

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2023



Des choix forts au service de nos priorités

Les crises multifactorielles – économique, géopolitique, énergétique, climatique – que nous traversons, et qui se traduisent actuellement par une envolée de l'inflation, emportent des conséquences très pénalisantes pour notre économie régionale et pour nos entreprises qui, pourtant, enregistraient, depuis la fin des épisodes de confinement, une dynamique, en termes de créations d'emploi notamment, sans équivalent à l'échelle nationale.

Ce nouveau contexte, dont les conséquences ne sont pas encore toutes connues, impacte déjà très lourdement les finances régionales, et nous oblige à la plus grande clarté : notre région, dont la capacité à accroître ses recettes est légalement très limitée, ne peut ni ne veut assumer une politique du « quoi qu'il en coûte » qui conduirait à dégrader brutalement les comptes de la collectivité, sans parvenir toutefois à atténuer significativement les impacts d'une crise dont tout indique qu'elle sera d'une ampleur inégale.

Notre région s'est engagée très fortement face aux conséquences de l'épidémie, en adoptant et en exécutant le plan de relance le plus important des régions de France. Ce plan unique, motivé par des circonstances absolument exceptionnelles, a puissamment contribué à relancer l'activité économique partout sur les territoires. Et ce plan massif va continuer à produire des effets bénéfiques, puisque de nombreuses opérations décidées durant la crise sanitaire vont se poursuivre au cours des années qui viennent.

Le choix de notre majorité est très clair, il a d'ailleurs été énoncé dès le vote du budget 2021 : notre collectivité n'a pas vocation à soutenir plus longtemps un niveau de dépenses publiques aussi élevé, et nous sommes déterminés à engager, dès le vote du budget primitif 2023, un retour à des niveaux d'investissements et de fonctionnement en adéquation à ce qu'ils étaient avant l'épidémie, et qui nous plaçaient d'ailleurs au rang des régions les mieux gérées du pays.

Cette inflexion intervient alors que la crise énergétique et l'inflation galopante frappent de plein fouet notre économie et affectent profondément l'équilibre de nos politiques publiques, à commencer par les plus fondamentales, comme la gestion de nos lycées (+ 3 M€ dont 2 M€ inscrits au Budget supplémentaire 2022 et 1 M€ à la décision modificative n°3) ou le déploiement d'une offre adaptée de transports collectifs (+ 4 M€ inscrits à la décision modificative n°3). Cette réalité nous oblige donc à faire des choix courageux. Toute position consistant à promettre que la région pourrait faire face aux difficultés sans modifier son périmètre d'intervention et sans recentrer ses politiques publiques sur l'essentiel serait tout simplement mensongère et irresponsable.

Pour autant, cette réalité budgétaire ne doit, en aucun cas, être prise comme une fatalité. Au contraire, si elle nous impose de faire des choix forts, c'est pour mieux agir au service de nos priorités : l'emploi, l'écologie et la jeunesse.

1 – Objectif « plein emploi »

Notre économie crée actuellement plus d'emplois qu'elle n'en a créés depuis des années. C'est le fruit d'une croissance retrouvée, sous l'effet d'une reprise très forte, et de la volonté de nos entreprises d'investir et de se projeter vers l'avenir. Cette réalité positive se double, néanmoins, d'un phénomène préoccupant, et que l'on observe partout en France : une pénurie de main d'œuvre qui affecte tous les secteurs d'activités sans exception. Ces phénomènes conjugués, même s'ils devront sans cesse être réévalués sous le prisme de la crise énergétique, nous incitent à réinterroger en profondeur notre politique de formations. Une stratégie plus offensive et totalement alignée sur le contexte économique et sociale sera proposée en 2023 – même si cette stratégie, pour être pleinement opérante, devra être accompagnée, sur le plan national, d'une réforme des dispositifs d'indemnisation et de formation des demandeurs d'emploi, en vue de réhabiliter le travail dans notre société.

2 – Bâtir une croissance verte

L'été caniculaire que nous avons traversé illustre, s'il en était encore besoin, l'urgence d'agir pour limiter le réchauffement climatique. Le maître-mot de notre action, c'est l'innovation. Pour répondre aux objectifs de réduction des émissions de CO₂, tout en défendant une société de progrès pour tous, il nous faut plus que jamais positionner notre région à la pointe des enjeux de décarbonation de nos modes de production, et poursuivre les efforts entrepris dans les domaines de la recherche, à travers notamment le soutien historique à nos universités (comme en témoigne le CPER 2021/2027). En parallèle, et alors que 2023 sera « l'année de l'écologie », nous amplifierons nos politiques en faveur de l'eau, de la forêt et de la biodiversité, mais aussi de l'économie circulaire qui est une filière économique en plein essor. Nous assurerons, également, une transversalité absolue des enjeux écologiques sur l'ensemble de nos politiques publiques

3 – Ouvrir le champ des possibles à notre jeunesse

L'année 2022 est « l'année de la jeunesse ». Une large concertation et le 1er Big Bang de la Jeunesse auront permis d'affirmer notre volonté de. Une action aussi emblématique que la remise à chaque élève de 2^{nde} et de 1^{ère} année de CAP d'un ordinateur portable sera poursuivie, et nous mobiliserons l'ensemble de nos politiques publiques – sur le champ de l'orientation, de l'apprentissage, mais aussi de la culture, du sport, de la santé – pour donner à chaque jeune l'opportunité de s'épanouir, de se développer et de valoriser son talent et ses mérites.

Une nouvelle trajectoire financière régionale au service de nos priorités

La stratégie financière régionale a été élaborée dans un contexte économique et institutionnel bouleversé. En effet, le choc inflationniste exacerbé par le conflit ukrainien fait planer un risque de récession. De nombreux aléas pèsent ainsi sur les perspectives de croissance et, par là même, sur nos propres prévisions budgétaires (1). A partir de ces éléments de contexte, les hypothèses de construction de la trajectoire financière (2) ainsi que la synthèse de cette trajectoire (3) sont présentées.

1. Un choc inflationniste qui menace la reprise économique

Des prévisions de croissance revues à la baisse

Après une année 2021 marquée par une nette reprise de l'activité (+ 6,1 %)¹, l'économie mondiale a subi, dès début 2022, deux nouveaux chocs : la reprise épidémique freinant la levée des contraintes sanitaires et une forte inflation des matières premières et de l'alimentation. Cette hausse de prix, amorcée à l'été 2021, apparaît désormais durable depuis le début du conflit en Ukraine en février dernier. A cela s'ajoute l'impact négatif de la politique stricte du « zéro covid » menée par la Chine sur les approvisionnements et toute la chaîne logistique.

Dans ce contexte de fortes turbulences, le FMI a décidé de revoir à la baisse, une nouvelle fois, ses prévisions de croissance du PIB mondial pour 2022¹, à hauteur de 3,2 % soit 0,4 point de moins par rapport à ses estimations d'avril et 1,5 point de moins par rapport à ses estimations de fin 2021. Ses projections pour 2023 prévoient également une croissance ralentie à 2,8 % puis 2,1 % en 2024¹.

Face aux difficultés d'approvisionnement en gaz et des autres matières premières et en raison du resserrement de la politique monétaire européenne (cf. l'annexe n° 2 du présent rapport relatif à la gestion de la dette), l'OCDE² et la Commission Européenne³ se veulent plus prudents et s'accordent sur une croissance en 2022 d'environ 2,6 % dans la zone euro (contre 4,3 % en décembre 2021) et 1,6 % en 2023.

Après une nouvelle hausse du taux directeur de 0,75 point annoncé le 8 septembre dernier, la Banque Centrale Européenne (BCE) prévoit désormais une croissance de 3,1 %⁴ en 2022 et seulement 0,9 % en 2023 avant de remonter à 1,9 % en 2024.

Ces ajustements successifs apportés par les différentes organisations internationales témoignent de la grande incertitude dans ce contexte économique et géopolitique actuel.

¹ « Perspectives de l'économie mondiale » - FMI -avril 2022

² « L'économie mondiale sous le(s) choc(s) » - OCDE – mai 2022

³ « Prévisions économiques de l'été 2022 : la guerre menée par la Russie assombrit les perspectives » - communiqué de la Commission Européenne du 14 juillet 2022

⁴ Perspectives macro-économiques de la BCE de septembre 2022

Des indicateurs économiques marqués par de grandes incertitudes

Ces organisations internationales considèrent que la guerre en Ukraine, outre le drame humain, devrait continuer de perturber fortement les investissements et le commerce mondial en 2023 et 2024. Par ailleurs, les tensions entre la Chine et Taïwan renforcent les difficultés logistiques et de production, en particulier sur le secteur très stratégique des semi-conducteurs.

Ce haut degré d'incertitudes rend difficile les prévisions. La Commission européenne n'exclut pas une baisse de l'inflation plus rapide que prévu si les récentes tendances à la baisse des prix du pétrole et des matières premières venaient à s'intensifier. Elle souligne par ailleurs les relais importants de croissance que constituent le rattrapage post-covid, le surplus d'épargne accumulé par les ménages et le besoin d'investissement des entreprises, notamment pour accélérer la transition numérique et renforcer les capacités de production.

La France, et les Pays de la Loire en particulier, résistent

En France, l'activité résiste plutôt bien, avec, selon l'INSEE⁵, une progression du PIB de 0,5 % au 2^{ème} trimestre, portée notamment par le dynamisme des exportations (+ 2,4 % depuis début 2022) et le recul des importations (- 1,8 % sur la même période). Durant l'été, le climat des affaires est d'ailleurs resté stable⁶ selon la Banque de France, même si la confiance des chefs d'entreprises s'est quelque peu érodée : léger repli de l'activité dans l'industrie et dans le bâtiment, et progression modérée dans les services marchands.

La France n'est donc pas épargnée mais peut compter sur sa plus faible exposition aux importations énergétiques en provenance de Russie que ses voisins européens. L'activité est également soutenue par les choix budgétaires de soutien aux entreprises et aux ménages (gel des tarifs réglementés de l'énergie, mesures de soutien au pouvoir d'achat...).

La Banque de France reste prudente pour ses prévisions, et a retenu pour scénario⁷ une croissance du PIB meilleure que prévue, autour de 2,6 % sur l'année 2022 puis un ralentissement marqué en 2023 avec une variation annuelle du PIB entre - 0,5 % et 0,8 %. La croissance pour 2024 s'établirait à 1,8 %. Le chômage, après une légère hausse, resterait inférieur à son niveau d'avant crise en 2019 à moins de 8 %.

Le scénario Banque de France est toutefois basé sur une inflation annuelle de 5,8 % en 2022 (3,3 % hors énergie et alimentation), 4,7 % en 2023 et 2,7 % en 2024. Or, selon des indicateurs plus récents d'Eurostat⁸, l'inflation en France devrait être supérieure à ce scénario (6,8 % en 2022).

Le Gouvernement a quant à lui choisi de baser son projet de Loi de Finances pour 2023⁹ sur des hypothèses plus optimistes : une croissance de 2,7 % en 2022 puis de 1 % en 2023, et une inflation de 5,3 % en 2022 et 4,3 % en 2023.

5 Statistiques de l'INSEE parues le 29 juillet 2022

6 Notes de conjoncture de la Banque de France de Juillet et Août 2022

7 « Projections macroéconomiques – 15 septembre 2022 » de la Banque de France

8 Indicateurs Eurostat du 29 juillet 2022

9 Projet de Loi de finances pour 2023 du 26 septembre 2022

Prévisions de croissance pour la France				
en %	2022	2023	23/19*	date de la prévision
Gouvernement (PLF 2023)	2,7	1,0	2,0	Sept. 2022
Gouvernement (PSTAB 2022)	2,5	1,4	2,2	Juil. 2022
Consensus Forecasts	2,5	0,6	1,4	Sept. 2022
Banque de France*	2,6	0,5**	1,4	Sept. 2022
Insee	2,6	/	/	Sept. 2022
FMI	2,3	1,0	1,6	Juil. 2022
OFCE	2,4	1,0	1,7	Juil. 2022
Commission Européenne	2,4	1,4	2,1	Juil. 2022
OCDE	2,4	1,4	2,1	Juin 2022

* Niveau du PIB annuel 2023 en écart à celui de 2019

** 0,5 correspond au scénario central ; la Banque communique sur un éventail de résultats {-0,5 ; 0,8} pour la croissance 2023 selon différentes hypothèses. Le scénario dont les hypothèses se rapprochent le plus du PLF, notamment sur les évolutions de TRV, correspond à une croissance de 0,8 %.

Inflation	2022	2023
PLF 2023 (sept 2022)	+5,4%	+4,3%
Programme de stabilité (juillet 2022)	+5,0%	+3,2%
INSEE (sept 2022)	+5,3%	
Banque de France (sept 2022)	+5,8%	+4,7%
OCDE (Sept 2022)	+5,9%	+5,8%
Com. Européenne (juillet 2022)	+5,9%	+4,1%
OFCE (juillet 2022)	+5,3%	+4,1%

Le Haut Conseil des Finances Publiques¹⁰ (HCFP) a jugé plausibles ces prévisions en termes d'inflation, mais considère plus fragile les hypothèses de croissance retenues pour 2023, compte-tenu de la grande incertitude sur les évolutions macroéconomiques et notamment sur le prix de l'énergie.

Le HCFP appelle également à la vigilance sur le retour à une trajectoire budgétaire soutenable. Malgré ses hypothèses optimistes, le Gouvernement prévoit pour 2023 une simple stabilité du déficit public et une très légère amélioration du solde structurel et une quasi-stabilité du ratio de dette. Or le HCFP rappelle que le redressement des finances publiques est une des conditions qui permettra à la France de « *disposer des marges de manœuvre suffisantes pour faire face aux chocs macroéconomiques ou financiers et aux besoins d'investissement* ».

Pour la Région des Pays de la Loire, la Banque de France confirmait une nouvelle fois dans sa dernière note de conjoncture¹¹, la résilience des entreprises ligériennes : « *Dans un contexte géopolitique et économique toujours incertain, marqué par des augmentations des coûts de revient, des tensions sur les approvisionnements et des difficultés persistantes de recrutement, le tissu économique régional continue de s'adapter...* ».

Si l'absence de visibilité liée au coût et à la disponibilité de l'énergie, mais aussi au comportement de consommation des ménages, continue toutefois de peser sur la confiance des chefs d'entreprises¹², l'activité a globalement résisté. Les carnets de commandes (en particulier dans l'industrie) et la demande sont en hausse. Plusieurs secteurs se distinguent : l'agroalimentaire qui reste un secteur porteur, l'industrie du textile et de l'habillement en prévision notamment de la saison d'hiver, la filière

10 Avis du HCFP sur le projet de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023 rendu le 21 septembre 2022

11 Note de conjoncture « Pays de la Loire » de la Banque de France de juillet 2022

12 Note de conjoncture « Pays de la Loire » de la Banque de France d'Août 2022

bois, l'industrie du papier et l'imprimerie, les produits informatiques et électroniques, les secteurs marchands. Le secteur de l'hébergement-restauration, malgré une belle saison touristique notamment sur le littoral, reste pénalisé par une pénurie de personnel.

L'emploi salarié dans les Pays de la Loire continue au 1^{er} trimestre 2022 de progresser (+ 5 400 emplois créés¹³) mais à un rythme moins soutenu que fin 2021. Tous les départements bénéficient de cette croissance sauf le Maine et Loire où l'emploi reste stable. Le taux de chômage reste ainsi quasi stable à 5,9 % et est toujours largement inférieur au niveau français (7,3 %).

Les créations d'entreprises diminuent au 1^{er} trimestre alors même qu'elles progressent sur la même période à l'échelle nationale. Elles dépassent cependant de 22,8 % leur niveau d'avant-crise du 1^{er} trimestre 2019, portées par le secteur des services.

Les défaillances restent à un niveau encore faible par rapport au niveau pré-crise COVID-19, mais remontent désormais progressivement (+ 9,4 % au 1^{er} trimestre après + 3,6 % au trimestre précédent). Au 1^{er} trimestre, les défaillances suivent la même tendance en France (+ 9,2 %).

En définitive, la Banque de France précise dans sa note de conjoncture du 8 septembre que *« la croissance s'est montrée plus dynamique que prévue au deuxième trimestre, pour atteindre 0,5 % par rapport au trimestre précédent »* et estime *« à ce stade que la progression du PIB pour le troisième trimestre 2022, par rapport au trimestre précédent, pourrait s'établir autour de + 0,3 % »*.

2. Les hypothèses de construction de la trajectoire financière régionale

La nouvelle trajectoire financière régionale s'élabore alors que la gouvernance financière nationale se traduit, pour le mandat du Président de la République, dans le Projet de Loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Ce projet de loi instaure notamment un nouveau dispositif de modération de la dépense publique et présente les modalités de contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics.

A. Une nouvelle gouvernance financière à travers le Projet de Loi de Programmation des finances publiques 2023-2027

Dans son Projet de Loi de Programmation des finances publiques, le Gouvernement a défini une nouvelle trajectoire financière nationale pour la période 2023-2027. Le Gouvernement précise que ce texte est rendu nécessaire pour *« assurer le respect de nos engagements de finances publiques, pour prolonger l'effectivité des mécanismes de correction en cas d'écart à la trajectoire de retour à l'équilibre et ainsi garantir la crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens et des investisseurs »*.

¹³ Insee conjoncture Pays de la Loire – juillet 2022

L'État se fixe pour principaux objectifs :

- un retour du déficit public sous les 3 % du PIB en 2027 (2,9 %) contre 5,0 % en 2022 ;
- La réduction du ratio de dette, de 111,5 % du PIB en 2022 à 111,7 % en 2025, pour atteindre 110,9 % en 2027.

A l'instar de la précédente Loi de Programmation, le Gouvernement attend des collectivités locales qu'elles contribuent au redressement des comptes publics.

Pour rappel, la Loi de programmation 2018-2022 instaurait un « Pacte de Cahors » qui procédait à un plafonnement de l'évolution annuelle des dépenses réelles de fonctionnement limité à 1,2 % (inflation comprise). Ce dispositif devait se traduire par la signature d'un contrat entre l'Etat et les 322 collectivités dont le budget était supérieur à 60 M€. Ce contrat impliquait la fixation d'une cible annuelle de dépenses de fonctionnement, ainsi qu'un mécanisme de pénalités en cas de dépassement. A l'époque, la Région des Pays de la Loire n'avait pas souhaité signer un tel contrat, mettant en exergue le caractère plus volontariste et plus ambitieux de sa propre trajectoire financière qui consistait à limiter l'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement à 1 %.

Le nouveau dispositif de pilotage de la dépense locale figurant à l'article 23 du Projet de Loi de programmation des finances publiques 2023-2027, diffère quelque peu des Pactes de Cahors dans ses modalités, afin de tenir compte du contexte inflationniste actuel. Ainsi, au lieu d'un plafonnement de 1,2 % inflation comprise, l'article 23 instaure désormais un objectif annuel de plafonnement des dépenses de fonctionnement à 0,5 % en deçà de l'inflation. Ainsi, à titre d'illustration, pour 2023, l'inflation étant projetée à 4,3 %, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales sera plafonnée à + 3,8 %.

La trajectoire de plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales est déclinée à l'article 13 du Projet de Loi de programmation. Celui-ci précise en particulier que, contrairement au Pacte de Cahors, pour lequel le respect de la cible s'appréciait individuellement pour chaque collectivité locale, l'objectif d'évolution issu du nouveau dispositif s'apprécie désormais au niveau national pour chaque catégorie de collectivités. Il n'y aura donc aucune conséquence financière pour les collectivités ne respectant pas la cible dès lors que l'objectif sera formellement respecté au niveau de la catégorie.

Plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement - Article 16 du Projet de loi de Programmation	2023	2024	2025	2026	2027
Prévision Inflation Gouvernement	4,30%	3,00%	2,10%	1,80%	1,80%
Plafonnement DRF (- 0,5% par rapport à l'inflation)	3,80%	2,50%	1,60%	1,30%	1,30%

A contrario, dans le cas où une catégorie de collectivités, dans son ensemble, dépasse l'objectif fixé, un mécanisme de correction sera instauré. Ainsi, les seules collectivités qui ne respectent pas la trajectoire nationale se verront alors privées de leurs dotations de soutien à l'investissement. Les Régions profitent sans doute d'une erreur de conception, puisqu'elles ne perçoivent aucune dotation de soutien à l'investissement.

Toutefois, un tel mécanisme de sanction resterait théorique pour la Région des Pays de la Loire, qui propose lors de ces orientations budgétaires une trajectoire de dépenses de fonctionnement plus rigoureuse que les objectifs fixés par l'Etat.

B. Les hypothèses d'évolution des dépenses

a) Les dépenses réelles de fonctionnement

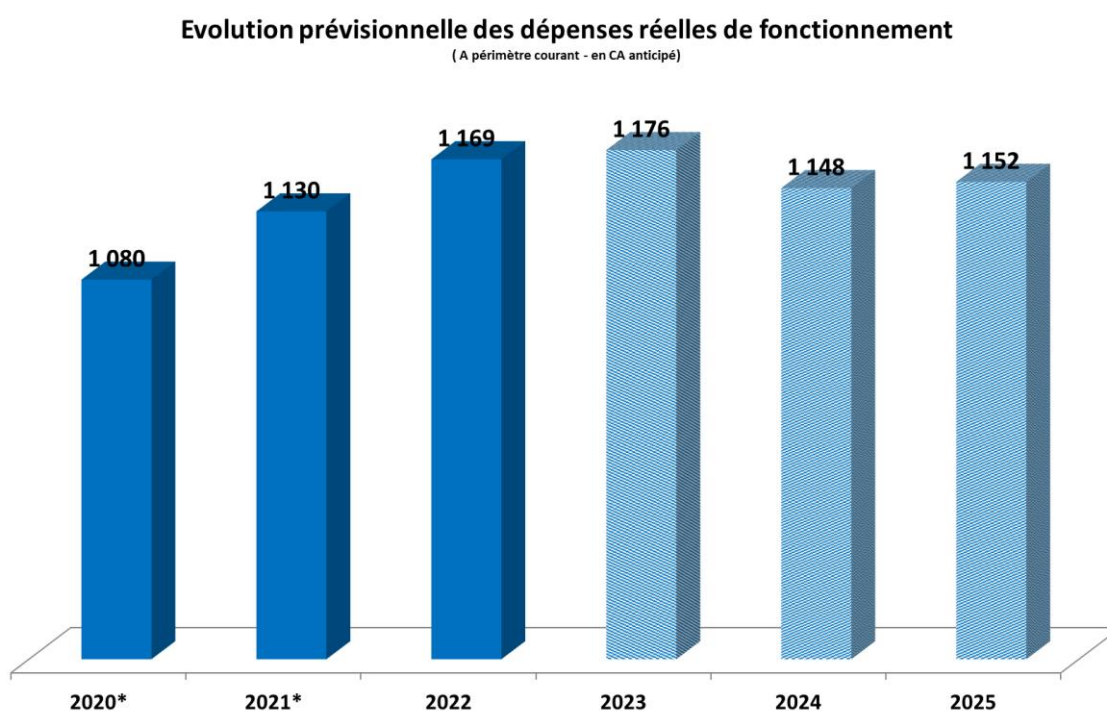
La Région est confrontée à une équation budgétaire complexe caractérisée par des contraintes fortes sur certaines dépenses de fonctionnement, dont l'évolution est étroitement liée à la conjoncture économique et à l'inflation :

- Hausse des coûts de l'énergie dans les lycées et les transports,
- Augmentation du point d'indice des fonctionnaires, non compensée par l'Etat,
- Envolée des taux d'intérêts sous l'effet du resserrement des politiques monétaires opéré par les banques centrales pour lutter contre l'inflation.

Tous ces éléments exposent la Région à des surcoûts financiers conséquents. Ainsi, sur 2022 et 2023 et sans intervention de l'Etat, notamment quant à la mise en place d'un bouclier énergétique, l'impact financier de ce choc inflationniste est estimé à près de 60 M€ pour le budget ligérien. Selon l'association Régions de France, le coût de l'inflation, pour les Régions françaises, serait susceptible d'atteindre 1 milliard d'euros en 2023.

Malgré ce contexte difficile et inédit, la trajectoire financière régionale, proposée à l'occasion de ces orientations budgétaires, présente un objectif de modération de la dépense publique plus ambitieux que celui inscrit par le Gouvernement dans son Projet de Loi de programmation des finances publiques. Cette nouvelle trajectoire régionale souligne les choix volontaristes et ambitieux de la Région en faveur d'une dépense publique plus sobre.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2023-2025 à périmètre courant.



* Exercices clos et définitifs

Comme le démontre le tableau ci-dessous, cette trajectoire propose une évolution des dépenses de fonctionnement plus contrainte que celle fixée par le Gouvernement dans le Projet de Loi de Programmation des finances publiques.

Trajectoire DRF	2022	2023	2024	2025
Prévision Inflation Gouvernement		4,3%	3,0%	2,1%
Plafonnement DRF (- 0,5% par rapport à l'inflation)		3,8%	2,5%	1,6%
Trajectoire Financière de la Région Volume des DRF (en M€)	1 169	1 176	1 148	1 152
Trajectoire Financière de la Région Evolution des DRF (en %)		0,6%	-2,4%	0,4%

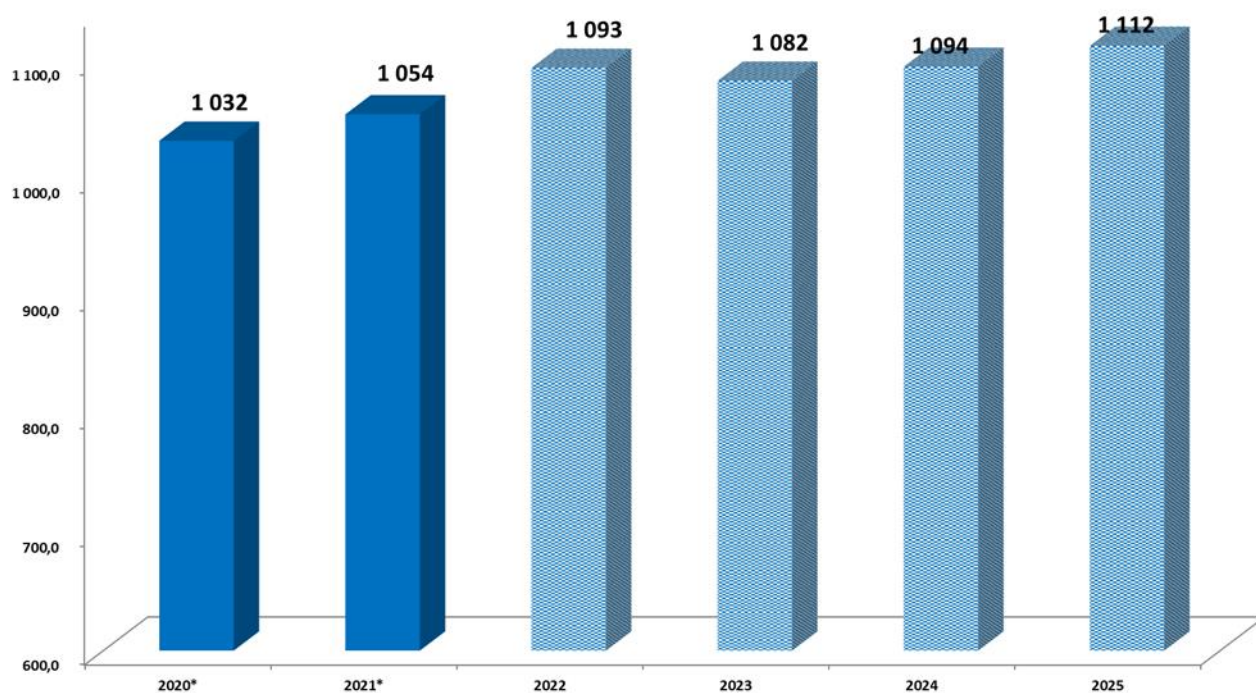
Toutefois, cette trajectoire de dépenses s'inscrit dans un périmètre en constante évolution. L'année 2022 est marquée, par exemple, par le déploiement de places supplémentaires en formations sanitaires et sociales dans le cadre du Ségur de la santé.

En outre, certaines dépenses génèrent, d'une année sur l'autre, d'importantes fluctuations qui complexifient l'analyse prospective. C'est le cas des dépenses liées au Pacte régional d'investissement dans les compétences et aux fonds européens.

- Le Pacte régional d'investissement dans les compétences : ce dispositif conclu entre l'Etat et la Région connaît depuis 2019 une montée en puissance qui devrait atteindre un pic en 2022. Il génère en contrepartie des recettes de l'Etat évoluant à un rythme similaire aux dépenses, permettant ainsi de limiter les effets sur les ratios de gestion de la Région.
- Les fonds européens : les dépenses liées aux fonds européens devraient connaître une forte augmentation en 2023 pour, ensuite, entamer une phase de décélération. Cette forte hausse en 2023 s'explique par la conjugaison des 3 périodes de programmation : la clôture de la programmation 2014-2020, la clôture du plan de relance européen REACT EU et l'accélération de la programmation 2021-2027. A l'instar du Plan d'investissement dans les compétences, les dépenses dédiées aux fonds européens génèrent des recettes qui évoluent à un rythme comparable.

Ainsi, il est utile d'analyser l'évolution des dépenses au regard d'un périmètre retraité de ces charges contractualisées avec l'Etat ou l'Union Européenne. Le graphique ci-dessous présente donc l'évolution prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2023-2025, une fois opérés les retraitements sur le SEGUR de la santé, les fonds européens et le Plan d'investissement dans les compétences.

Evolution prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement
(A périmètre constant - hors Fonds européens; Plan d'investissement dans les compétences et SEGUR - en CA anticipé)



* Exercices clos et définitifs

A périmètre constant, cette trajectoire met en exergue la responsabilité et la sobriété régionale en matière de pilotage de la dépense locale comme l'indique le tableau ci-dessous.

Trajectoire DRF à périmètre constant	2022	2023	2024	2025
Prévision Inflation Gouvernement		4,3%	3,0%	2,1%
Plafonnement DRF (- 0,5% par rapport à l'inflation)		3,8%	2,5%	1,6%
Trajectoire Financière de la Région Volume des DRF (en M€)	1 093	1 082	1 094	1 112
Trajectoire Financière de la Région Evolution des DRF (en %)		-1,0%	1,1%	1,6%

Eclairages sur les dépenses dédiées à la politique de gestion des ressources humaines

Le dernier rapport social indique, au 31 décembre 2020, le chiffre de 3 394 collaborateurs sur emplois permanents et de 725 contractuels de courte durée payés en décembre 2020 (en renfort ou en remplacement d'agents absents) dont 79 apprentis. La politique régionale en faveur de l'apprentissage porte ses fruits, puisqu'ils étaient 41 en décembre 2015.

Parmi les collaborateurs sur emplois permanents, 30,5 % exercent leurs fonctions au siège (45 % en catégorie A, 28,2 % en catégorie B et 22,9 % en catégorie C et 3,3 % hors catégorie) et 69,5 % dans les lycées (0,8 % en catégorie B et 99,2 % en catégorie C).

La masse salariale consacrée à la rémunération de ces différents personnels s'élève pour 2021 à 171,48 M€ (+ 3,74 % par rapport à 2020). Elle est composée des éléments principaux suivants :

- 92,86 M€ versés au titre de la rémunération principale des agents,
- 30,73 M€ au titre du régime indemnitaire et autres indemnités dont 0,63 M€ relatif à la nouvelle bonification indiciaire,
- 47,43 M€ de charges patronales,
- et 0,4 M€ versé au titre de prestations familiales et de la masse salariale complémentaire (déménagement, déplacements ...etc).

Le total du budget des ressources humaines pour 2021 est de 174,76 M€. Pour 2022, ce budget devrait être de l'ordre de 182,55 M€ soit une hausse de 4,5 %. Cette hausse s'inscrit dans un contexte d'effort inédit de la collectivité sur le budget RH.

Pour 2022, la hausse est supérieure à celle envisagée lors du vote du Budget Primitif. Cela découle principalement de la hausse du point d'indice et de créations de postes intervenus en cours d'année. Ce surcoût s'élève, au total, à 4 M€ (dont 2,5 M€ au titre de l'augmentation de la valeur du point d'indice sur 6 mois).

En 2023, l'évolution du budget consacré aux ressources humaines conservera une dynamique maîtrisée, avec une hausse de 3,6 % (d'une exécution projetée de 182,55 M€ pour l'année 2022) soit un budget de 189,04 M€ en 2023).

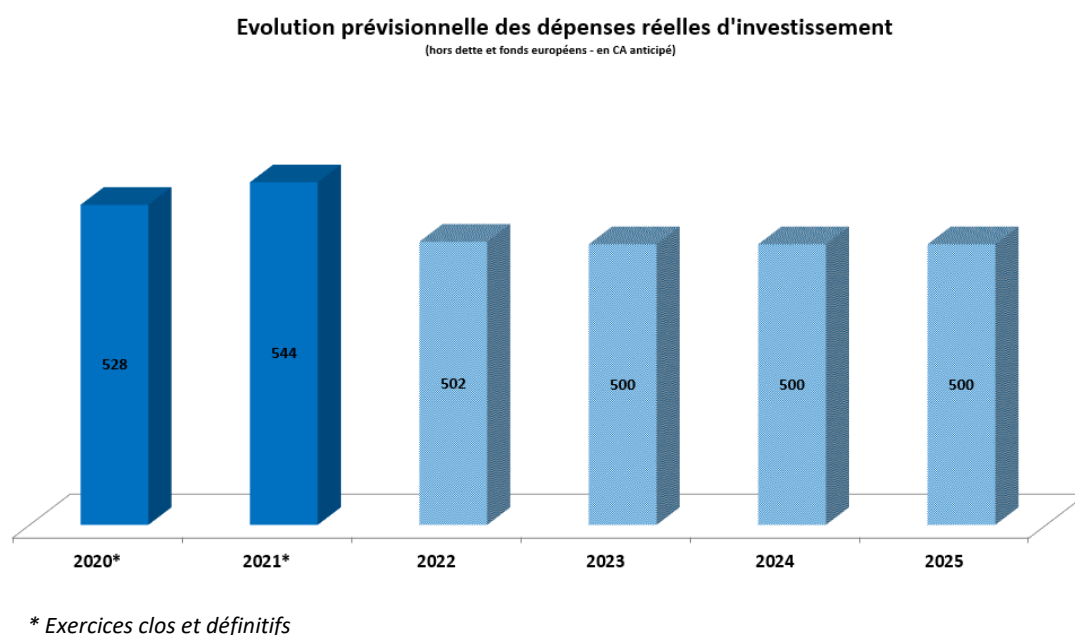
Les coûts supplémentaires incompressibles attendus par rapport à l'exercice budgétaire 2022 sont :

- Les mesures « contraintes » habituelles (glissement vieillesse technicité, hausse des charges patronales, revalorisation des grilles indiciaires...) : 1,89 M€ ;
- L'impact des postes créés en 2022 en année pleine : 2,1 M€ ;
- L'impact de la revalorisation du point d'indice en année pleine : 2,5 M€.

En 2024, la hausse de la masse salariale sera limitée à 2,5 %, puisqu'aucune création nette de poste n'est envisagée en dehors du complément de personnels qui devra être affecté au lycée d'Aizenay. Pour l'année 2025, la hausse serait également limitée à 2,5 %.

b) Les dépenses réelles d'investissement

Entre 2017 et 2019, les dépenses réelles d'investissement de la Région sur le territoire se sont élevées à 450 M€ par an en moyenne. Pour accompagner la relance, la majorité a fait le choix ambitieux d'accélérer l'investissement qui, en 2020 et 2021, a atteint respectivement 528 M€ et 544 M€ (hors dette et fonds européens). A compter de 2022, la Région fait le choix de maintenir un niveau d'investissement élevé aux alentours de 500 M€.



C. Les hypothèses d'évolution des recettes

Préalablement à la présentation des hypothèses de recettes, il est proposé d'apporter quelques éclairages sur le Projet de Loi de Finances 2023 qui emporte des conséquences notables sur la prévision des recettes régionales.

a) L'impact du Projet de Loi de Finances 2023 sur les ressources régionales

En 2023, les charges supplémentaires de l'Etat au bénéfice du bloc communal seront financées par une baisse des concours financiers à destination des Régions, ce qui se traduit par une diminution des recettes des Régions à hauteur de - 30 M€. Ces baisses sont opérées sur la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) et sur les allocations compensatrices. En ce sens, les Régions se substituent à l'Etat pour financer la péréquation verticale et l'échelon communal. Pour la Région des Pays de la Loire, cette baisse est estimée à 2 M€.

En outre, à l'occasion du Projet de Loi de Finances 2023, le Gouvernement a prévu une nouvelle baisse des frais de gestion attribués aux Régions de l'ordre de 24 %. Il faut rappeler que ces frais de gestion sont perçus depuis 2014 par les Régions pour financer la formation professionnelle et l'apprentissage.

Ces frais de gestion sont prélevés par l'Etat dans le cadre de la collecte de la taxe d'habitation, de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). Depuis 2021, une partie de ces frais de gestion est supprimée et remplacée par des dotations.

Cette substitution est la conséquence de la suppression de la taxe d'habitation et de la réforme des impôts de production qui, *de facto*, engendre une baisse de cette recette fiscale. En 2022, une dotation de 107 M€ (au niveau national) avait été créée pour compenser cette perte (dont 5 M€ revenaient à la Région Pays de la Loire). En 2023, la poursuite de la réforme des impôts de production avec la suppression de la CVAE du bloc communal engendrera une nouvelle perte de frais de gestion compensée par une dotation de 91 M€ (au niveau national) dont 3,4 M€ reviendraient à la Région Pays de la Loire.

Or, le Projet de Loi de Finances 2023 ne reconduit pas la dotation de 107 M€ créée en Loi de Finances 2022. Il s'agit, pour Pays de la Loire, d'une perte de 5 M€ de recettes par rapport au texte législatif précédent. Régions de France a déposé un amendement afin de sanctuariser cette dotation.

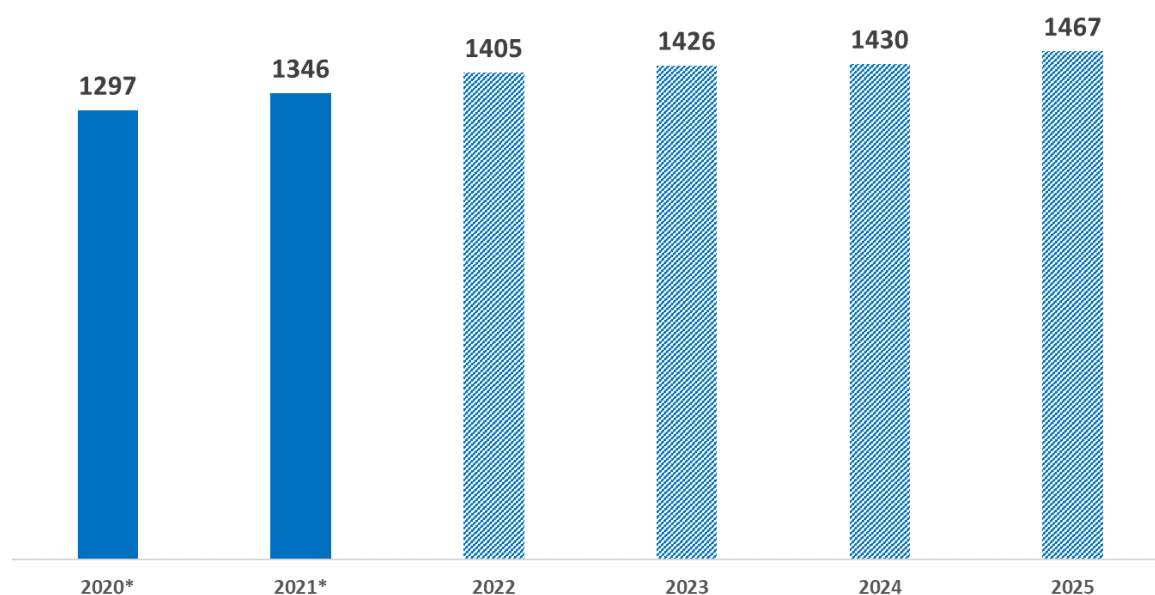
Enfin, le PLF 2023 n'inscrit pas dans la loi le mécanisme de compensation financière du Ségur de la Santé, contrairement aux engagements de l'ancien Premier ministre, M. CASTEX. Pour rappel, le déploiement de places supplémentaires en Institut de formation en soins infirmiers et en Institut de formation d'aides-soignants devait donner lieu, à compter de 2023, à une compensation financière pérenne sous la forme d'une part supplémentaire de Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE). En 2022, une compensation provisoire avait été adoptée par le gouvernement via un protocole conventionnel.

Sur ce point également, Régions de France sollicite le dépôt d'un amendement pour pérenniser le financement de cette charge induite par les décisions de l'Etat. Pour la Région des Pays de la Loire, il s'agit d'une recette d'un montant de 11,5 M€.

b) Les recettes de la section de fonctionnement

L'évolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement est présentée ci-dessous : le premier graphique dresse une présentation globale de l'évolution des ressources régionales et le second détaille l'évolution par type de recettes. Le détail des prévisions de recettes est présenté en annexe du présent rapport.

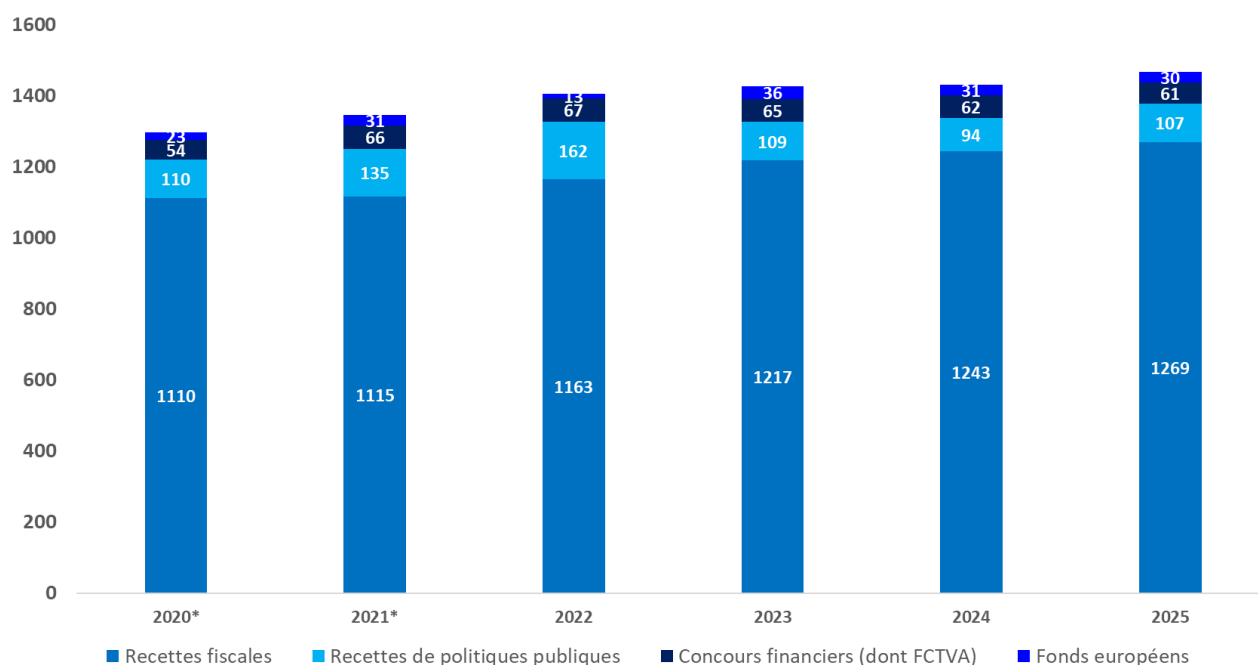
Evolution prévisionnelle des recettes réelles de fonctionnement (en M€)



* Exercices clos et définitifs

La trajectoire prévisionnelle des recettes réelles de fonctionnement (RRF) ne présente pas un rythme linéaire ce qui tend à en complexifier la lecture. La déclinaison des recettes réelles de fonctionnement par composantes présentée ci-dessous, permet de mieux appréhender ces effets de bord.

Evolution prévisionnelle des recettes réelles de fonctionnement (en M€)



* Exercices clos et définitifs

Les facteurs d'évolution par exercice et grands agrégats sont :

- Pour 2022, une hausse de 59 M€ des RRF qui s'explique par le dynamisme fiscal (+ 48 M€), les recettes de politiques publiques (+ 27 M€ dont 18 M€ pour le PACTE), et une baisse des fonds européens de 18 M€ ;
- Pour 2023, une légère progression de 21 M€, se composant d'une hausse des recettes fiscales (+54 M€) et des fonds européens (+ 23 M€), contrastant avec la baisse des recettes de politiques publiques (- 53 M€, exclusivement du fait du PACTE - à noter qu'au moment de la rédaction du rapport, les échanges avec le Gouvernement se poursuivent sur ce nouveau Pacte 2023) et des dotations d'Etat (- 2 M€) ;
- Pour 2024, une légère hausse de + 4 M€, la hausse des produits fiscaux (+ 26 M€) étant atténuée par la baisse des politiques publiques (- 15 M€), des fonds européens (- 5 M€) et des dotations d'Etat (- 3 M€) ;
- Pour 2025, le retour à une croissance de + 37 M€ se ventile sur la fiscalité (+26 M€) et les politiques publiques (+ 13 M€). A contrario, les fonds européens et les dotations sont en baisse de 1 M€.

Ces grands agrégats nécessitent des explications plus détaillées :

- **Les recettes du Pacte régional d'investissement dans les compétences** : pour rappel, ce plan Etat/Région décliné entre 2019 et 2025 a vocation à déployer sur le long terme un plan de formations répondant à un triple enjeu : la transformation rapide du marché du travail et des métiers ; l'insertion professionnelle des personnes les moins qualifiées qui restent en marge de la reprise de l'emploi ; une meilleure identification des besoins et une transformation de l'appareil de formation. Après une montée en puissance sur les années 2019-2021, la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences devrait atteindre un pic d'exécution en 2022. La signature d'une nouvelle convention PACTE avec l'Etat en 2023 augmenterait le niveau des recettes.
- **Les recettes liées aux fonds européens** : les recettes liées aux fonds européens devraient connaître une forte augmentation en 2023 puis atteindre un rythme de croisière aux alentours de 30 M€ à compter de 2024. Cette forte hausse, en 2023, s'explique par la conjugaison des 3 périodes de programmation : la clôture de la programmation 2014-2020, la clôture du plan de relance européen REACT UE et l'accélération de la programmation 2021-2027.

De manière plus marginale, il convient également d'anticiper une baisse des concours financiers de l'Etat. En effet, depuis 2017, l'Etat procède à des baisses de dotations versées aux collectivités locales en tant que « variables d'ajustement ». Ces baisses sont opérées sur la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ainsi que sur les allocations compensatrices.

Compte-tenu de ces éléments, on constate que la trajectoire des recettes réelles de fonctionnement est intimement liée à l'évolution des recettes fiscales qui constituent la principale composante du panier des ressources régionales.

Les recettes fiscales présentent une évolution croissante sous l'effet principal de la TVA. Grâce à une dynamique projetée à 4,7% en 2023 puis 3,3 % en moyenne sur 2024 et 2025, la croissance de la TVA permet de compenser partiellement l'atonie des autres recettes fiscales régionales (notamment les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux ou les recettes fiscales liées au financement de la formation professionnelle) voire la baisse de rendement anticipé sur les 2 autres principales

ressources fiscales régionales que sont la Taxe Intérieur de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE) et la Taxe sur les cartes grises.

Il faut en effet souligner que près d'un tiers des recettes fiscales régionales sont assises sur les énergies fossiles pour lesquelles la Région anticipe une érosion de leur rendement en lien avec les objectifs de la Loi Energie-Climat, de la montée en puissance des énergies propres et du développement des modes de déplacements alternatifs. Un tel constat met en évidence l'urgence, pour l'Etat, de réinterroger la viabilité du panier fiscal régional afin de le rendre plus compatible avec les actions menées par les Régions en faveur de la transition écologique et de la lutte contre le changement climatique.

S'agissant de la part modulation de la TICPE, la Région projette une baisse annuelle de - 2 % soit une baisse annuelle de l'ordre de 0,8 M€ afin de tenir compte de la montée en puissance des mobilités alternatives.

De manière plus notable, s'agissant de la taxe sur les cartes grises qui représente près de 12 % des recettes fiscales, la Région constate, depuis la crise sanitaire, une forte baisse du rendement de cette taxe. Le produit prévisionnel 2022 est attendu aux alentours de 113 M€ alors qu'en 2019, avant crise, cette recette atteignait 140,9 M€ soit une perte, en 3 ans, de l'ordre de 28 M€. Deux facteurs concourent à cette baisse substantielle :

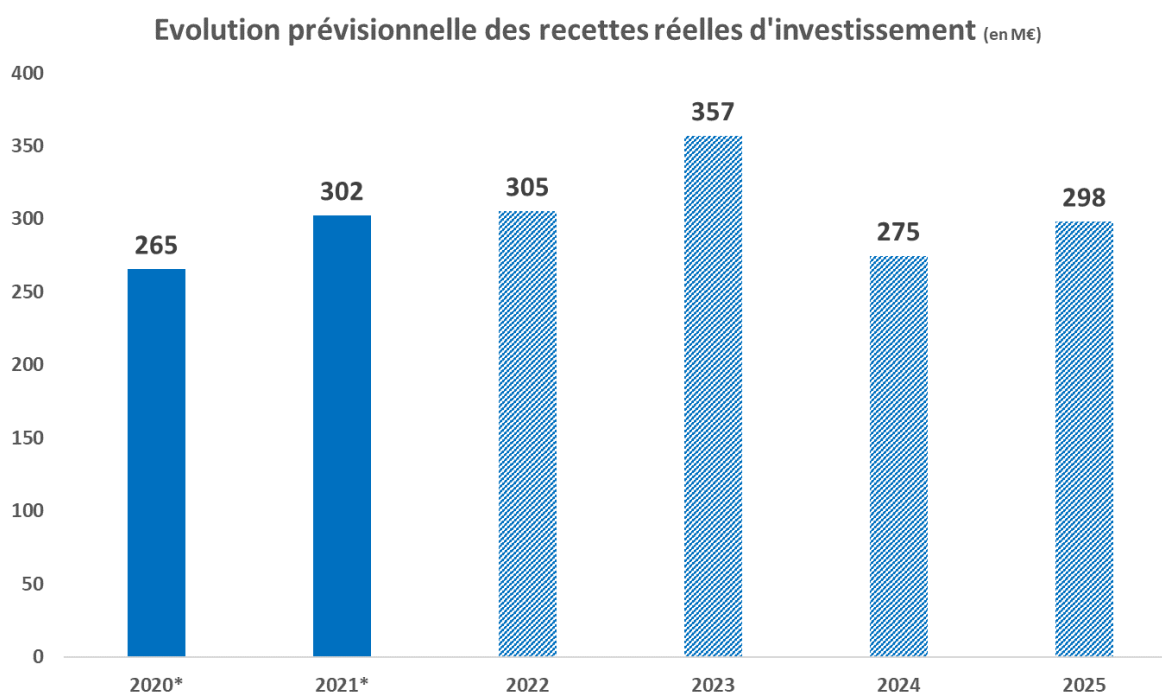
- ✓ Un facteur conjoncturel d'une part : le rendement de cette taxe est corrélé au marché de l'automobile. Or, la crise sanitaire a engendré une pénurie des composants et, par là même, une rupture des chaînes de montages. Selon les derniers indicateurs, les immatriculations de véhicules neufs en France restent inférieures de 35 % à leur niveau de 2019 sur les cinq premiers mois de l'année.
- ✓ Un facteur structurel d'autre part : La prise de conscience de l'urgence climatique incite de plus en plus d'acquéreurs à opter pour l'achat de véhicules propres. Ainsi, en Pays de la Loire, on constate une accélération du verdissement du parc automobile. Entre 2016 et 2021, l'achat de véhicules propres est en progression moyenne annuelle de + 41 %. Or, ces véhicules font l'objet d'une exonération totale de Taxe sur les cartes grises. Il faut en effet rappeler que le Code d'imposition des biens et des services qui définit le régime juridique de la Taxe sur les cartes grises prévoit 2 types d'exonérations pour les véhicules propres :
 - Une exonération légale : l'article L421-49 du CIBS prévoit une exonération totale de taxe pour les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux.
 - Une exonération facultative laissée à l'appréciation des Régions pour les véhicules hybrides couplés énergies propres/énergie thermique : l'article L421-50 du CIBS prévoit la possibilité, pour les Régions, d'exonérer les véhicules hybrides dont la source d'énergie comprend l'électricité, l'hydrogène, le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié ou le superéthanol E85. Cette exonération peut être de 100 % ou de 50 % du tarif régional. Depuis 2005, la Région des Pays de la Loire applique cette exonération à 100 %.

En 2021, le coût de ces exonérations (obligatoires + facultatives) représentait, pour la Région des Pays de la Loire, plus de 15 M€ dont 13 M€ au titre des exonérations facultatives. Le coût de ces exonérations, à l'issue de ce mandat, est estimé à 50 M€, menaçant ainsi gravement le rendement de cette taxe et la soutenabilité de la trajectoire financière régionale.

A court terme, et afin de préserver les ressources régionales, il est proposé d'augmenter le tarif fiscal de 3 € pour le porter à 51 € soit un niveau équivalent à celui constaté en Région Bretagne et en Région Provence-Alpes Côte d'Azur. Toutefois, cette augmentation ne sera pas suffisante pour préserver le rendement de cette taxe. Aussi, il est proposé, en parallèle, de supprimer l'exonération facultative sur les véhicules hybrides. Ces 2 actions conjointes permettront ainsi de sécuriser cette recette en dégageant, pour 2023, un produit prévisionnel estimé à 133 M€. Sans de telles actions, le produit prévisionnel 2023 serait attendu à 109 M€.

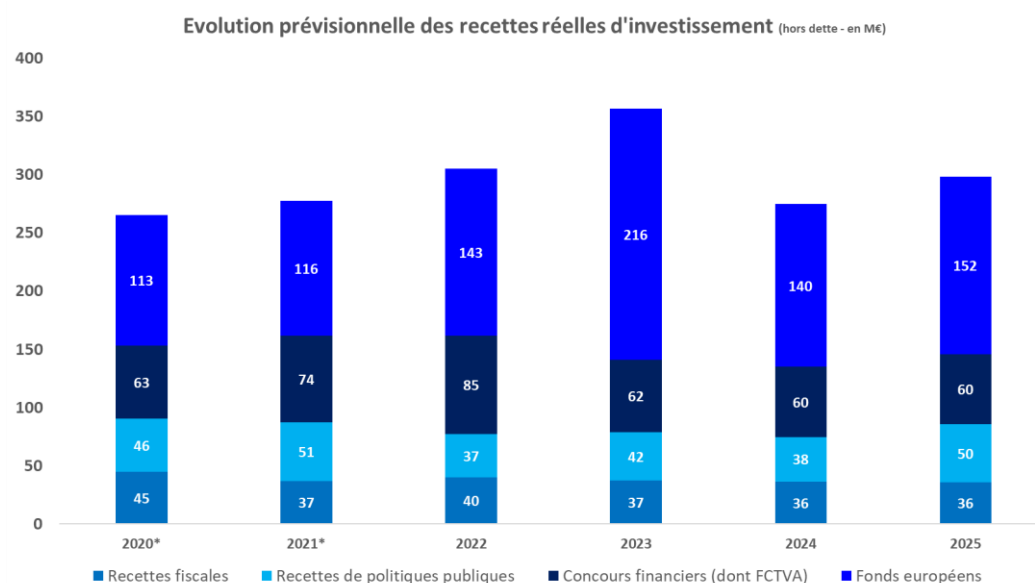
c) Les recettes de la section d'investissement

L'évolution prévisionnelle des recettes d'investissement est présentée ci-dessous. Le détail des prévisions de recettes d'investissement est présenté en annexe du présent rapport.



* Exercices clos et définitifs

A l'instar de la section de fonctionnement, la trajectoire prévisionnelle des recettes réelles d'investissement ne présente pas un rythme linéaire. La déclinaison par composantes est présentée ci-dessous :



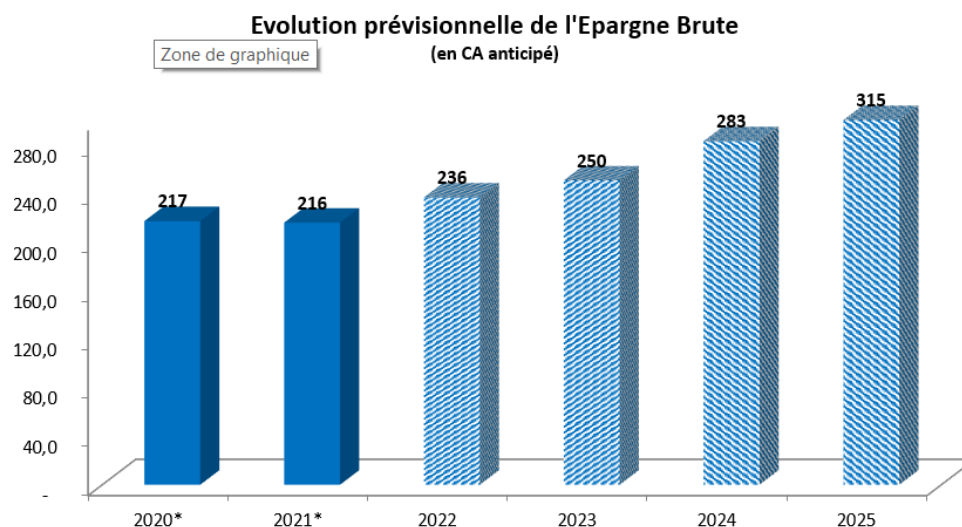
* Exercices clos et définitifs

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'évolution des recettes d'investissement est largement influencée par les fonds européens. Ainsi, les recettes fonds européens de la section d'investissement devraient connaître une forte augmentation en 2023 puis un ralentissement, à compter de 2024. Ce mouvement s'explique par la clôture de la programmation 2014-2020 et du plan de relance REACT EU.

3. Synthèse de la nouvelle trajectoire financière

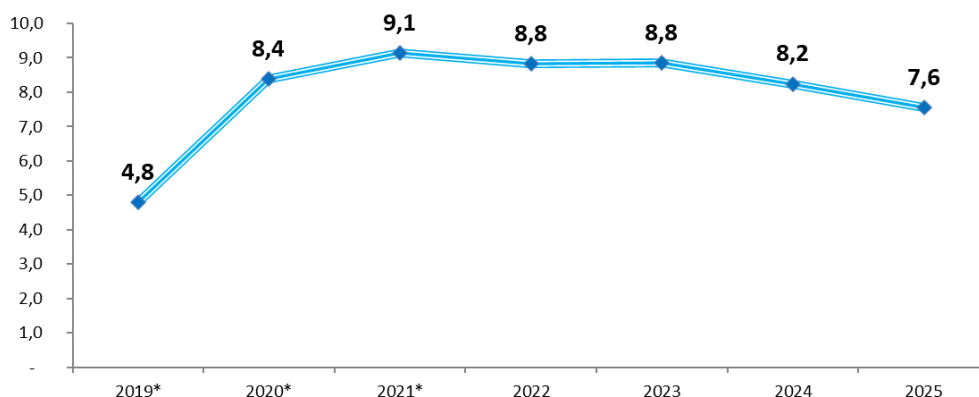
A. L'impact de ces hypothèses sur les principaux ratios financiers

L'impact de ces prévisions sur les principaux ratios financiers est présenté dans les graphiques ci-dessous. Le premier graphique présente l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute. Le second représente l'évolution de la capacité de désendettement.



* Exercices clos et définitifs

Evolution prévisionnelle de la capacité de désendettement (en CA anticipé)



* Exercices clos et définitifs

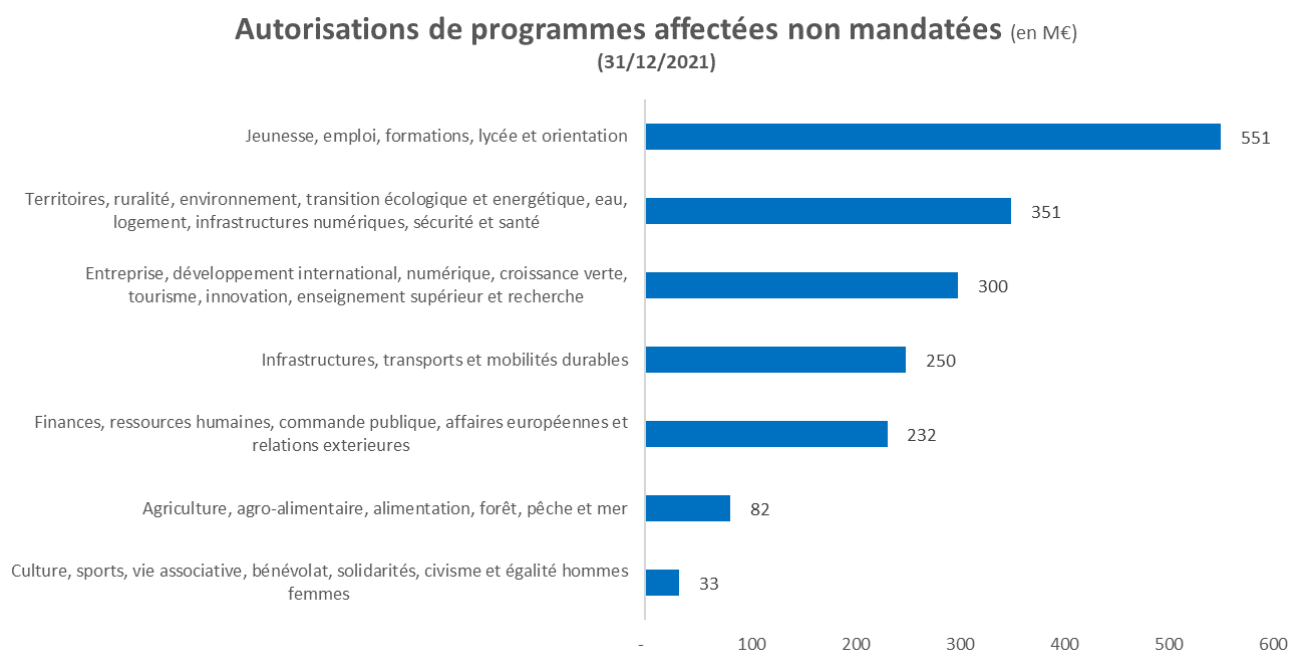
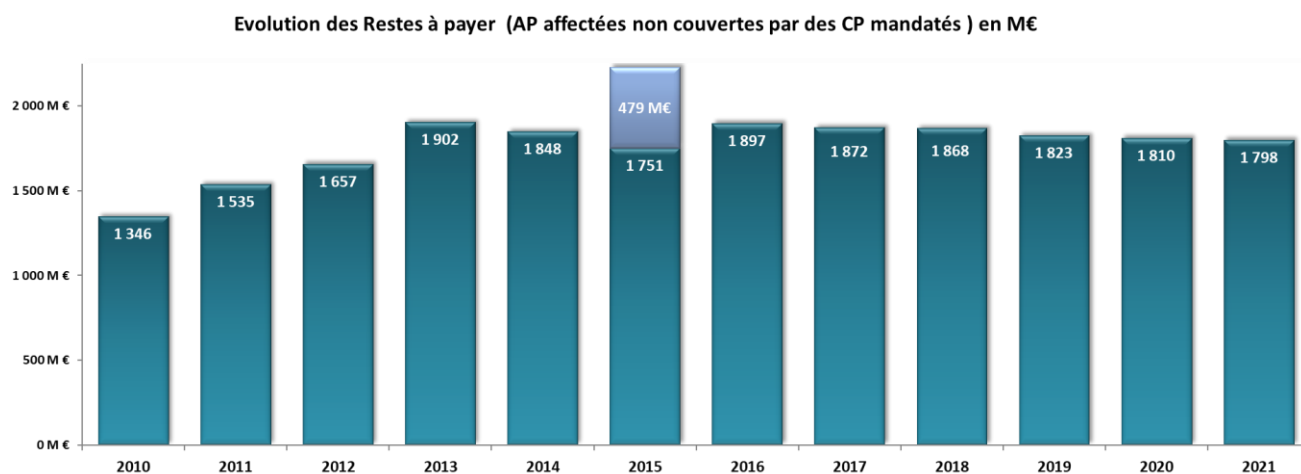
B. Présentation consolidée de la nouvelle trajectoire financière

Les hypothèses de construction de la trajectoire financière présentées ci-dessus sont consolidées et synthétisées dans le tableau suivant. Comme tout exercice de prospective, cette trajectoire sera ajustée chaque année en fonction de l'actualisation des différentes informations en possession de la collectivité et des décisions gouvernementales.

	2020*	2021*	2022	2023	2024	2025
FONCTIONNEMENT						
Recettes	1 296,9	1 346,0	1 405,2	1 426,0	1 430,2	1 466,7
Dont TVA	186,1	694,7	780,6	815,4	842,3	869,2
dont PIC/PLAN JEUNES	46,5	58,3	76,1	24,6	6,8	15,6
Fonds européens	22,7	31,1	13,1	35,9	30,9	29,8
Dépenses (à périmètre courant)	1 080,1	1 130,4	1 168,9	1 175,7	1 147,6	1 152,2
Frais financiers	27,8	27,3	30,0	39,0	44,1	48,5
Fonds européens	5,2	7,4	14,0	32,7	28,0	21,8
Politiques régionales (hors dette et FE)	1 047,1	1 095,7	1 124,9	1 104,0	1 075,5	1 084,9
EPARGNE BRUTE	216,8	215,6	236,4	250,3	282,6	314,5
INVESTISSEMENT						
Dépenses	742,9	784,3	779,2	857,8	794,9	783,0
Amortissement de la dette	105,8	111,9	123,4	118,9	122,3	122,5
Politiques régionales	637,1	647,4	655,8	738,9	672,6	660,4
Dont politiques publiques (hors fonds européens)	528,1	544,2	501,8	500,0	500,0	500,0
Dont fonds européens	109,0	103,2	154,0	229,9	163,6	151,4
Recettes	265,5	302,3	305,3	356,9	274,7	298,1
Recettes diverses	265,5	302,3	305,3	356,9	274,7	298,1
Dont Politiques publiques	153,0	159,4	161,8	140,9	134,9	145,7
Dont Fonds européens	112,4	115,9	143,5	216,0	139,8	152,4
Emprunt d'équilibre	275,0	265,0	235,0	249,9	237,6	170,4
Stock de dette	1 816,3	1 969,4	2 081,0	2 212,0	2 327,3	2 375,2
CAPACITE DE DESENDETTEMENT	8,4	9,1	8,8	8,8	8,2	7,6

C. Les engagements pluriannuels

Les efforts visant à infléchir le stock de restes à payer se sont poursuivis en 2021. À la fin de l'exercice, le volume des autorisations de programme affectées et non mandatées s'élevait à 1 798 M€



Annexe 1 - Présentation détaillée des recettes régionales

I- Section de fonctionnement

Les recettes fiscales

La Taxe sur la Valeur Ajoutée

La Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est la principale recette fiscale régionale puisqu'elle représente, à elle seule, plus de 60 % du panier fiscal de la Région.

À l'occasion de ces orientations budgétaires, les hypothèses de TVA ont été modélisées à partir des hypothèses suivantes :

- Pour l'atterrissage 2022, les prévisions sont alignées sur les hypothèses du Gouvernement présentées à l'occasion du Projet de Loi de Finances Rectificative 2022. Selon le Gouvernement, la TVA 2022 bénéficierait d'une dynamique de + 9,6 %
- Pour les exercices 2023 et suivants, les hypothèses se fondent sur les projections présentées par Gouvernement dans son Projet de Loi de Finances. Ainsi pour l'exercice 2023, ces orientations budgétaires anticipent une croissance de TVA de + 4,7 % puis, pour 2024 et 2025, une croissance moyenne annuelle de + 3,3 %. A noter que le Fonds monétaire international procédera à une actualisation de ses projections en octobre prochain. Aussi, ces prévisions seront susceptibles de faire l'objet d'une révision.

Le produit prévisionnel attendu au titre de cette recette pour l'exercice 2023 s'établit à 815,4 M€.

La Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

En section de fonctionnement, la TICPE se compose de deux parts principales : la TICPE forfaitaire qui constitue la plus importante des 2 parts soit environ 80 % du produit total et la TICPE modulation qui représente 20 % de la recette.

- La TICPE forfaitaire

Les transferts de compétences issus de la Loi « Libertés et responsabilités locales » (LRL) de 2004 ont été financièrement compensés via l'octroi d'une fraction unique de tarif de TICPE portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb.

Il s'agit d'une part forfaitaire qui évolue au gré des transferts de compétences.

Pour la période 2022-2025, et en l'absence de visibilité quant à d'éventuels transferts de compétences susceptibles d'ouvrir droit à compensation sous forme de TICPE, il est proposé de rebaser le montant de cette recette sur le montant de droit à compensation notifié dans l'instruction de la DGCL du 1er février 2022 soit un montant de 157,2 M€.

- La TICPE dite « modulation »

Le montant de cette recette est fonction des tarifs applicables par type de carburant et de la consommation régionale de carburant. L'article 89 de la Loi de Finances Rectificative de 2016 a figé de façon pérenne le montant de ces tarifs au maximum des plafonds précédemment autorisés lorsque les Régions disposaient encore d'un pouvoir de modulation, soit 1,77 €/hl pour les supercarburants et 1,15 €/hl pour le gazole.

A compter de 2023, la Région anticipe une baisse du produit de cette recette de - 2 % chaque année pour tenir compte du phénomène de verdissement du parc automobile ligérien et, par là même, d'une baisse de la consommation des carburants fossiles. Ainsi, pour 2023, le produit prévisionnel de cette recette est attendu à 41,6 M€.

La Taxe sur les cartes grises

La taxe sur les certificats d'immatriculation est assise sur le nombre d'immatriculations issu de la vente de véhicules constatés sur le territoire ligérien. Le montant de cette taxe est corrélé à la puissance fiscale du véhicule.

Comme évoqué précédemment dans le rapport, la trajectoire financière proposée à l'occasion de ces orientations budgétaires intègre une hausse du tarif de la Taxe sur les cartes grises de 3 € pour atteindre 51 € et, en parallèle, une suppression de l'exonération facultative sur les véhicules hybrides. Ces 2 actions conjointes permettront ainsi de sécuriser cette recette en dégageant, pour 2023, un produit prévisionnel estimé à 133 M€. Toutefois, la Région anticipe la montée en puissance des véhicules électriques et hydrogènes qui font l'objet d'une exonération légale sur laquelle la région ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Aussi, pour 2024 et 2025, la Région anticipe une baisse du rendement de cette taxe de l'ordre de - 0,5 % chaque année soit une perte financière de 1,5 M€ sur la période.

Les IFER (Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau)

La réforme de la taxe professionnelle votée par le législateur en 2010 a engendré un manque à gagner important pour les collectivités territoriales qui percevaient alors cette taxe. Afin de compenser cette perte fiscale, La Loi de Finance Initiale pour 2010 a créé une nouvelle taxe, l'Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau. L'IFER concerne les entreprises exerçant leur activité dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications. Ainsi, les Régions se sont vues attribuer deux parts d'IFER dont le montant total prévu en 2022 est attendu à 35,5 M€ pour les Pays de la Loire :

- L'IFER Télécom dont l'assiette fiscale est constituée des répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, une base fiscale structurellement dégressive compte-tenu du développement de la fibre optique.
- L'IFER Ferroviaire, soit le matériel ferroviaire roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs.

Ces recettes fiscales présentent un caractère assez atone. Aussi, à l'occasion de ces orientations budgétaires, il est proposé de se fonder sur une prévision de dynamique annuelle de + 1% soit une évolution limitée à + 0,4 M€ par an soit la dynamique moyenne constatée sur les 3 dernières années.

Les recettes de la formation professionnelle

Cette recette comprend les deux composantes suivantes :

- Une part de TICPE dont le montant est figé depuis sa création en 2014. A noter, toutefois, en 2022, une revalorisation de cette recette de + 5 M€ afin de compenser la hausse de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle décidée par l'Etat. Ainsi, à compter de 2022, cette recette est attendue à hauteur de 19 M€. Par conséquent, il est proposé de reconduire ce montant sur la période 2022-2025.
- Les frais de gestion perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation et de la Cotisation économique territoriale. La suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production a transformé une partie des frais de gestion en une dotation figée. Cette recette d'un montant prévisionnel de 14,1 M€ pour 2022 devrait évoluer de + 2% par an soit environ + 0,3 M€ par an sur la période 2023-2025.

Les concours financiers de l'État

La Dotation globale de décentralisation (DGD)

Cette recette vise à compenser le coût des transferts de compétences. La Région des Pays de la Loire s'est vue notifier en avril le montant de DGD 2022 qui lui est attribué, soit 19,1 M€.

La Région n'anticipant pas d'ajustement de cette recette, il est proposé de figer ce montant annuel pour la période 2023-2025.

La Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Depuis 2018, les charges supplémentaires de l'Etat au bénéfice du bloc communal sont partiellement financées par une baisse des concours financiers à destination des Régions dont leur DCRTP. Ainsi depuis 2018, la DCRTP de la Région des Pays de la Loire a baissé de plus de moitié, passant de 12,4 M€ à 5,9 M€ en 2022. La Région anticipe une disparition totale de cette recette à horizon 2025. Pour 2023, elle anticipe une nouvelle baisse de - 35% soit une recette prévisionnelle 2023 de 3,9 M€.

Les allocations compensatrices

Les allocations compensatrices répondent à la même mécanique que la DCRTP. Aussi, la Région anticipe, là encore, une disparition de cette recette à horizon 2025. La prévision 2023 est alignée sur celle de la DCRTP soit - 35 %. Ainsi, pour 2023, la recette est attendue à 0,7 M€.

La dotation de compensation pour perte de frais de gestion

Comme évoqué plus haut, la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production a transformé une partie des frais de gestion perçus par la région en une dotation figée. En 2023, cette dotation est projetée à 13,6 M€. A noter que ce montant intègre la dotation de 5 M€ créée en loi de finances pour 2022 mais que le Gouvernement, à date, ne reconduit pas dans son projet de loi de finances 2023.

Les recettes liées au financement de l'apprentissage

La réforme du financement de l'apprentissage initiée par la loi du 5 septembre 2018 modifie en profondeur les ressources d'apprentissage perçues par les Régions.

A compter de 2020, les composantes du panier des ressources régionales d'apprentissage, en section de fonctionnement, sont les suivantes :

- Le fonds de soutien aux CFA : les Régions conservent un rôle de péréquation territoriale destiné à garantir le développement économique et l'aménagement équilibré des territoires. Afin d'exercer leurs missions, les Régions se sont vues octroyer une enveloppe nationale de 138 M€ soit, pour la Région des Pays de la Loire, une recette de 11,0 M€ à compter de 2020.
- Afin d'assurer la neutralité budgétaire de la réforme de l'apprentissage, une compensation complémentaire est mise en place à compter de 2020. Pour la Région des Pays de la Loire cette recette s'élève à 11,1 M€.

Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le FCTVA compense de manière forfaitaire la TVA acquittée sur certaines dépenses et qui ne peut être récupérée par voie fiscale. Cette dotation est calculée sur une partie des dépenses de fonctionnement relatives à l'entretien des bâtiments, réalisée l'année précédente. Au regard de l'objectif de réalisation des dépenses de fonctionnement 2022, une compensation de TVA à hauteur de 0,4 M€ peut être envisagée en 2023.

Les Fonds européens

La conjugaison des 3 périodes de programmation des fonds européens permet d'envisager des recettes pour 2023 à hauteur de 35,92 M€ en section de fonctionnement.

Les autres recettes

Le produit des autres recettes régionales est estimé à 108,55 M€ en section de fonctionnement.

Le Plan d'investissement dans les compétences

A date, les propositions budgétaires relatives au plan d'investissement dans les compétences sont établies sans nouvelle convention PACTE 2023. Ainsi, à ce stade, les recettes attendues sont évaluées à 24,58 M€ correspondant au 2^{ème} acompte de la convention PACTE pour les entrées en formation de l'année 2022. La signature d'une nouvelle convention PACTE avec l'Etat en 2023 augmenterait le niveau des recettes.

Le Ségur de la Santé

La Région a augmenté dès 2020, dans le cadre du plan de relance régional, les places de formations en soins infirmiers, d'aide-soignant et d'accompagnant éducatif et social. Dans le cadre du Ségur de la Santé et de France Relance, l'Etat a souhaité accompagner les Régions pour financer la hausse de nouvelles places pour les années 2021 et 2022, puis 2023 et 2024. A ce titre, 1,96 M€ de recettes sont attendues de l'Etat pour le financement en 2023 des places ouvertes entre 2020 et 2022.

Par ailleurs, l'Etat et des Régions se sont accordées dans un protocole en faveur des formations sanitaires et sociales pour pérenniser la programmation et le financement de cette offre de formation ainsi que sur la nécessité de soutenir l'effort de réhabilitation ou de construction de bâtiments pour l'accueil de ces formations. Ce socle de financement apporté par l'Etat aux Régions s'ouvrira à compter de la rentrée 2023 pour un montant de 11,5 M€. Ce financement pourrait s'établir au moyen d'une part de TICPE. Dans l'attente du projet de Loi de Finances, ces nouvelles ressources sont présentées en recettes de politiques publiques.

Le FARPI

Le Fonds d'Aide à la Rémunération du Personnel d'internat (FARPI) est une part de la contribution des familles au service annexe d'hébergement des EPLE, ayant pour objet de financer une partie de la rémunération des personnels affectés au service de restauration et d'internat. Pour 2023, cette recette est estimée à 10 M€.

Le programme SARE

Le dispositif de Certificat d'Economie d'Energie est employé pour financer le Service d'Accompagnement à la Rénovation Energétique (SARE). A ce titre, 5,55 M€ sont attendus en 2023.

Natura 2000

La Loi 3DS transfère à la Région la gestion des zones Natura 2000 exclusivement terrestres. Une contrepartie de l'Etat est annoncée à ce jour à hauteur de 1 M€.

Les transports

L'exploitation des services de transports dont la compétence a été transférée par la loi NOTRe permet d'envisager 38,8 M€ de recettes en 2023. Il est envisagé une revalorisation des tarifs de transports scolaires pour la rentrée scolaire 2023-2024, qui permettrait d'accroître les recettes de transports scolaires de près de 5,5 M€ par rapport à 2022. D'autres recettes d'exploitation de services de transport sont attendues pour les lignes routières régionales (0,52 M€) et la tarification Métrocéane (0,23 M€).

Les remboursements d'avances

Les prêts, octroyés majoritairement aux entreprises et assortis de taux d'intérêt donnent lieu lors du remboursement du capital à un versement d'une part d'intérêts. Il est prévu 1,17 M€ de versement d'intérêts au titre de l'année 2023.

Les autres recettes « action économique »

En matière économique, 1,27 M€ sont envisagés en 2023 au titre de la participation de l'Etat au fonctionnement des pôles de compétitivité et d'un acompte de BPI France dans le cadre des 10 000 accompagnements des PME vers l'industrie du Futur.

Les autres recettes culture et sport, et action sociale

Les recettes d'exploitation des Folles Journées et des participations du Centre National du cinéma permettent de dégager 0,67 M€ pour 2023.

Le Pass culture sport déclenche chaque année près de 0,36 M€.

Les redevances et loyers

La Région perçoit des redevances au titre de l'occupation de son domaine privé ou public. Celles-ci représentent 5,54 M€ par an et sont principalement orientées dans le domaine de l'économie et de l'innovation. La Région a fait le choix d'investir dans divers Technocampus (EMC² pour les composites, Océan pour les énergies marines, Smart Factory pour la réalité virtuelle, Alimentation, électronique). Ces plateformes allient recherche et industrie et permettent à leurs utilisateurs de bénéficier d'équipements de pointe pour développer des projets innovants. L'occupation de ces locaux permet de générer 3,53 M€ de recettes. Elles sont complétées des redevances perçues en matière de formation sanitaire et sociale (0,94 M€), en matière culturelle (0,54 M€ pour le Musée de Fontevraud) et pour la location d'une partie des bâtiments administratifs.

Les produits financiers

Quelques opérations liées à la gestion de la dette génèrent des recettes d'environ 0,5 M€ par an. Il s'agit des produits financiers issus des opérations de marchés. Compte-tenu du contexte économique et financier et de la remontée des taux, il n'est pas prévu de produit sur la gestion des billets de trésorerie.

Les recettes administration générale

Quelques recouvrements divers sont attendus en 2023 (0,61 M€), notamment au titre des remboursements versés par les assureurs pour des sinistres subis dans les établissements scolaires ou des remboursements de taxe foncière dans la cadre de la mise en location de locaux régionaux.

La gestion de personnel

Les activités de gestion du personnel permettent de dégager près de 2,18 M€ dans le cadre de la mise à disposition d'agents auprès d'autres organismes, par la quote-part payée par les agents régionaux pour la mise en place des chèques vacances ou chèques-déjeuner, ou de divers remboursements ainsi que les participations au fonctionnement de la crèche régionale.

Par ailleurs, à compter de 2023, une compensation de l'Etat est attendue à hauteur d'1 M€ pour les personnels transférés pour la gestion du FEADER.

Les opérations comptables

Les écritures comptables nécessaires à la gestion des provisions, permettent de dégager en moyenne 1 M€ de recettes en intégrant les reprises sur provisions (pour dépréciation des actifs circulants ou d'autres éléments financiers).

II- Section d'investissement

La fiscalité

La TICPE Grenelle

Depuis 2011, les Régions ont la faculté de majorer d'une seconde tranche la TICPE applicable au carburant vendu sur leur territoire (0,73 €/hl pour les supercarburants et 1,35 €/hl pour le diesel) dans le but exclusif de financer des grands projets d'infrastructures de transports durables.

A l'instar de la section de fonctionnement, la Région anticipe une baisse du produit de cette recette de – 2 % chaque année pour tenir compte du phénomène de verdissement du parc automobile ligérien et, par là même, d'une baisse de la consommation des carburants fossiles. Ainsi, pour 2023, le produit prévisionnel de cette recette est attendu à 37,1 M€

Les concours financiers de l'Etat

La Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)

Depuis 2008, le montant de la DRES de chaque Région est forfaitisé. En application de l'article L. 4332-3 du Code Général des Collectivités Territoriales modifié par l'article 30 de la Loi de Finances pour 2012, le principe de non-indexation a été pérennisé. Son montant est donc reconduit à l'identique et s'élève à 23,1 M€.

Le Fonds d'investissement en faveur de l'apprentissage

Dans le cadre de la réforme de l'apprentissage, les Régions conservent un rôle de péréquation territoriale destiné à garantir le développement économique et l'aménagement équilibré des territoires. Elles peuvent ainsi accompagner financièrement certains centres de formation d'apprentis sous la forme d'une majoration du financement au contrat fixé par les opérateurs de compétences pour les dépenses de fonctionnement ou sous la forme de dotations pour le financement de l'investissement.

Afin de financer l'investissement dans les CFA, le Gouvernement a créé une nouvelle recette régionale d'un montant total de 180 M€ dont 17 M€ sont destinés à la Région des Pays de la Loire à compter de 2020.

La dotation régionale d'investissement « France Relance 2021 »

Dans le cadre de l'accord Etat-Régions signé à l'été 2020, le Gouvernement s'était engagé à verser aux Régions une enveloppe de 600 M€ imputable en section d'investissement, afin de financer une partie des dépenses engagées par les Régions pour lutter contre la crise. Cette enveloppe se répartissait entre Régions en fonction de leur poids démographique respectif. Pour les Pays de la Loire, l'enveloppe attendue s'élève à 33,7 M€. Il est envisagé d'inscrire en 2023, le solde de cette recette, à hauteur de 2,11 M€.

Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le FCTVA compense de manière forfaitaire la TVA acquittée sur certaines dépenses et qui ne peut être récupérée par voie fiscale. Cette dotation est calculée sur une partie des dépenses d'investissement réalisée l'année précédente. Au regard de l'objectif de réalisation des dépenses d'investissement 2022, une compensation de TVA à hauteur de 20 M€ peut être envisagée en 2023.

Les Fonds européens

L'ensemble des fonds européens décrits ci-dessous pourraient engendrer 216,05 M€ de recettes en 2023.

Les autres recettes

Les remboursements d'avances

La Région octroie des prêts et avances remboursables à des bénéficiaires du secteur privé principalement. Ces prêts et avances sont assortis d'un différé d'amortissement et éventuellement de taux d'intérêt avantageux. Il est anticipé en 2023, des remboursements de capital à hauteur de 10,81 M€.

Les autres recettes « action économique »

La nouvelle politique agricole commune 2023-2027 donne à la Région la responsabilité pleine et entière sur le volet FEADER. Ainsi les mesures DJA (Dotation Jeunes Agriculteurs) et PCAE (Plan de Compétitivité des Exploitations Agricoles) sont transférées de l'Etat vers les Régions. Ces contreparties nationales sur les dispositifs FEADER seront compensées par une recette de l'Etat de près de 9 M€.

Par ailleurs, 3,45 M€ de recettes sont prévues en 2023, correspondant au reversement par BPI France des remboursements par les bénéficiaires des aides accordées dans le cadre du Fonds Pays de la Loire Territoires d'Innovation, volet du programme d'investissement d'avenir, ainsi que des participations envisagées sur les projets de réhabilitation des établissements de recherche comme l'Ensam Hall ou le Technocampus du Mans.

Les autres recettes enseignement

En matière d'enseignement, les recettes envisagées pour 2023 atteignent 2,35 M€. Elles proviennent :

- de subventions des différents partenaires aux réalisations régionales menées en maîtrise d'ouvrage ou de manière déléguée comme peuvent être exécutés les projets de construction ou de réhabilitation des locaux d'enseignement supérieur (IUT du Mans et IUT d'Angers), ou le campus de Saumur
- de Certificats d'Economie d'Energie pour des travaux d'investissement sur le bâti (isolation)

Le Fonds Résilience

Le Fonds d'urgence Résilience, mis en œuvre depuis 2020 en soutien aux entreprises du territoires impactées par la crise du COVID-19, est entré dans la phase de remboursement par les entreprises. La 2^{de} échéance de remboursement des prêts alloués en 2020 sera appelée auprès des bénéficiaires, ainsi que la 1^{ère} échéance de remboursement des prêts alloués en 2021. Cette recette est escomptée aux alentours de 9,94 M€.

Les recettes formation professionnelle et apprentissage

0,65 M€ de subventions sont attendues en 2023 pour le financement des travaux du centre de formation URMA.

Quartier Hospitalo-universitaire

Selon le calendrier prévisionnel d'exécution du projet, des recettes sont envisagées en 2023 pour un montant de 4,94 M€.

Annexe 2 - Présentation de la gestion active de dette

1. Hausse des taux et resserrement des politiques monétaires : Les Banques centrales face au défi de l'inflation

Le contexte économique et les incertitudes sous-jacentes présentés dans les propos introductifs du présent rapport se reflètent sur les marchés financiers. Ainsi l'OAT 10 ans, indice définissant le taux auquel l'Etat français emprunte sur les marchés financiers est passé de 0,2 % au 1^{er} janvier 2022 à 1,95 % au 30 juin 2022.

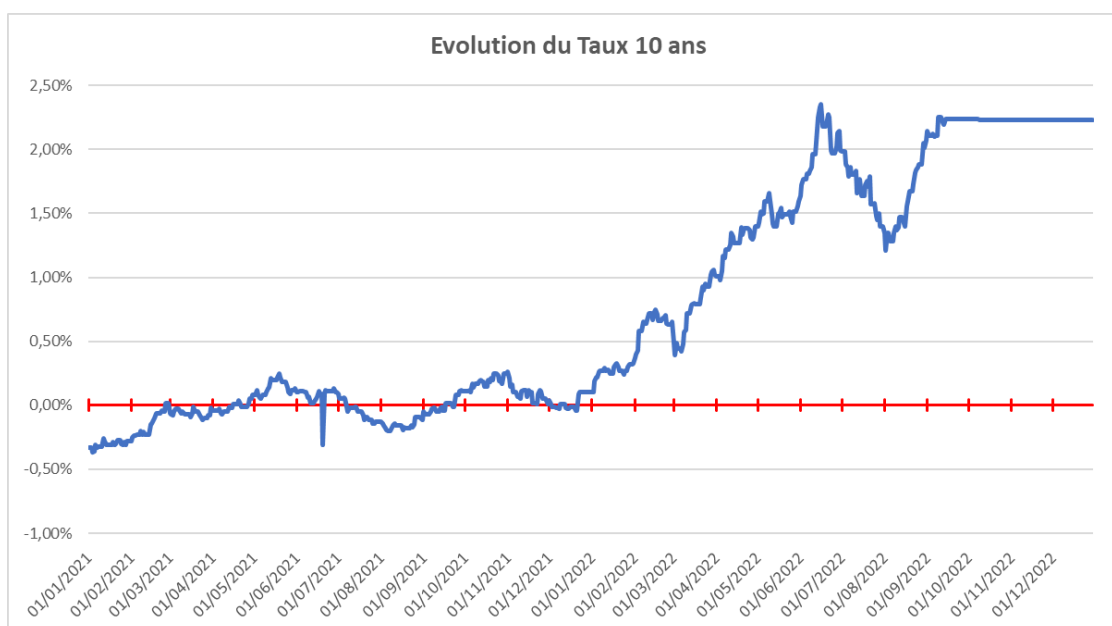
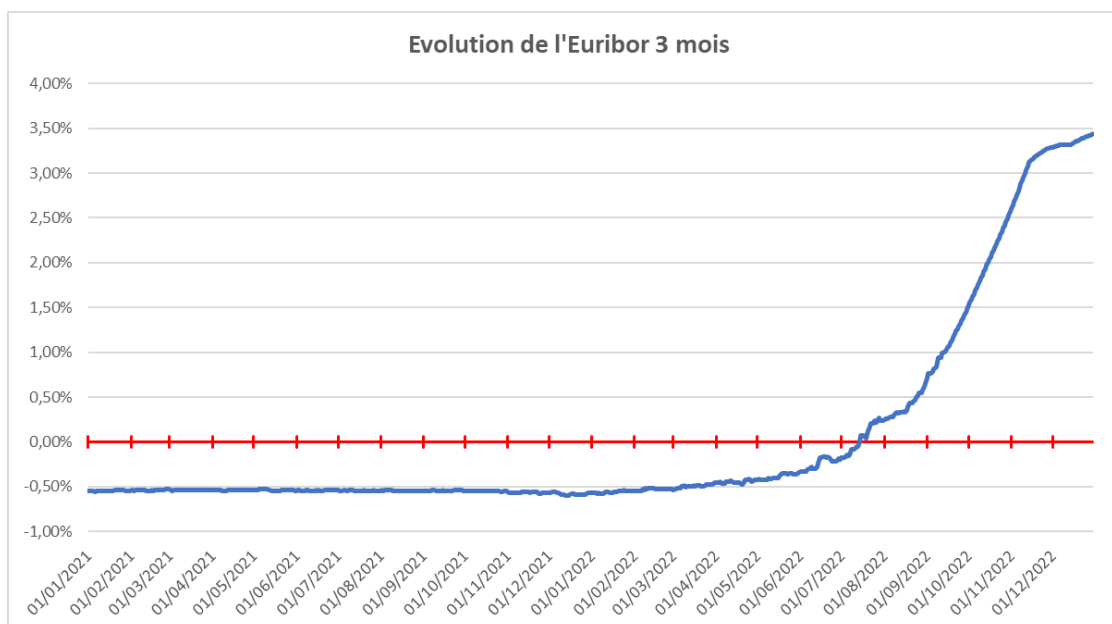
Cette envolée des taux se reflète également pour les prêts bancaires aux collectivités et aux particuliers, remettant même en cause le système de protection appelé « taux d'usure ». Le Gouvernement a dû modifier, en urgence, le mode de calcul de celui-ci. Sans une telle action, tout financement pour une durée supérieur à 18 ans devenait impossible puisque le coût primaire de l'argent dépassait, de manière inédite, le taux d'usure.

Le cycle économique observé depuis presque 10 ans, qui se caractérisait par des politiques monétaires expansionnistes et par des taux historiquement bas, est terminé. Le nouveau cycle économique qui s'ouvre désormais rappelle un risque oublié depuis les années 80, celui de l'inflation qui engendre un resserrement rapide des politiques des banques centrales.

La Banque centrale américaine fut la première à agir. Ainsi dès mars 2022, la Fed a entamé une hausse de son taux directeur. Au 1^{er} août 2022, celui-ci atteignait 2,50 % contre 0,25 % au début de l'année. Cette hausse rapide et importante outre Atlantique a favorisé le dollar, qui, au mois de juillet, s'échangeait à parité avec l'euro, une première depuis 2002.

La BCE a tenu une stratégie plus prudente en attendant le mois de juillet 2022 pour annoncer une première hausse de 0,50 % de ses taux directeurs en même temps qu'une nouvelle itération de son programme de rachat de titres visant à lutter contre la trop forte disparité des conditions financières des emprunts contractés par les Etats membres. Le 8 septembre, une hausse inédite de 0,75 % a été annoncée. De nouvelles augmentations des taux directeurs de la BCE devraient suivre dans les derniers mois de l'année 2022 tendant à une normalisation des taux de la Banque Centrale.

L'évolution de l'Euribor 3 mois et du taux 10 ans représentée ci-dessous met en évidence la hausse des taux, mais également la fluctuation des marchés financiers avec une volatilité importante notamment sur les taux long.



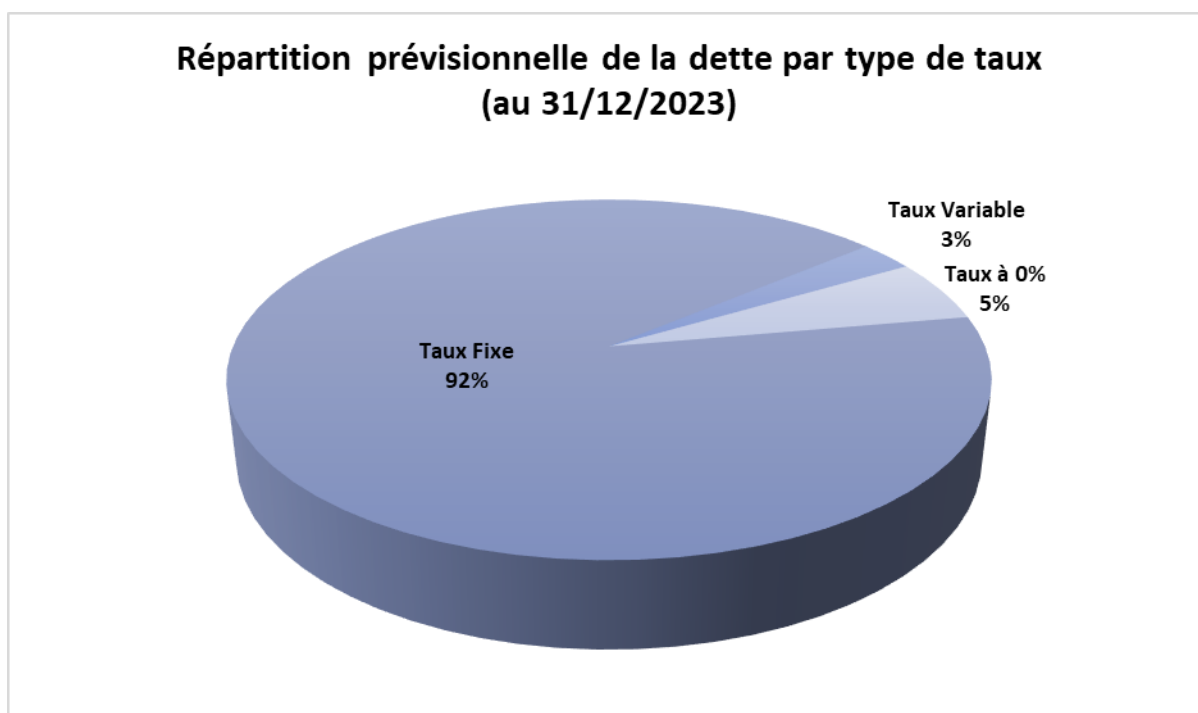
2. Une dette régionale sécurisée, dont la charge est maîtrisée

Malgré le contexte économique et financier trouble de l'année 2022, et l'incertitude sur l'évolution de la situation durant l'année 2023, la Région voit la charge de sa dette progresser moins rapidement que les taux ne montent.

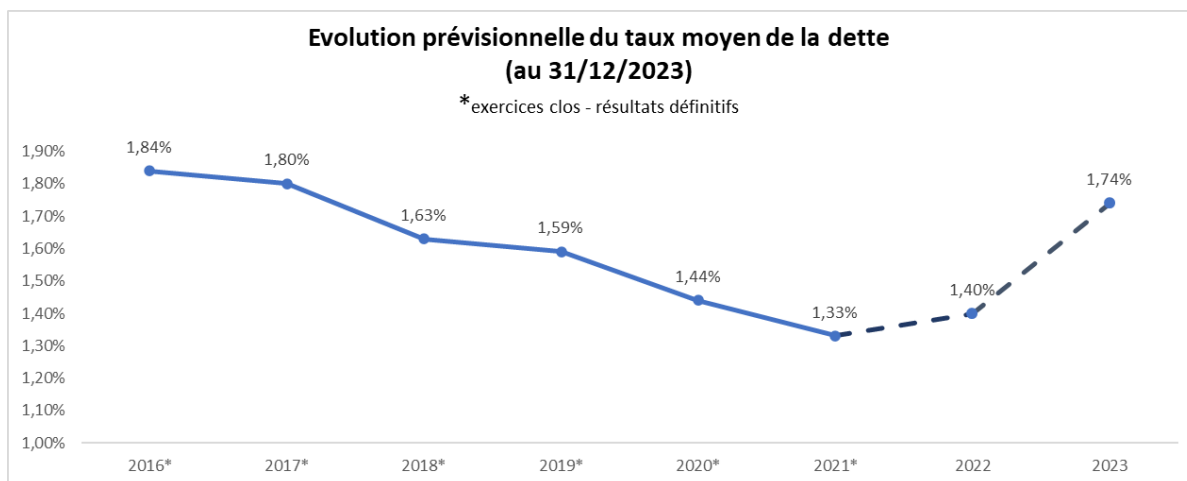
Ce constat est d'une part dû à l'amortissement des emprunts les plus anciens qui sont également les plus coûteux mais il est également le résultat de la stratégie d'emprunt de la Région ces dernières années, qui, profitant du contexte de taux historiquement bas a su sécuriser, à taux fixe, la majeure partie de ses besoins de financements.

Il convient de noter que depuis 2016 la Région a presque exclusivement souscrit des emprunts à taux fixe. Cette situation est la résultante de plusieurs facteurs :

- Le souhait de cristalliser des taux très performants à taux fixe ;
- La pratique bancaire consistant, sur les emprunts à taux variable, à plafonner l'index à 0 %, qui ne permettait pas aux collectivités de profiter des taux négatifs.



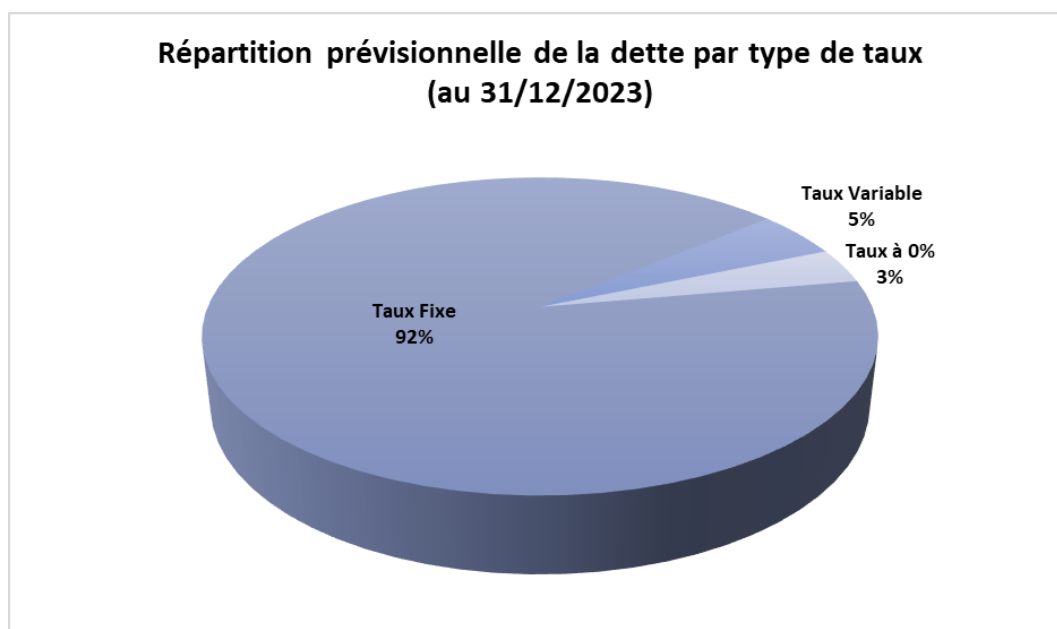
Compte-tenu du contexte haussier, la Région anticipe une augmentation du taux moyen de sa dette à 1,74 % à horizon fin 2023 soit une hausse prévisionnelle de + 9 M€ par rapport à l'atterrissage 2022 qui, lui-même, est anticipé en hausse de + 3 M€ par rapport à l'exercice 2021.



La qualité de signature de la Région ainsi que son expérience sur les marchés financiers permettra en 2023, comme ce fût le cas en 2022, de capter l'intérêt d'investisseurs malgré un environnement financier compliqué.

Aussi, la Région maintient sa stratégie relative à la durée d'amortissement des prêts bancaires afin de lisser le remboursement du capital de la dette et ainsi préserver une cible de remboursement annuel aux alentours de 120 M€ afin de ne pas obérer, par ailleurs, la capacité à investir de la Région.

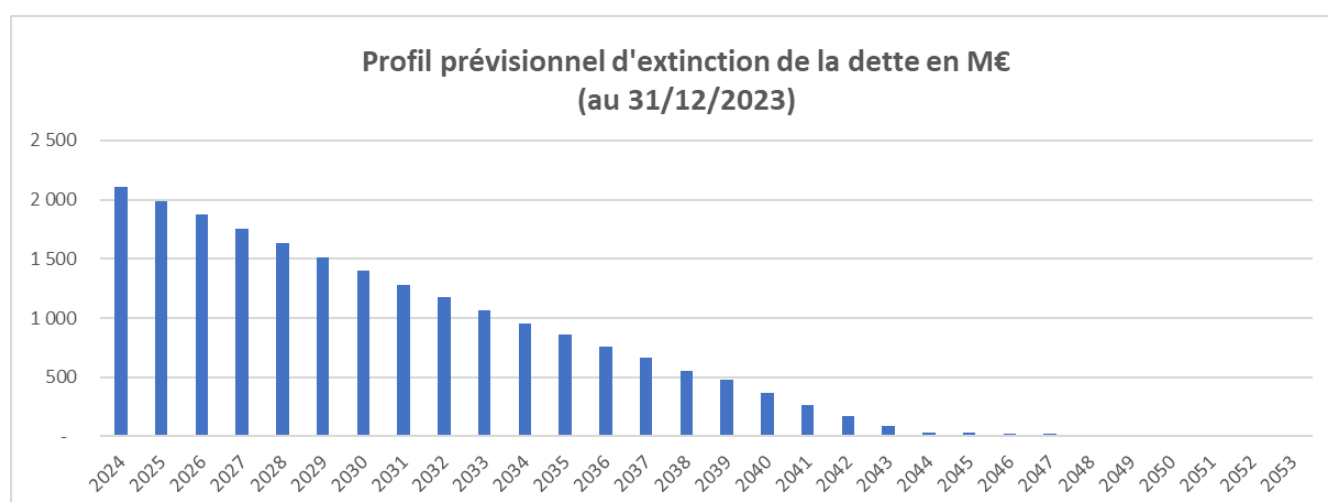
Le graphique ci-dessous présente la répartition prévisionnelle de la dette régionale par type de prêteurs au 31 décembre 2023.



La prédominance de la part obligataire dans le stock de dette régionale s'explique par la performance des intérêts que la Région a su et continue de recevoir de la part d'investisseurs européens. Cependant et afin de ne pas dépendre uniquement de la liquidité présente sur les marchés financiers, la Région maintient sa stratégie de diversification de ses partenaires de financement, qu'il s'agisse de banques commerciales ou institutionnelles.

La diversification du portefeuille d'emprunt sous l'effet du recours aux émissions obligataires conduit la Région à gérer l'imbrication des deux profils d'amortissement, un profil bancaire qui se caractérise par un amortissement linéaire et annuel et un profil obligataire qui se caractérise par des tombées de dette *in fine* (la Région rembourse la totalité de l'emprunt à la fin de la durée de vie de cet emprunt).

Dans ce contexte, la Région rationalise son profil de dette pour lisser le volume de ses échéances.

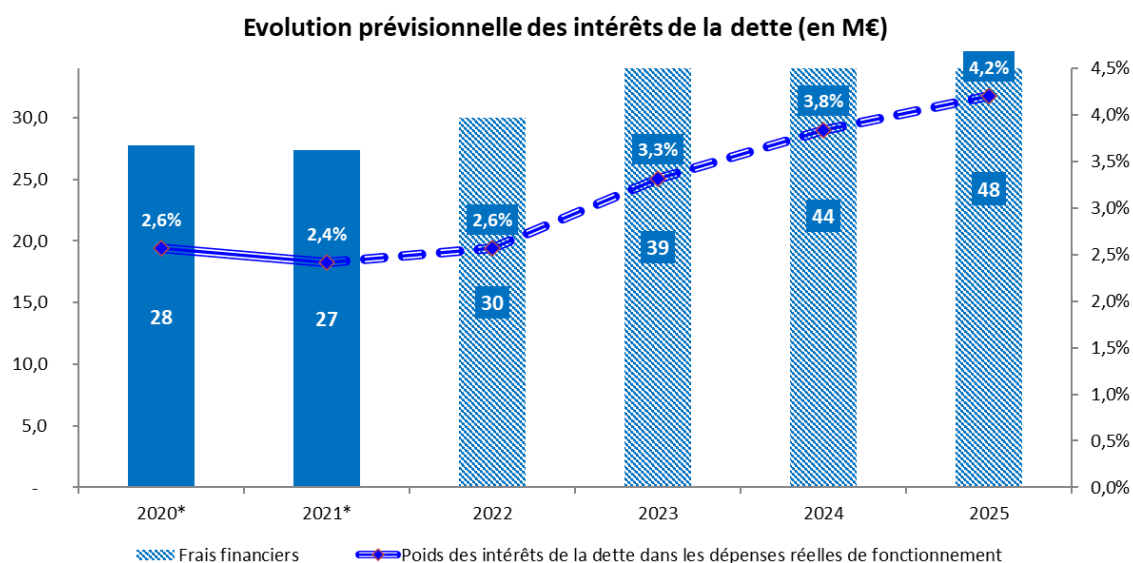


3. L'impact de la dette sur la trajectoire financière régionale

En section de fonctionnement : les intérêts de la dette

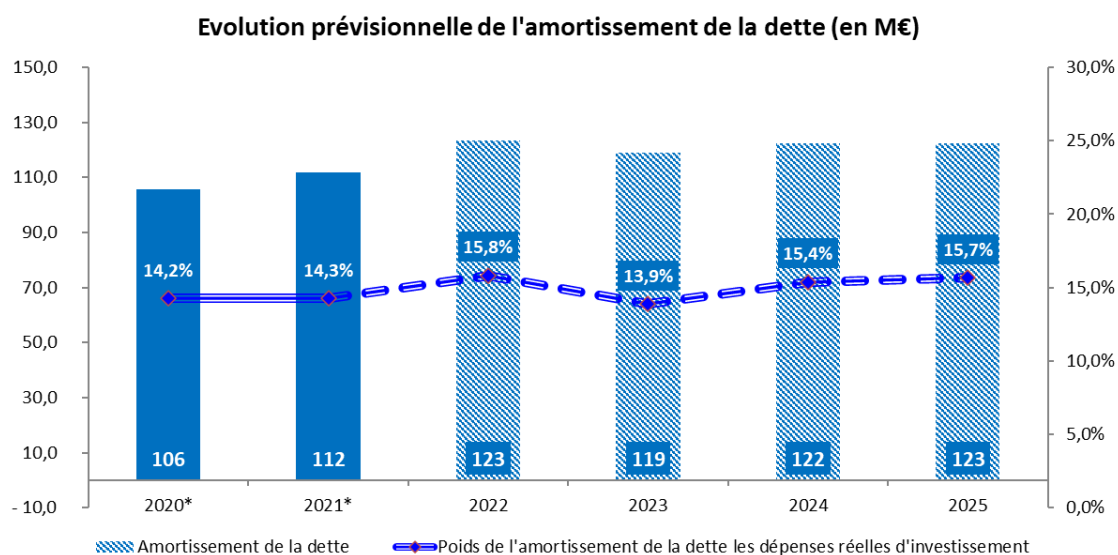
Comme évoqué précédemment, la dette régionale est une dette sécurisée majoritairement souscrite à taux fixe. La Région dispose ainsi d'une visibilité relativement aisée quant à l'évolution des intérêts de son stock de dette compte tenu de l'exposition de la dette régionale à un risque de fluctuation des taux qui demeure limitée.

L'évolution anticipée des intérêts de la dette est représentée ci-dessous. Le poids des intérêts de la dette dans les dépenses réelles de fonctionnement de la Région sera aux alentours de 4%.

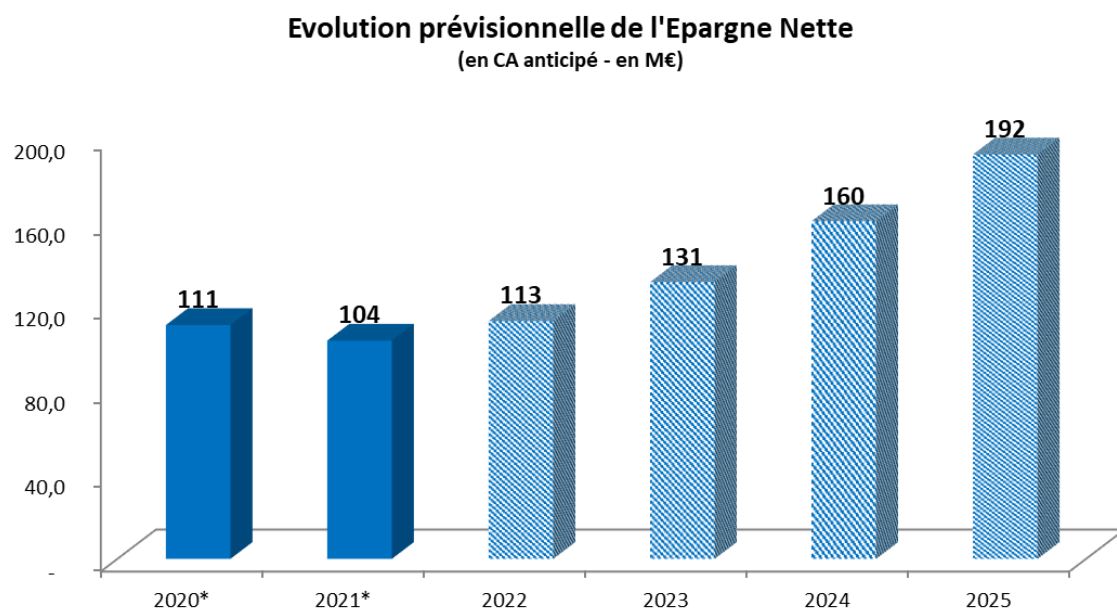


En section d'investissement : Le remboursement du capital de la dette

Sur la période 2023-2025, la Région anticipe la réalisation d'un volume d'emprunt de l'ordre de 659 M€. L'évolution prévisionnelle de l'amortissement de la dette est présentée ci-dessous. Le poids du remboursement de la dette dans les dépenses d'investissement ne dépassera pas 16%.



L'évolution prévisionnelle de l'épargne nette, à savoir l'épargne brute déduction faite du remboursement du capital de la dette est présentée ci-dessous.





paysdelaloire.fr

