous tendent	Difficulté à justifier les comptes en particulier le bilan d'ouverture	Risque que les états financiers de la région ne retracent pas l'ensemble des engagements pris	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »
<i>Information financière</i>	Absence d'annexe aux comptes au sens de la M57 (tome 4)	Insuffisance de l'information financière (exhaustivité)	Risque de réserve si information supérieure aux seuils	2	« Point non contrôlé par la CRC à l'occasion de ses précédents contrôles »

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Aspects transversaux / cycles	Points d'attention majeurs	Conséquences	Risque en matière de certification	Priorité	Observations issues des précédents contrôles de la CRC
Dossier d'ouverture et de clôture	Aucune méthodologie d'organisation et de recensement de la documentation justificative n'a été à date définie	Incapacité de justification des opérations de l'exercice et des corrections comptabilisées au bilan d'ouverture	Risque d'impossibilité de certifier si les éléments de justification ne peuvent pas être portés à la connaissance des commissaires aux comptes	2	

Source : CRC, à partir de Forvis Mazars, Diagnostic en vue de la préparation à la certification des comptes de la région Île-de-France, Diagnostic et plan d'actions, Prestataire de la région, 17 juillet 2020

Tableau n° 4 : Compte 231 – Immobilisations corporelles en cours sur la période –sous revue

En Md€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solde débiteur final	7,35	7,48	5,90	6,28	6,54	6,99

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les CFU 2023 et 2024 de la région

Tableau n° 5 : Part des ANV sur les créances contentieuses sur la période sous revue

Au 31 décembre de l'exercice (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Montant total des restes à recouvrer	305 618 227	108 868 864	292 111 822	31 401 437	34 269 897	258 275 303
Montant des créances contentieuses restant à recouvrer	6 569 652	6 881 915	8 577 938	7 956 967	8 034 653	8 505 811
Montant des admissions en non-valeur (ANV) (c/6541)	29 466	19	200 078	0	31 390	436 619
Part des ANV/ créances contentieuses restant à recouvrer (en %)	0,45	0,00	2,33	0,00	0,39	5,13

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, comptes administratifs et données transmises par le comptable public

Annexe n° 5. Tableau de suivi des recommandations du précédent rapport sur la situation financière de la région Île-de-France

N° de rappel au droit ou de recommandation	Intitulé	Domaine	Degré de mise en œuvre
<i>Rappels au droit</i>			
1	Renforcer les dispositifs internes de recensement des litiges en cours et constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du CGCT	Comptabilité	Totalement mise en œuvre (TMO)
2	Respecter le délai global de paiement et verser les intérêts moratoires dus aux fournisseurs en cas de non-respect de ce délai	Comptabilité	Non mise en œuvre (NMO)
3	Généraliser le contrôle automatisé de décompte du temps de travail conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
4	Appliquer le CIA à l'ensemble des agents et supprimer la prime régionale conformément aux dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
5	Formaliser dans une délibération le nombre de postes de collaborateurs de cabinet et l'enveloppe budgétaire annuelle consacrée à leur rémunération conformément à la circulaire n° INTB0100217C du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
6	Mettre fin au dépassement du nombre de collaborateurs de cabinet autorisés	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
7	Respecter les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 lors du recrutement d'agents contractuels	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
8	Rétablissement une rémunération des collaborateurs de groupes d'élus conforme aux dispositions de l'article L. 4132-23 du CGCT et de la circulaire INTB9500079C du 6 mars 1995	Ressources humaines	Hors axes de contrôle
<i>Recommandations</i>			
1	Actualiser la convention de services comptable et financier, notamment en vue de formaliser les opérations requises afin de garantir la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif	Situation patrimoniale	Non mise en œuvre (NMO)
2	Fiabiliser le processus d'intégration des immobilisations et les montants des participations en capital constatées dans les comptes d'immobilisations financières	Situation patrimoniale	Non mise en œuvre (NMO)
3	Expliciter dans les rapports d'orientations budgétaires les objectifs de la région en matière de dépenses de personnel et les indicateurs correspondants, et renforcer l'analyse de la soutenabilité des investissements	Pilotage financier	Non mise en œuvre (NMO)
4	Clarifier les règles d'annulation et d'ajustement des autorisations de programme et d'engagement (AP/AE) dans le règlement budgétaire et financier et assurer une information appropriée et régulière de l'assemblée délibérante sur les stocks d'AP/AE demeurant sans emploi	Pilotage financier	Mise en œuvre incomplète (MOI)
5	Réviser la structure et le contenu des annexes budgétaires afin de mettre en cohérence la présentation et l'information budgétaires avec la présentation en mode « LOLF » adoptée par la région	Information budgétaire	Non mise en œuvre (NMO)
6	Poursuivre l'optimisation de l'organisation de la chaîne financière tout en renforçant les dispositifs de contrôle interne comptable et financier	Gouvernance et organisation interne	Hors axes de contrôle

Source : CRC

Annexe n° 6. Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
AEV	Agence des espaces verts
ANV	Admissions en non-valeur
AP/AE	Autorisations de programme/autorisations d'engagement
AP/CP	Autorisations de programme et crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CD	Code des douanes
CE	Code de l'environnement
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CET	Compte épargne temps
CFU	Compte financier unique
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CICF	Contrôle interne comptable et financier
CP	Crédits de paiements
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprises publiques locales
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
Feder	Fonds européen de développement régional
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FSR	Fonds de solidarité régional
GIP	Groupements d'intérêt public
IDF	Île-de-France
Insee	Institut national des études économiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NOTRÉ	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locale
PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation de l'entreprise

RÉGION ÎLE-DE-FRANCE – SITUATION FINANCIERE

Sigles	Définitions
PIB	Produit intérieur brut
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements
PPP	Partenariat public privé
PRIC	Pacte régional d'investissement dans les compétences
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
SDRIF-E	Schéma directeur de la région Île-de-France - Environnement
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

REPONSE

**DE MADAME VALÉRIE PÉCRESSE
PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE
(*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

M. Thierry VUGHT
Président
Chambre régionale des comptes d'Île-de-France
6 cours des Roches
Noisiel BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

Saint-Ouen-sur-Seine, le 24 septembre 2025

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives n° 2025-0113 R – contrôle des comptes et de la gestion de la région Île-de-France – Exercices 2019 et suivants

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec attention des observations définitives de la Chambre régionale des comptes portant sur l'examen de la situation financière de la Région pour les exercices 2019 et suivants.

- 1. Tout d'abord, je me félicite que ce rapport reconnaisse la bonne gestion de la Région, qui est un prérequis indispensable aux investissements inédits qu'elle porte pour les franciliens.**

Des efforts de grande ampleur ont été accomplis depuis 2015 pour maîtriser les dépenses de fonctionnement. Sur la période 2015 à 2024, les dépenses de fonctionnement de la région Île-de-France ont augmenté moins vite que l'inflation, ce qui équivaut à des économies de plus de 200 millions d'euros réalisées notamment par la fermeture de 15 structures para-régionales ou encore le déménagement du siège à Saint-Ouen qui a divisé par deux le prix des surfaces au m². Si la dynamique des dépenses de personnel a légèrement repris depuis 2019, c'est essentiellement lié à des revalorisations de salaires décidées par l'Etat (12,9 millions d'euros en 2023) et, dans une moindre mesure, à la poursuite de priorités régionales telles que le recrutement de brigades régionales de sécurité (100 agents en 2025) ou des mesures d'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Pour autant, les rapporteurs soulignent que les dépenses réelles de fonctionnement par habitant de la Région étaient inférieures de 23 % à la moyenne nationale des régions métropolitaines en 2023 (247 € contre 322 €) tandis que la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement était inférieure de 16 % à la moyenne nationale malgré la création de 349 postes d'agents dans les lycées depuis 2015 pour faire face aux besoins démographiques. Cela témoigne des efforts de rationalisation accomplis, qui se sont poursuivis ces dernières années avec l'internalisation d'Île-de-France Terre de saveurs au sein de la Région, la fusion de Choose Paris Region et du Comité régional du tourisme, l'internalisation des missions de Défis métiers, le déménagement de l'Institut Paris Région à

Saint-Denis et l'accueil de nouveaux organismes associés à Saint-Ouen, dont l'AEV – Ile-de-France Nature en 2023.

La mise en œuvre de ces efforts dès le premier mandat a rendu possible des investissements indispensables et d'un volume inédit pour les franciliens. Comme le soulignent les rapporteurs, la Région a augmenté de + 5,25 % par an ses dépenses d'investissement sur la période, soit + 395,90 M€ principalement au bénéfice des transports ferroviaires (+ 254,31 M€ en crédits de paiements) et des lycées publics (+ 100,01 M€ en crédits de paiements) qui avaient fait l'objet de sous-investissements chroniques au cours des décennies précédentes. Je rappelle à cet effet que le plan d'urgence pour les lycées franciliens constitue le troisième plus grand plan d'investissement en France après le projet du Grand Paris Express et les investissements relatifs à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, mais surtout le seul à être porté à 100 % par une collectivité territoriale sans aucun apport de l'Etat. Jamais la Région Île-de-France ne s'était autant mobilisée pour son territoire et son avenir, avec de surcroît une modernisation de la relation avec les franciliens symbolisée par l'application Labaz, destinée aux jeunes de 15 à 25 ans. De fait, ce rapport montre que la région Île-de-France fait partie des régions qui investissent le plus, avec des dépenses d'équipement par habitant supérieures de 16,09 % à la moyenne nationale.

Ce rapport montre que ces investissements massifs ont été menés à bien sans dégrader la situation financière de la collectivité. La capacité de désendettement (hors excédent n-1) est ainsi meilleure à fin 2024 (6,1 années) que celle constatée en 2015 (7,5 années), ce qui situe la région Île-de-France au niveau médian des régions métropolitaines. Sur neuf ans (2015-2024), l'encours de dette régional n'a ainsi augmenté que de 7 % en volume. Les agences de notation financière Moody's et Fitch partagent cette analyse puisqu'elles octroient à la région Île-de-France la meilleure note de crédit possible en France, qui est celle de l'Etat.

2. Cette situation financière saine est d'autant plus remarquable que votre rapport souligne les contraintes spécifiques, à la fois en recettes et en dépenses, auxquelles est confrontée la région Île-de-France.

Les spécificités de l'Île-de-France entraînent mécaniquement des charges supplémentaires par rapport à d'autres territoires au regard :

- i. **De la dynamique démographique et des fragilités sociales de l'Île-de-France**, région la plus jeune de France métropolitaine appelée à la rester durablement selon les projections de l'Insee mais aussi région avec un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale (16,1 % contre 15,3 % en 2021) et la concentration sur son territoire de 40 % de la population immigrée du pays. Ces spécificités démographiques ont des conséquences mécaniques sur les dépenses de lycées, de formation, de logement ou encore d'enseignement supérieur ;
- ii. **Des charges de centralité** qui concernent aussi bien les infrastructures de transport bénéficiant par exemple aux lignes de train interrégionaux ou encore aux passagers des aéroports internationaux qui sont la porte d'entrée sur le territoire français, que les dépenses de recherche ou d'enseignement supérieur bénéficiant aux étudiants et chercheurs venus de la France entière et qui auront ensuite vocation à irriguer le reste du territoire.

En parallèle, la région Île-de-France affiche les recettes réelles par habitant les plus faibles de toutes les régions en raison d'une péréquation injuste que je n'ai eu de cesse de dénoncer : 328 € par habitant en 2023 contre 401 € de moyenne métropolitaine hors Corse (soit un écart de 20 %). Ce faible niveau s'explique notamment par une péréquation qui représente plus de 95 % de la péréquation interrégionale et qui représente chaque année pour la région 1 milliard d'euros de ponctions sur ses recettes. Ces recettes restent de plus peu dynamiques : si la Chambre fait état d'une augmentation de + 1,66 % par an sur la période, il est quelque peu trompeur d'intégrer à cette dynamique les recettes liées au pacte régional

d'investissement dans les compétences (PRIC, non reconduit en 2025) et aux fonds européens, recettes par nature non pérennes et liées à la réalisation de dépenses identifiées. Il faut rappeler au demeurant que cette inégalité de recettes a été encore accentuée en 2025 par le « *dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales* » imposé par l'Etat, dont la région Île-de-France a été la première contributrice (52,9 M€ sur 280 M€ prélevés aux régions) en raison d'une répartition faite sur le seul critère de la population, sans aucune prise en compte de la situation ni de la bonne gestion financière de notre collectivité.

3. Votre rapport dessine également des axes d'amélioration qui viendront pour la plupart alimenter des démarches déjà engagées.

Il en va ainsi des délais de paiement, problématique structurelle de notre collectivité qui s'est aggravée en raison de la reprise en direct par la Région du traitement des factures des lycées (+ 5 000 / an) faisant suite aux recommandations d'un précédent rapport de la Chambre, conjuguée à la montée en charge des investissements dans les lycées dont le montant a été multiplié par trois depuis 2015. Le plan de remédiation que j'ai demandé à mes services a produit de premiers effets en 2024 avec une amélioration du délai de l'ordonnateur de plus de dix jours par rapport à 2023. Ce redressement de l'indicateur sera d'autant plus progressif que l'apurement du stock de factures anciennes dégrade optiquement le délai global lors de leur paiement : si l'on exclut le paiement des factures anciennes pour ne considérer que les factures de l'année, la Région affichait ainsi un délai de paiement de moins de 50 jours à fin août 2025. Les efforts se prolongeront sans relâche dans les prochains mois avec la modernisation de nos systèmes d'information et la mise en œuvre des recommandations de l'audit conduit en partenariat avec la DRFiP, dont les conclusions ont été rendues avant l'été.

Il en va également du perfectionnement de la qualité comptable, où l'ensemble de vos remarques sont partagées et seront traitées dans le cadre des travaux entrepris dans la perspective de la certification des comptes régionaux. Ce chantier fait désormais l'objet d'un portage administratif unique et identifié au sein d'une équipe dédiée. Une collaboration renforcée avec les services de la DRFiP sera formalisée d'ici à la fin de l'année afin d'aligner nos pratiques sur les meilleurs standards.

Par ailleurs, la Région poursuivra également son engagement en matière d'information financière apportée à nos concitoyens et aux élus. Ainsi, dès le budget primitif 2026, nous ne ferons plus apparaître la méthode de calcul de l'épargne brute retenue à la Région depuis le milieu des années 2000, pour ne conserver que celle que vous préconisez dans votre rapport et faciliter ainsi les comparaisons. Nous continuerons aussi de communiquer inlassablement sur la contribution acquittée par la région Île-de-France à la péréquation (1 milliard d'euros en 2025), dont je me félicite que ce rapport relève qu'elle est « *invisibilisée dans les comptes de la Région* » depuis la réforme de 2021.

4. Enfin, même si nous ne partageons pas nécessairement votre analyse, ce rapport a le grand mérite de mettre en évidence un certain nombre de clarifications attendues de la part de l'Etat sur l'environnement juridique et financier qui entoure la région Île-de-France.

Un premier domaine de clarifications concerne le périmètre des compétences régionales en matière de sécurité, dont ce rapport fait une lecture qui me semble erronée et contraire à l'intention du législateur. En effet, l'article L4221-1 du code général des collectivités territoriales permet aux régions d'intervenir en complémentarité de l'Etat et des autres collectivités pour l'exercice de leurs propres compétences. En l'espèce, la Région intervient comme co-financeur d'équipements d'intérêt régional ou sur des domaines où les financements de l'Etat manquent. Les subventions régionales visent notamment à soutenir l'acquisition de matériels ou d'infrastructures (véhicules, caméras, gilets pare-balles, postes de police, etc.), dans une logique d'investissement, sans s'immiscer dans les compétences

propres des bénéficiaires. L'Etat lui-même n'a pas contesté l'intervention de la région dans ce domaine puisqu'aucune délibération n'a été déférée par le Préfet et qu'une convention a même été conclue avec lui en décembre 2016 pour permettre un financement des investissements immobiliers de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Si une décision de justice devait contredire cette intervention, je ne peux qu'inviter par conséquent l'Etat à légiférer pour lever l'incertitude qui peut subsister sur la capacité juridique de la région Île-de-France à contribuer à la sécurité des franciliens.

Je note également que la Chambre recommande, une nouvelle fois, l'internalisation de l'organisme « Ile-de-France Nature » au sein de la région. Il me semble important de préciser que cette possibilité est conditionnée à une disposition législative dans la mesure où cet organisme a été créé par le législateur.

Ce rapport pose aussi le constat d'une autonomie financière en faux-semblant, qui appelle des leviers nouveaux pour permettre à la région l'exercice de ses compétences en responsabilité face aux contribuables. Sur la période 2019-2023, la Chambre relève à juste titre que le degré d'autonomie fiscale est passé de 53,79 % à 7,15 %, les seules taxes sur lesquelles la Région dispose encore d'un pouvoir de taux étant la taxe régionale sur les cartes grises et la majoration de TICPE dite « Grenelle ». La structure de recettes de la Région se caractérise ainsi par une part très élevée de ressources fiscales transférées par l'Etat, c'est-à-dire sans pouvoir de taux. Alors que la logique voudrait que les citoyens jugent de la qualité de gestion de leurs élus par le biais d'un impôt régional, les recettes régionales ne dépendent que de l'Etat, qui les détermine dans une loi de finances que l'instabilité politique rend chaque année moins prévisible. Cette quasi-disparition des leviers fiscaux contraste avec la nécessaire responsabilisation des exécutifs locaux dans la période financière que traverse notre pays. Il apparaît indispensable que l'Etat renverse cette tendance et redonne de l'autonomie fiscale aux régions.

En dernier lieu, j'aimerais souligner que le climat d'incertitude financière actuel doit conduire l'Etat à valoriser explicitement la bonne gestion des collectivités et donner de la visibilité sur les efforts qu'il exige des collectivités locales. En 2025, le montant total des ponctions de recettes ou des dépenses supplémentaires imposées par l'Etat s'est élevé à près de 130 M€ pour la région Île-de-France. Pour 2026, l'instabilité politique nationale empêche toute projection sérieuse à l'heure où nous devons boucler nos budgets. Cela plaide pour la définition de trajectoires pluriannuelles de contribution des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques et surtout pour l'intégration dans les ponctions de recettes qui s'annoncent de critères qui tiennent enfin compte de la bonne gestion.

Je souhaite conclure en vous remerciant pour l'important travail accompli par vos équipes, qui contribue assurément à une meilleure compréhension de nos enjeux par les citoyens et qui éclairera nos travaux internes pour les mois à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.



Valérie PECRESSE



Chambre régionale des comptes Île-de-France

6 cours des Roches – Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLÉE Cedex 2

Standard : 01.64.80.88.88

Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr

Site : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france>