

Rapport d'Orientations Budgétaires

2017

l'esprit grand ouvert



Région

PAYS DE LA LOIRE

SOMMAIRE

- UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER INCERTAIN**
qui pèse sur le rythme de la reprise économique. p 5
- UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE EXTRÊMEMENT FORTE**
héritée des choix de gestion de la précédente mandature
et aggravée par les décisions du Gouvernement p 13
- LE BUDGET PRIMITIF 2017 : UN BUDGET DE RUPTURE**
pour concrétiser les ambitions pour la région tout en remplaçant
la collectivité régionale sur une trajectoire financière
soutenable p 27

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Près de dix mois après l'installation de la nouvelle majorité régionale, le présent rapport, conformément aux obligations fixées par l'article L. 4312-1 du CGCT, détaille les orientations budgétaires qui présideront à l'élaboration du budget primitif 2017. Ce budget sera désormais adopté au mois de décembre, et non plus au cours du premier trimestre de la nouvelle année, dans un souci de réactivité et d'efficacité de l'action publique régionale.

Cette exigence de réactivité et d'efficacité a d'ailleurs été au cœur de l'année 2016 puisque de nombreux engagements pris par la majorité régionale ont déjà été mis en œuvre et produisent déjà des résultats :

- La mise en œuvre de mesures d'urgence pour faire face à la crise comme le plan d'actions prioritaires pour l'agriculture, le plan de relance de l'apprentissage ou la création du programme de formations courtes d'adaptation à l'emploi.
- Le renforcement de l'équilibre territorial dans notre région à travers l'adoption du pacte régional pour la ruralité ou les avancées obtenues dans le cadre de la renégociation du CPER.
- L'adoption de mesures d'économies ayant permis une première inflexion significative de la trajectoire financière de la collectivité au travers notamment de la baisse des dépenses de fonctionnement. Le budget primitif pour l'année 2017 devra amplifier ces efforts d'économies pour privilégier une action régionale volontariste mais qui n'hypothèque pas l'avenir à travers des dépenses insoutenables ou irresponsables.

Cette nécessité est d'autant plus forte que l'élaboration du budget primitif 2017 s'inscrit dans un environnement particulièrement contraint :

- Sur le plan économique tout d'abord, en raison d'une croissance mondiale, européenne et nationale insuffisante et de la persistance de facteurs d'incertitudes forts ;
- Sur le plan budgétaire également puisque la nouvelle majorité doit gérer l'existence et les conséquences d'une « dette cachée » qui limite considérablement les marges de manœuvre de la nouvelle mandature, situation à laquelle s'ajoute la poursuite du désengagement de l'Etat.
- Sur le plan institutionnel enfin, en raison des transferts de compétences décidés par la loi NOTRe, parfois non compensés intégralement par l'Etat, faisant l'objet de négociations en cours et qui vont modifier les missions et le périmètre budgétaire de la collectivité.

Pour autant, la nouvelle majorité régionale se refuse à céder à la facilité consistant à laisser filer les dépenses en laissant à ses successeurs le soin d'en supporter les conséquences. Agir de la sorte placerait la collectivité à la merci de deux tentations : l'augmentation de l'endettement de la Région ou celle des taxes régionales.

Dans cette perspective, trois grands objectifs ont été fixés pour la construction du budget primitif 2017 :

- Réduire les dépenses de fonctionnement et adapter les dépenses d'investissement de la collectivité pour rétablir une trajectoire financière soutenable pour la Région ;
- Dégager des marges de manœuvres financières pour poursuivre les priorités que la nouvelle majorité s'est fixées : renforcer à la fois la compétitivité des entreprises, l'attractivité des territoires et la formation des ligériens.
- Réussir les transferts des nouvelles compétences régionales.

Le présent rapport détaille ces orientations.

**UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE
ET FINANCIER INCERTAIN QUI PÈSE
SUR LE RYTHME DE LA REPRISE
ÉCONOMIQUE**

Une croissance mondiale en question

Depuis plusieurs mois, les institutions internationales, le Fonds Monétaire International en tête, ne cessent de revoir leurs perspectives de croissance à la baisse laissant planer un doute quant aux réelles capacités de l'économie mondiale à gagner en vigueur. Ces institutions vont même jusqu'à reconnaître qu'un affaiblissement notable de la croissance mondiale constitue un scénario de plus en plus tangible, tant l'incertitude et les risques baissiers d'ordre économique mais également politique et géopolitique demeurent persistants.

Selon les prévisions du FMI, publiées en avril dernier, la croissance de l'économie mondiale devait atteindre 3,5% en 2017¹. Cette prévision, qui avait déjà fait l'objet d'une révision à la baisse, par rapport à janvier 2016, a été, une nouvelle fois dégradée suite au Brexit. Une baisse qui, selon le FMI, pourrait atteindre 0,7 points, dans son scénario le plus dégradé, portant ainsi la croissance mondiale à 2,8%².

Outre ses perspectives moroses et les risques baissiers qui pèsent sur elle, la croissance mondiale demeure inégale et très localisée. En 2017, l'accélération de la croissance mondiale ne devrait reposer que sur les pays émergents, les observateurs anticipant une reprise modeste, dans les pays avancés (et notamment dans la zone euro) qui ne tiendrait qu'à des facteurs extérieurs tels que la baisse du prix de l'énergie ou la poursuite des politiques monétaires accommodantes menées par les Banques Centrales.

Enfin, le recul de l'économie chinoise, ancienne locomotive de la croissance mondiale, qui travaille actuellement à une profonde mutation de son modèle économique destiné à réorienter la croissance non plus seulement vers les exportations mais également vers la demande intérieure et les services ne prête pas à l'optimisme.

Une zone euro fragilisée

Trois événements majeurs, le Brexit, la menace d'une crise bancaire en Italie et les difficultés inquiétantes de la Deutsche Bank viennent ébranler et fragiliser les perspectives économiques de la zone euro.

Le Brexit

Quarante-trois ans après son entrée au sein de la Communauté économique européenne, le Royaume-Uni s'est prononcé en faveur de sa sortie. Le processus de négociation avec l'Union européenne risque d'être long et laborieux, plongeant la zone euro dans un climat durable d'incertitudes.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour appréhender pleinement l'impact du Brexit sur l'économie européenne, cet événement historique a précipité la dégradation des prévisions de croissance de la

1 Fonds Monétaire International, Perspectives de l'économie mondiale, Avril 2016

2 Fonds Monétaire International, Perspectives de l'économie mondiale, MAJ, Incertitude au lendemain du référendum au Royaume-Uni, 19 juillet 2016

zone euro. Le Président de la Banque centrale Européenne, Mario Draghi, a déclaré que la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne pourrait se traduire par un impact négatif sur la croissance de la zone euro pouvant aller jusqu'à - 0,50% par rapport aux estimations actuelles. La baisse pourrait d'ailleurs être plus importante si les négociations devaient s'éterniser. Le Royaume-Uni pourrait, quant à lui, perdre près d'un point de croissance, en 2017, selon les prévisions du FMI.

Le Brexit rend par ailleurs encore plus prégnant le risque déflationniste dans la zone euro. L'inflation est proche de zéro et le niveau très bas des anticipations d'inflation à long terme témoigne des difficultés persistantes de la Banque Centrale Européenne (BCE) à reprendre le contrôle de l'inflation. Face au Brexit, il convient d'anticiper de nouvelles annonces de la BCE qui, à l'instar de la Banque d'Angleterre, pourrait procéder à un renforcement de sa politique monétaire, laissant présager une nouvelle baisse des taux.

Selon le secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, Matthias Fekl, l'industrie du tourisme serait l'une des premières affectées par les conséquences économiques du Brexit, l'évolution du cours de la livre et, par la même, le risque baissier sur le pouvoir d'achat des Britanniques pouvant les détourner de l'Hexagone. La Région des Pays de la Loire ne serait d'ailleurs pas épargnée par ce risque, les Britanniques étant la première clientèle du territoire ligérien, avec 39% de nuitées étrangères. L'agence de développement économique des Pays de la Loire a d'ores et déjà anticipé un tel scénario en lançant une campagne de communication et de promotion du territoire ligérien auprès des Britanniques.

Le risque de propagation de la crise grecque à l'Italie

L'Autorité Bancaire Européenne (ABE) a publié le 29 juillet dernier les résultats de son exercice 2016 de tests de résistance («stress tests») bancaires européens, lancé le 24 février. Les conclusions de cette étude demeurent relativement positives, l'Autorité considérant que ces tests « démontraient la résistance du secteur bancaire de l'Union européenne dans le cas d'un scénario défavorable ». Elle souligne, par ailleurs, que le secteur bancaire de l'Union Européenne avait « amélioré sa base capitalistique de façon notable ces dernières années ».

Plus alarmant en revanche, la situation des banques italiennes qui possèdent 360 milliards d'euros de créances douteuses soit 20 % du PIB italien. Elles représentent, par ailleurs, plus de la moitié des prêts en difficultés de la zone euro. Ces créances ont quadruplé depuis 2008 et continuent d'augmenter.

Pour endiguer ce phénomène, on observe une baisse de l'offre de crédit générant des effets néfastes sur l'investissement, l'emploi et la croissance. En 2017, l'activité économique italienne est attendue négative, contrairement aux autres pays européens.

Face à cette situation, les scénarios de sauvetage des banques se multiplient, faisant ressurgir le spectre de la crise bancaire grecque et le risque de contagion aux autres économies européennes.

Les difficultés inquiétantes de la Deutsche Bank

Enfin, au moment de la rédaction du présent rapport, l'actualité financière fait état des difficultés de la banque allemande Deutsche Bank. C'est ainsi que cette dernière a « décroché » en Bourse pour atteindre le plus bas niveau de capitalisation boursière de toute son histoire (-53% de baisse de son cours boursier depuis le début de l'année 2016).

Les déclarations de la Chancelière allemande, Angela MERKEL, écartant toute possibilité d'une aide de l'État allemand quant à un éventuel renflouement ou une intervention auprès des autorités américaines pour minorer l'amende envisagée par le département américain de la Justice pour solder le litige concernant les « subprimes », ont contribué à alimenter l'inquiétude des marchés financiers.

De par sa position d'acteur systémique au niveau mondial et européen, toute difficulté ou défaillance d'un tel établissement serait susceptible d'entraîner des répercussions négatives sur le plan des marchés financiers, du secteur bancaire et *in fine* sur le plan économique.

Au niveau national, un filet de croissance insuffisant

Selon les projections macroéconomiques pour la France dressées par le Gouvernement, la croissance du PIB pourrait atteindre, en 2017, 1,5%. Le territoire national bénéficierait ainsi du léger regain d'activité en zone euro, favorisé notamment par la faiblesse persistante des taux d'intérêts, sous l'impulsion de la politique menée par la Banque Centrale Européenne et la poursuite de la baisse du prix de l'énergie.

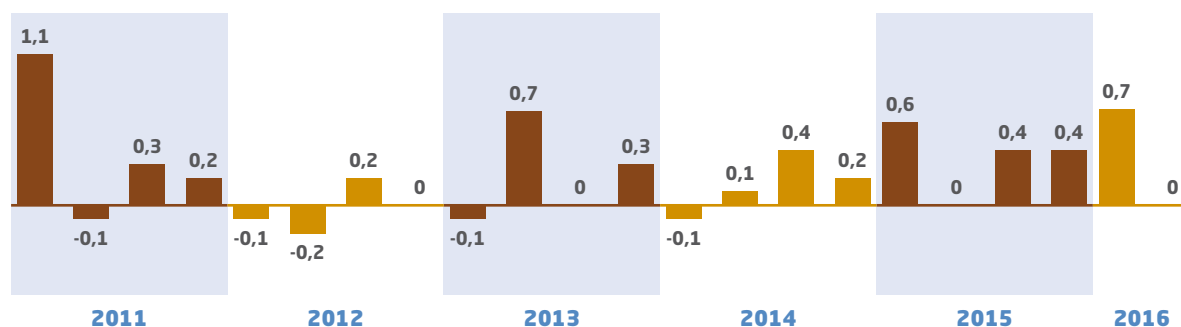
Toutefois, il convient de nuancer dès à présent cette projection. Tout d'abord, la pérennité de la baisse des prix de l'énergie apparaît plus incertaine en ce début d'octobre 2016. Surtout, le Haut Conseil des Finances Publiques¹ juge cette hypothèse de croissance optimiste compte tenu des facteurs baissiers décrits plus haut. Il s'étonne d'ailleurs que le Gouvernement ait maintenu cette prévision datée d'avril dernier alors que les organisations internationales et les instituts de conjoncture ont, notamment depuis le Brexit, abaissé leurs hypothèses (l'OCDE, pour sa part, fixe une prévision de croissance française, pour 2017, à 1,3%).

Le Haut Conseil des Finances Publiques dénonce cet excès d'optimisme qui, selon lui « *tend à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques.* »

Outre ce manque de prudence, il est important de souligner que cette légère reprise, qui repose exclusivement sur des facteurs de reprise conjoncturels et exogènes, ne doit pas dissimuler, d'une part, le caractère fluctuant de la reprise française, révélateur de la fragilité de celle-ci et, d'autre part, l'incapacité de l'État à se réformer en profondeur.

La croissance du PIB depuis 2011 (en %)

source : Les Echos 09/08/2016



1 Haut Conseil des Finances Publiques, Avis n°HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017, 24 septembre 2016

En effet, malgré cette légère reprise, certains chiffres demeurent alarmants, notamment le taux de chômage qui devrait demeurer à un très haut niveau (9,7% en 2017). Par ailleurs, la baisse des prix de l'énergie, qui, certes, contribue à relancer la croissance favorise, en parallèle, un maintien durable de l'inflation à des niveaux très faibles.

Les Pays de la Loire : des premiers signes encourageants en 2016 qui restent à confirmer

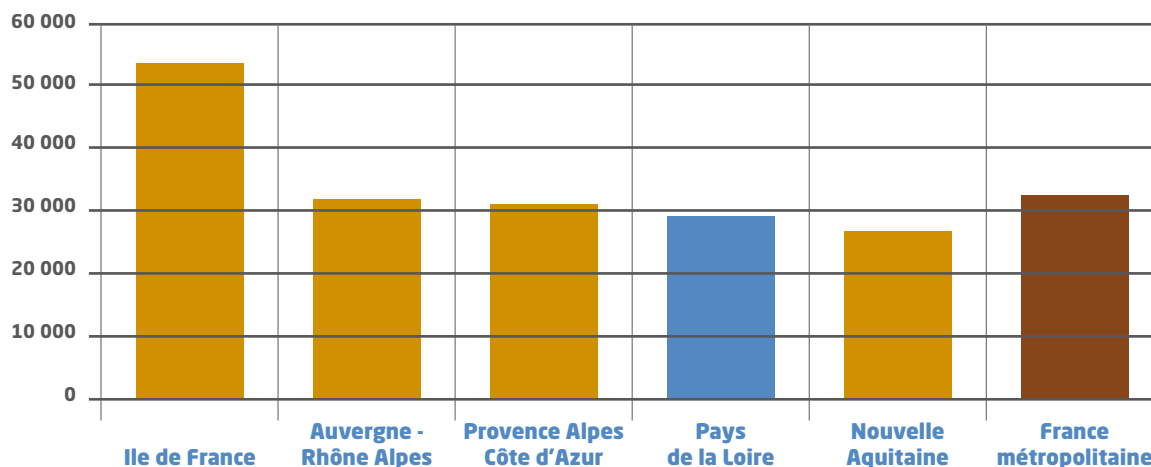
Indéniablement, la Région des Pays de la Loire présente de nombreux atouts qui font du territoire ligérien un territoire dynamique et tourné vers l'avenir. Outre son attractivité et son dynamisme démographique important qui font sa singularité, la Région des Pays de la Loire se caractérise également par la richesse, la diversité de ses entreprises et, plus globalement de son tissu économique. Sa position de leader dans des secteurs variés tels que l'aéronautique, l'industrie navale ou le numérique font de la Région des Pays de la Loire une Région économiquement dynamique au plan national. Les récents succès obtenus par les chantiers de STX qui sont parvenus, en 2016, à gagner 9 nouvelles commandes, portant ainsi à 14 le nombre de paquebots qui passeront par les chantiers nazairiens, confirment l'excellence et le dynamisme des entreprises ligériennes.

Certains chiffres confirment ce positionnement. La croissance économique du territoire ligérien est ainsi plus soutenue que la croissance nationale. Sur une période de 20 ans, la croissance du PIB atteint 52 % en Pays de la Loire, correspondant à un taux annuel moyen de 2,1 % (1,7 % en France métropolitaine). Seules les régions Corse et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées enregistrent une croissance supérieure.

Par ailleurs, le produit intérieur brut (PIB) en Pays de la Loire s'élève à 28 600 € par habitant, positionnant le territoire au 4e rang des régions de France métropolitaine derrière les régions Ile-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Cinq principales régions en termes de PIB

source : Insee



Afin de confirmer et pérenniser les atouts de la Région, il est important de prendre conscience que de nombreux défis restent encore à réaliser, exigeant une forte mobilisation.

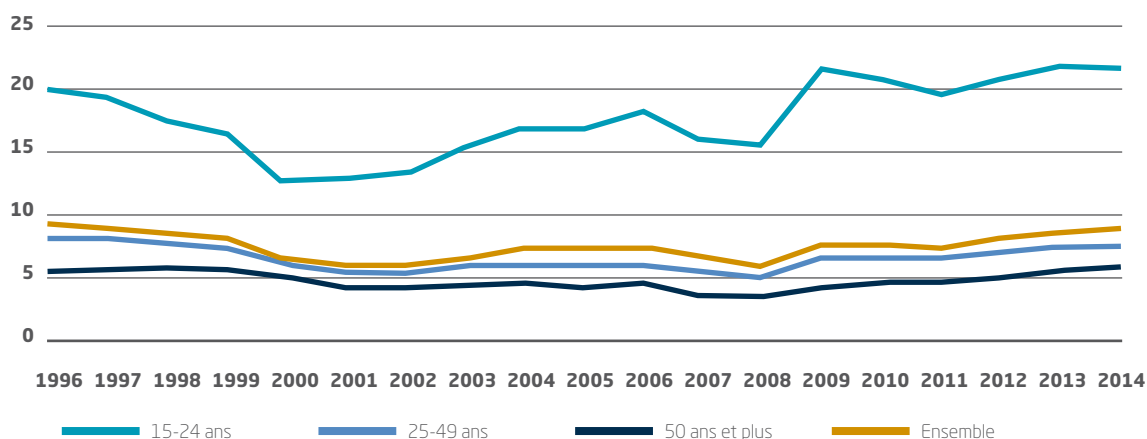
Certaines difficultés persistantes demeurent encore sur le marché du travail qui est sous tension et éprouve des difficultés prégnantes à absorber les actifs supplémentaires toujours plus nombreux. En effet, alors que le marché de l'emploi ligérien est atone (+0,6% d'évolution annuelle moyenne), la croissance de la population active se poursuit, quant à elle à un rythme soutenu (+0,9% en moyenne, chaque année). Ce déséquilibre contribue à l'augmentation mécanique du chômage qui atteint 9,1% fin 2015.

Les premiers à pâtir de cette situation sont les jeunes ligériens dont le taux de chômage demeure

Chômage : l'écart se creuse entre les jeunes et les autres générations

Taux de chômage localisés en moyenne annuelle, dans les Pays de la Loire (en %)

source : Insee taux de chômage localisé

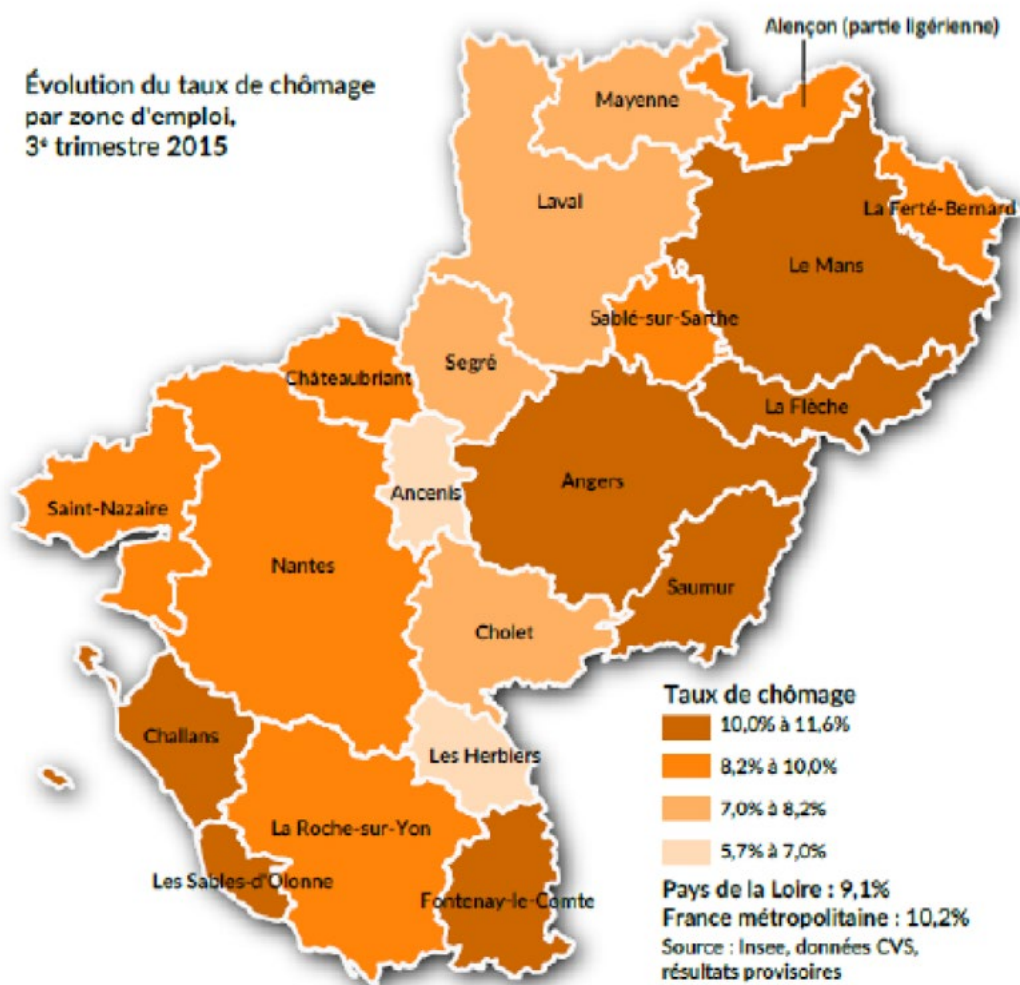


beaucoup plus élevé que celui constaté s'agissant des autres tranches de population.

Le taux de chômage traduit également d'importantes disparités territoriales, celui-ci variant du simple au double selon la zone d'emploi.

Au-delà de l'atonie de son marché du travail, le territoire ligérien est parallèlement confronté à un phénomène de destruction d'emplois dans des secteurs qui constituent pourtant la pierre angulaire du développement économique de la Région : en six ans, le secteur de l'industrie a perdu 6,4% de ses effectifs tandis que le secteur de la construction enregistre la plus forte baisse, un recul d'ailleurs plus marqué en région qu'au niveau national (- 7,1% en région contre - 5,8% sur le territoire national). Le secteur agricole n'est pas épargné, l'emploi diminuant de 2,9%.

Évolution du taux de chômage
par zone d'emploi,
3^e trimestre 2015



Source : Observatoire régional économique et social – avril 2016

**UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE
EXTRÊMEMENT FORTE HÉRITÉE
DES CHOIX DE GESTION
DE LA PRÉCÉDENTE MANDATURE
ET AGGRAVÉE PAR LES DÉCISIONS
DU GOUVERNEMENT**

L'héritage de la « dette cachée » place la situation financière sous tension du fait de l'explosion de l'endettement et de la non-budgétisation des investissements

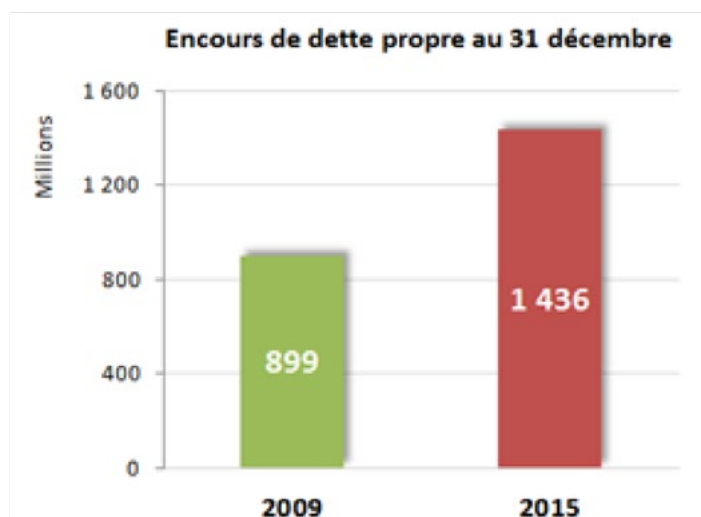
Au terme de cette première année de mandature, les orientations budgétaires présentées au sein de ce rapport ont vocation à tracer la trajectoire financière de la Région sur la durée du mandat. Les dérives de la précédente majorité nous imposent des choix drastiques. Ainsi, la volonté de mettre en œuvre notre projet stratégique doit se concilier avec la nécessité impérieuse de redresser les finances régionales.

Or, la majorité précédente à accumuler un endettement massif, une dette différée et une dette cachée.

Tout d'abord, un endettement massif peut être constaté.

Le montant des crédits de paiements d'investissement mandatés sur la période 2010-2015 s'est élevé à 3 183 752 250 €. Mais les ressources issues de l'épargne brute ou des recettes d'investissement étaient nettement insuffisantes pour financer un volume de crédits de paiements aussi élevé.

Aussi, la précédente mandature a emprunté massivement, pour payer ces crédits, ce qui s'est traduit par un encours de dette qui a explosé pour passer de 899 254 601 € au 31 décembre 2009 à 1 436 076 810 € au 31 décembre 2015, soit une augmentation de 536 822 209 € en six ans.



Ensuite, une dette différée majeure s'est ajoutée à l'endettement massif.

En effet, la majorité précédente à accumuler, de façon totalement déraisonnable, les engagements futurs, sous forme d'autorisations de programme d'investissements.

Quand les autorisations de programmes sont très élevées, cela correspond à de la dette différée. En effet, ces autorisations de programme se traduisent par des crédits de paiements futurs. Aussi, plus

ce volume d'autorisations de programme est élevé plus les futurs crédits de paiements seront élevés. Or, si les crédits de paiements sont très élevés, ils ne pourront être financés par l'épargne de l'année, et il sera donc nécessaire d'emprunter pour les financer.

Sur le mandat 2010/2015, le montant des autorisations de programme voté s'est élevé à 4 300 116 492,00 €. Le montant des autorisations de programme affectées sur la même période a été de 3 532 659 123,61 €.

Pour rappel, sur la période 2004/2009, les autorisations de programme votées ont été de 3 448 437 081 € et les autorisations de programme affectées de 2 832 230 469 €.

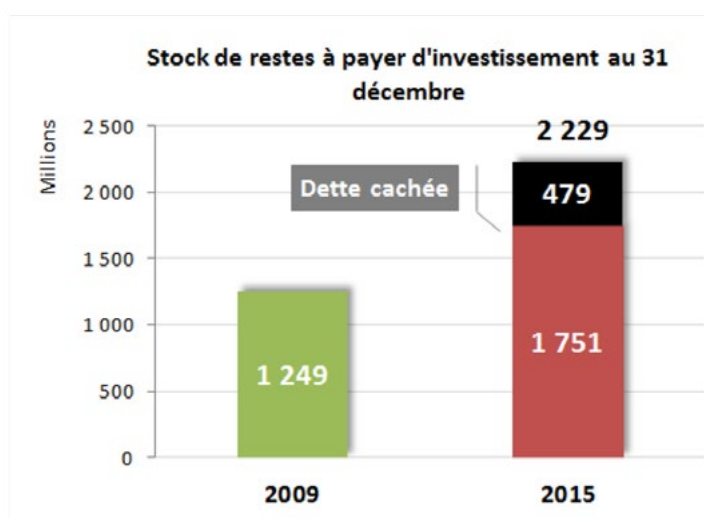
Autrement dit, 700 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires ont été affectées entre les deux mandats. Les autorisations de programme affectées qui n'ont pas fait l'objet de paiements constituent les restes à payer pour les dépenses d'investissement. Ceux-ci sont passés de 1 249 275 673 € au 31 décembre 2009 à 1 750 556 371 € au 31 décembre 2015, hors dette cachée.

Enfin, à cette dette différée s'ajoute en effet la dette cachée.

La dette cachée correspond à des autorisations de programme qui n'ont pas été votées ou très partiellement votées, alors même que des décisions de réalisation de travaux avaient été prises (sauf à considérer, par exemple, que le vote pour la construction de nouveaux lycées ne correspondait pas à une réelle volonté). Certains votes étaient aussi partiels, avec une pratique du « saucissonnage » des opérations, critiquée par la Chambre régionale des comptes en décembre 2013 (pages 7-8 du rapport) : par exemple les autorisations de programme du lycée Nelson Mandela, réalisé sur l'île de Nantes en 2013-2014 pour 75,5 M€, ont ainsi été votées en cinq fois entre 2009 et 2014 alors que le coût total était connu dès l'origine.

Cette dette cachée s'est élevée à 478 800 000,00 €.

Ainsi, la réalité des engagements pris sur le mandat précédent se monte à 4 011 459 123,61 € (3 532 659 123,61 € + 478 800 000,00 €). Cela se traduit donc, en réalité, par un montant de restes à payer de 2 229 356 371 €, soit une augmentation de près de 1 milliard d'euros de restes à payer au cours du mandat précédent.



Ainsi, non seulement la situation s'est très fortement dégradée au regard de l'évolution de l'encours de la dette mais la majorité précédente a obéré l'avenir en accumulant des engagements déconnectés des capacités financières réelles de la Région.

Cette gestion irresponsable, qui témoigne de l'absence de pilotage politique, oblige la nouvelle majorité à corriger, sur la durée du mandat, les errements des années précédentes.

Ce constat d'une situation financière plus que délicate a été évoquée lors des orientations budgétaires 2016 et réaffirmé par la suite a été confirmé dans le cadre de l'audit financier d'Ernst and Young. Ce dernier révèle notamment que « *La Région des Pays de la Loire apparaît plus endettée que la moyenne des Régions (hors Ile de France, Corse et DOM-TOM) avec une dette par habitant de 355 € en 2014 contre 308 € par habitant pour la moyenne de la strate* », et ce alors même qu'en 2010 la Région présentait un niveau d'endettement plus proche de celui de la moyenne (écart de 14 €/ habitant en 2010 contre 47 € en 2014).

Par ailleurs, l'analyse du Cabinet EY atteste du « **caractère insoutenable des tendances passées** ». Le scénario dit au fil de l'eau construit sur la projection des niveaux de dépenses constatés en fonctionnement et en investissement sur les dernières années implique que « **dès 2019, le seuil d'alerte de 10 ans de capacité de désendettement est atteint et est évalué à 14 années en 2021** », très loin de la norme des Régions ces dernières années.

C'est d'ailleurs cette situation de contrainte sur les prochaines années qu'a sanctionné l'agence de notation Standard and Poor's en dégradant la notation financière de la Région lors de son communiqué de presse du 18 juin 2016. Elle a en effet considéré que « *l'abaissement de la note à long terme reflète notre opinion selon laquelle la capacité de la Région à ajuster ses dépenses d'investissement est désormais plus réduite en raison d'un volume d'engagements pluriannuels pris par le précédent exécutif régional plus important qu'anticipé. Dès lors, [...] la flexibilité budgétaire de la Région apparaît faible contre moyenne auparavant* ». Il en est de même pour « *l'estimation des performances budgétaires [...] reflétant des besoins de financement après investissements plus importants qu'anticipés* ». Standard and Poor's souligne également que « *le niveau des engagements futurs à assumer est significativement plus élevé qu'anticipé* » et estime que « *la capacité de la Région à ajuster ou décaler ses projets est plus limitée au cours des deux prochaines années* ».

Toutefois, Standard & Poor's estime que « *la Région sera à même d'atténuer en partie cette flexibilité réduite en investissement grâce à gouvernance et à une gestion financières qualifiées de « très fortes »* ».

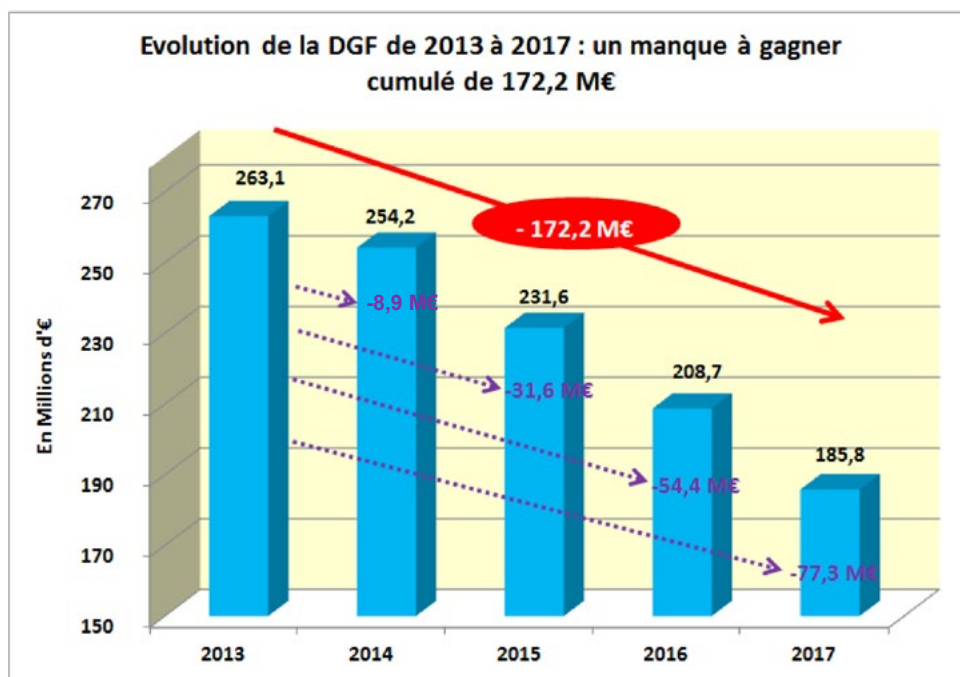
La poursuite de la baisse des dotations de l'Etat

La DGF (Dotation globale de fonctionnement) : 185,8 M€

La notification en loi de finances initiale pour 2016 d'une baisse de 451 M€ de la DGF attribuée aux régions, s'est traduite pour notre collectivité par une perte de 22,8 M€ en 2016 contre 22,7 M€ entre 2014 et 2015. La dernière ponction sur la DGF devant à nouveau s'élever 451 M€ en 2017, ce sont 22,9 M€ de perte supplémentaire qui sont anticipés en 2017.

Comme cela l'avait été précisé lors du rapport d'orientations budgétaires de 2016, cette baisse importante ne saurait être compensée par le dynamisme démographique de la population ligérienne dans la mesure où la seule composante de la DGF de la Région, à savoir la base forfaitaire, n'est pas calculée en fonction du nombre d'habitants.

Ainsi entre 2013 et 2017, la DGF de la Région devrait diminuer de 77,3 M€ et de 172,2 M€ en manque à gagner cumulé, représentant une perte de 30 % par rapport à son montant de 2013, alors même que cette recette constituait 25% des ressources de fonctionnement en 2013.



Le Premier Ministre a annoncé le 29 septembre 2016 que la DGF serait remplacée par le transfert d'une fraction de TVA à compter du 1^{er} janvier 2018.

Néanmoins, il convient de relativiser la portée de cette proposition. En effet, cette disposition n'interviendrait qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, ce qui consiste à renvoyer aux décisions d'un autre gouvernement, après l'élection présidentielle la question du mode de financement des Régions.

Cette annonce ne résout donc en rien l'impasse financière à laquelle les Régions sont confrontées en 2017.

Il conviendra d'être attentif au débat en cours sur ce point au plan national.

La DGD (Dotation globale de décentralisation) : 18,6 M€

Cette recette vise à compenser le coût des transferts de compétences. La DGD régionale a été ajustée à la baisse en 2014 pour intégrer le nouveau calcul de la redevance gare et quai des régions et qui s'est révélé défavorable pour les Pays de la Loire. Elle devrait désormais se stabiliser à 18,6 M€.

La DCRTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) : 15,9 M€

Comme évoqué précédemment, et conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, la Région percevra en 2017 la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) dont le montant est figé à 15,9 M€.

Les allocations compensatrices : 6,9 M€

Depuis 1996, les relations financières entre l'Etat et les collectivités sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée ». Cette enveloppe regroupe les principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les allocations compensatrices servent de variables d'ajustement à cette enveloppe et permettent de neutraliser l'évolution des autres concours financiers qui y sont intégrés (les majorations de la DGF liées à la progression des dotations de péréquation par exemple).

En l'absence d'éléments d'information concernant le Projet de loi de Finances 2017, il est proposé de diminuer de 10,53% son montant, conformément aux années précédentes, et d'inscrire 6,9 M€ au titre de cette recette.

La DRES (Dotation régionale d'équipement scolaire) : 23,1 M€

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. Par conséquent son montant inchangé depuis 2008 est reconduit à l'identique et s'élève à 23,1 M€.

Le FCTVA (Fonds de compensation de la TVA) : 15,1 M€

Depuis le plan de lutte contre la crise mis en place par le Gouvernement en 2009, le FCTVA de l'année N est calculé sur une base de dépenses d'investissement dites éligibles et mandatées en N-1. De façon schématique, le montant du FCTVA dépend des dépenses réalisées en maîtrise d'ouvrage ou pour l'acquisition de biens déjà achevés, les subventions versées ne donnant en revanche pas lieu à récupération.

Par ailleurs, le taux de remboursement du FCTVA s'élève désormais à 16,404 % depuis le 1^{er} janvier 2015 (contre 15,762 % auparavant).

Le compte administratif anticipé 2016 prévoit des recettes en baisse par rapport aux années précédentes en raison d'un niveau de dépenses éligibles moindre, la part de subventions étant plus importante que les opérations en maîtrise d'ouvrage. Par conséquent, les prévisions d'inscriptions budgétaires pour l'exercice budgétaire 2017 au titre du FCTVA intègrent cette modification de la structure des dépenses d'investissement et s'élèvent à 15 M€ contre 20 M€ au Budget primitif 2016.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 a introduit une nouveauté concernant le FCTVA, à savoir l'élargissement du bénéfice du fonds aux dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie. Depuis

2009, ces charges d'entretien s'élèvent en moyenne aux alentours de 2 M€. L'impact financier de cette mesure est estimé à 0,1 M€ par an rattaché à la section de fonctionnement.

Des recettes fiscales atones

Les prévisions d'inscriptions de recettes au Budget primitif 2016 au titre de la fiscalité sont en forte augmentation en lien avec la réforme de la loi NOTRe. Par conséquent, les recettes de CVAE font plus que doubler en 2017 par rapport à 2016. Toutefois, ces recettes nouvelles ont comme corollaire l'inscription de charges supplémentaires d'un montant équivalent.

Focus sur la loi NOTRe :

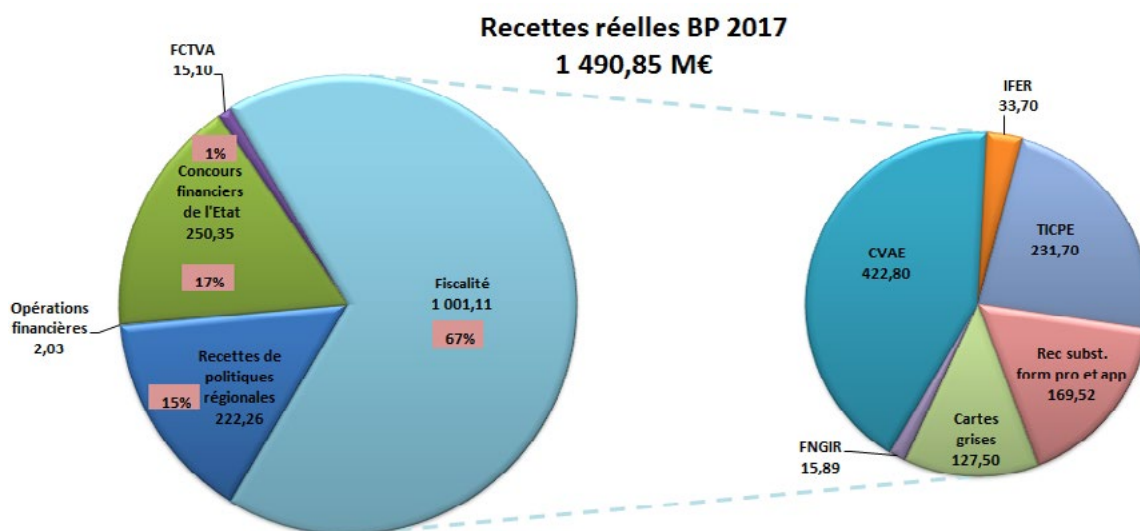
Conformément à la loi NOTRe du 7 août 2015, la région disposera à partir de 2017 de nouvelles compétences transférées par les départements, notamment en matière de transports routiers et maritimes, ainsi que de prévention des déchets.

Le montant des charges transférées par les départements à la région en matière de transports et de prévention des déchets sera fixé par des conventions suite aux travaux des cinq Commissions Locales d'Évaluation des Charges et des Ressources Transférées (CLERCT) qui ont prévu de se réunir le 27 octobre et les 29 et 30 novembre prochains pour le moment. Présidées par le président de la Chambre Régionale des Comptes et composées à parité de quatre élus départementaux et de quatre élus régionaux, elles ont pour objectif d'établir de manière consensuelle le montant des charges nettes retenues. Cela devrait permettre de prendre en compte leur impact significatif pour l'adoption du Budget Primitif pour 2017, les 15 et 16 décembre prochains. Néanmoins, en fonction de l'avancée des négociations, de nouvelles CLERCT pourraient être rendues nécessaires en décembre. Le montant définitif de la compensation serait alors fixé lors d'une session du Conseil régional en 2017.

A défaut d'accord entre les collectivités, le montant retenu sera fixé selon des critères établis par la loi NOTRe et précisés par la loi de Finances pour 2016, sous le contrôle du président de la CRC. De plus, si une prise en compte de l'exercice 2016 est décidée dans le calcul des charges, une clause d'actualisation devra être introduite afin de permettre de mettre à jour le montant retenu après la publication des Comptes Administratifs des départements pour 2016, qui interviendront dans le courant du premier semestre 2017.

Conformément à la loi de finances initiale pour 2016, la part de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue des régions sera doublée de 25% à 50% à compter du 1er janvier 2017. Cette ressource fiscale est le vecteur de compensation financière des charges induites par le transfert de la compétence transports.

En revanche, pour le transfert de la compétence « planification des déchets » aucun vecteur de compensation n'a pour l'heure été prévu. Si les enjeux financiers de ce transfert restent relativement limités, l'élargissement de la compétence de la région en matière de développement économique est susceptible, au contraire, de générer de nouvelles dépenses significatives, alors même que les régions ne disposent pas à ce jour de ressources nouvelles pour y faire face. Des discussions sur ce point sont en cours entre l'ARF et le Gouvernement.



Cette architecture des ressources régionales fait apparaître une part prépondérante de fiscalité, conséquence des modalités de compensation financière des transferts de compétences issus de la loi NOTRe. En effet, conformément à la loi de finances initiale pour 2016, la part de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue des régions sera doublée de 25% à 50% à compter du 1^{er} janvier 2017.

La déclinaison des hypothèses d'évolution de nos recettes permet d'éclairer les choix budgétaires à l'horizon 2017. Les recettes régionales se caractérisent en effet par une évolution particulièrement atone (IFER¹, TICPE²) quand elles ne sont pas figées (DCRTP³, DGD⁴, FNGIR⁵, DRES⁶) voire en diminution (DGF⁷, allocations compensatrices).

La fiscalité directe, sur laquelle la Région ne dispose dans ce cadre d'aucun pouvoir de taux : 472,4 M€.

La CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) : 422,8M€

De façon schématique, le montant de CVAE perçu en année N correspond à la valeur ajoutée créée par les entreprises du territoire ligérien en N-2. Ainsi, la recette 2017 est fonction de la valeur ajoutée réalisée par les entreprises en 2015 et donc du dynamisme économique enregistré deux années

1 IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau.
 2 TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.
 3 DCRTP : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.
 4 DGD : Dotation globale de décentralisation.
 5 FNGIR : Fonds national de garantie individuelle de ressources.
 6 DRES : Dotation régionale d'équipements scolaires.
 7 DGF : Dotation globale de fonctionnement.

auparavant.

La notification prévisionnelle de la Direction Générale des Finances Publiques pour 2017 fait état d'une recette s'élevant à 422,8 M€. Au regard de l'exercice 2016, on enregistre, à périmètre constant, un dynamisme de cette recette puisqu'elle évolue de 4,3 % par rapport au BP 2016 et de 1,6 % par rapport au compte administratif anticipé de 2016.

Les IFER (Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau) : 33,7 M€.

Depuis 2010, les trois niveaux de collectivités bénéficient de la CVAE en contrepartie de la suppression de la taxe professionnelle. Ce dispositif n'étant pas suffisant pour couvrir les recettes issues de l'ancienne taxe, le législateur a instauré les IFER afin que les grandes entreprises de réseau (ferroviaires, téléphoniques...) continuent de contribuer à la solidarité nationale à un niveau similaire à celui constaté antérieurement.

Dans ce cadre, les Régions se sont vues attribuer deux parts d'IFER. Selon toute probabilité, la part IFER ferroviaire (12 M€) devrait évoluer de 2 % en 2017.

La part IFER répartiteurs principaux (21,7 M€) est quant à elle adossée aux lignes téléphoniques des répartiteurs principaux et sur les commutateurs, regroupant les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés. Son assiette est dégressive car assise sur la boucle locale cuivre, concurrencée par le développement d'une nouvelle technologie, celle de la fibre optique. Néanmoins, au regard d'un compte administratif 2016 anticipé légèrement au-dessus des prévisions, il est proposé de maintenir les inscriptions au BP 2017 à 21,7 M€.

Le FNGIR (Fonds national de garantie individuelle de ressources) : 15,9 M€.

Conformément aux dispositions de la Loi de finances initiale pour 2010, la Région perçoit depuis 2011 deux dotations permettant d'assurer le respect de la clause de garantie individuelle de ressources dans le cadre de la réforme fiscale.

En complément de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), inscrite au titre des dotations de l'État et présentée ci-dessous avec les autres dotations, la Région reçoit un reversement (FNGIR), inscrit au même titre que les produits de la fiscalité directe locale. Il s'agit d'un reversement des Régions qui, contrairement aux Pays de la Loire, ont été bénéficiaires de la réforme. Ce reversement n'étant pas indexé, il est par conséquent reconduit à un montant identique.

La fiscalité indirecte avec pouvoir de taux : 359,2 M€ dont 39,9 M€ en investissement (TICPE Grenelle)

La fiscalité indirecte transférée aux régions est exclusivement composée de différentes parts de TICPE et de la taxe sur les cartes grises.

Les différentes parts de TICPE (Taxe intérieure de consommation sur les

produits énergétiques) issues des différents transferts de compétences : 231,7 M€

Le droit à compensation forfaitaire : 151,8 M€.

Le financement des transferts de compétences issus de la loi « Libertés et responsabilités locales » (LRL) de 2004 s'est effectué 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, ce qui explique son caractère particulièrement atone. Cela a notamment été le cas entre 2010 et 2014 en raison de l'absence de nouveaux transferts de compétences. Ce montant forfaitaire a été revalorisé de 8,646 M€ en 2015 pour intégrer le financement de la formation professionnelle. Dans l'attente de la notification du droit à compensation 2017 accordé à la Région au titre du financement du Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et de prise en charge de la formation professionnelle au sein de la Maison d'arrêt du Mans permettant une projection sur l'exercice 2017, le montant estimé de la TICPE reste inchangé à 151,8 M€ au Budget Primitif. D'autant qu'en l'absence de nouveaux transferts de compétences, son montant n'a pas vocation à évoluer.

S'agissant de la compensation financière du CREPS, il convient de souligner qu'elle n'inclut pas les dépenses de personnel qui, à ce jour, ne sont pas encore connues. Par ailleurs, le montant de la compensation (0,69 M€) est très largement sous-estimé au regard du CREPS qui va être construit.

Concernant la Maison d'arrêt du Mans, les transferts de personnel n'ont pas encore été actés par Décret. Ce transfert ne sera pas effectif avant le PLFR 2016 voire le PLFI 2017. A ce jour nous ne disposons pas d'élément sur le montant de la compensation ni ses modalités.

La TICPE modulation 1 (avec pouvoir de taux) : 40 M€

Depuis 2007, l'Etat a accordé aux Régions une fraction complémentaire de TICPE afin de compenser le dynamisme des charges transférées par la loi LRL de 2004. A l'instar de la quasi-totalité des autres Régions, la Région a fait le choix de porter le tarif applicable aux supercarburants (1,77 €/hl) et au gazole (1,15 €/hl) au maximum. Au-delà du tarif, l'évolution de l'assiette (volume d'hectolitres taxables) par type de carburant constitue un facteur essentiel dans la détermination du produit de cette taxe.

Il convient de noter que cette recette est contraire au droit communautaire et qu'elle aurait dû disparaître dès 2016. Pour l'année 2017, sa disparition est programmée et sera compensée par une autre recette d'un montant équivalent. L'hypothèse la plus probable est celle de l'octroi d'une part supplémentaire de TICPE égal au plafond de la modulation. Toutefois dans l'attente d'éléments du projet de loi de finances pour 2017, il est proposé d'inscrire un montant de 40 M€ et de prévoir une régularisation comptable lors de la DM 1 2017.

La TICPE Grenelle (avec pouvoir de taux) : 39,9 M€

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.

La base taxable est la même que la part modulation mais les tarifs applicables étant différents, l'évolution du produit de cette taxe diffère légèrement de celle de la tranche modulation. Néanmoins, cette recette se caractérise par son caractère particulièrement atone, c'est pourquoi une hausse de seulement 0,6 % est estimée de BP à BP. A titre d'information, cette recette est affectée à la section d'investissement.

La taxe sur les cartes grises : 127,5 M€

La recette au Budget primitif au titre de cette recette reste inchangée par rapport à 2016. En effet, le tarif applicable restant fixé à 48 € conformément à notre engagement, le seul dynamisme pourrait provenir de l'augmentation du nombre d'immatriculation en lien avec les ventes de véhicules neufs. Il est trop tôt à ce stade pour avoir une visibilité quant à l'évolution de cette assiette, c'est pourquoi, par prudence, la recette reste stable par rapport à 2016.

La fiscalité indirecte sans pouvoir de taux : 169,52 M€

Les recettes liées au financement de l'apprentissage : 126,07 M€

La réforme du financement de l'apprentissage initiée par la loi du 5 mars 2014 a conduit à une refonte des recettes affectées aux Régions pour compenser le coût de cette compétence. Suite à la suppression de la Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle (DDRFP) et à la réforme du financement des primes aux employeurs d'apprentis en 2014 puis à la création de la nouvelle taxe d'apprentissage en 2015, les régions perçoivent désormais, au titre de la politique apprentissage, trois recettes distinctes.

La nouvelle aide au recrutement d'apprentis : 5 M€

Cette aide évolue en fonction du nombre de contrats d'apprentis signés sur le territoire ligérien entre le 1^{er} juillet N-1 et le 30 juin N. Le montant définitif de cette recette sur 2016 devrait s'élever à 8,315 M€. Toutefois, ce montant est exceptionnel. En effet, la mise en œuvre de la réforme du financement de l'apprentissage a pris du retard en 2015. Par conséquent une partie des recettes de 2015 a été basculée sur l'exercice 2016. C'est pourquoi, les recettes prévisionnelles pour 2017 s'établissent à 5 M€, soit un montant correspondant au rythme de croisière anticipé pour cette recette.

La prime aux employeurs d'apprentis : 15 M€

Cette prime était auparavant compensée forfaitairement. En 2014 elle était calculée au réel sur la base des contrats conclus au 31 décembre de l'année précédente. Jusqu'à présent elle était versée sous forme de dotation et de TICPE. Depuis 2016, cette recette est exclusivement versée sous forme de TICPE.

Par ailleurs, à compter de 2017, son montant sera figé et calculé sur la base des contrats d'apprentissage constatés au 31 décembre 2013. En cohérence avec l'extinction progressive des anciennes primes qui se constate depuis 2014, une diminution de cette recette est anticipée. Cette recette est ainsi estimée à 15 M€, contre 16,04 M€ au BP 2016.

La part régionale de la nouvelle taxe d'apprentissage : 106,07 M€

Cette composante constitue la part la plus importante de la recette destinée au financement de l'apprentissage. Elle comprend 2 volets :

Une part fixe composée de deux fractions (98,47 M€):

- La première correspond à 51 % de la nouvelle taxe d'apprentissage dont l'assiette correspond à 0,68 % de la masse salariale (88,85 M€) ;
- Par ailleurs, les Régions devant, à l'origine, percevoir 56 % de cette nouvelle taxe, l'Etat compense ces 5 % en moins par le versement d'une part supplémentaire de TICPE indexée sur la masse salariale (9,62 M€).

Au regard de la notification prévisionnelle en date du 28 juillet 2016 relative à l'exercice 2016 et transmise par le Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, il s'avère que le dynamisme de la part supplémentaire de TICPE diminue d'autant le montant de la première fraction de la part fixe. En effet, par définition, le montant de cette part fixe a vocation à rester inchangé à 98,47 M€, c'est pourquoi le dynamisme de la part TICPE est neutralisé par la baisse d'un montant équivalent de la taxe d'apprentissage.

- Une part variable : l'Etat, prévoyant que la part régionale de la nouvelle taxe d'apprentissage serait dynamique car indexée sur la masse salariale et donc générant un montant de recettes supérieur à celui des recettes historiques, a décidé que ce solde positif serait redistribué aux régions au vu de la richesse de taxe d'apprentissage des CFA et des effectifs d'apprentis dans chaque région (9,3 M€).

Le rapport annexé à la loi de finances initiale pour 2016 indiquait une évolution de la masse salariale d'1,7 % pour l'année 2015 applicable sur l'exercice 2017. Cette évolution est celle sur laquelle repose le montant prévisionnel de cette recette dans le cadre du Budget primitif 2017.

Les recettes de la formation professionnelle : 43,45 M€

Cette recette comprend les deux composantes suivantes :

- Une part TICPE dont l'assiette est nationale et figée depuis 2012. Par ailleurs, la quote-part de la Région est inchangée depuis 2014. Par conséquent, son montant est inchangé en 2017 (13,95 M€).
- Au-delà de cette fraction de TICPE, le financement de la formation professionnelle inclut également, depuis 2014, le transfert aux Régions des frais de gestion perçus par l'Etat au titre de la taxe d'habitation et de la Cotisation économique territoriale dont l'évolution est estimée à 2,5% par an (29,5 M€).

Des charges financières nouvelles non compensées de la part de l'Etat

Par ailleurs, l'Etat continue d'imposer des charges nouvelles non compensées à la Région, qui découlent de décisions prises par l'Etat sans concertation avec les collectivités locales.

Parmi de très nombreux exemples, deux peuvent être cités en particulier :

Dans le cadre de la loi NOTRe, le législateur n'a pas prévu de compensation financière à la reprise par les régions de **la compétence développement économique** assurée jusqu'alors par les départements, écartant curieusement la qualification de transfert de compétence entre ces deux catégories de collectivités locales. Ainsi, l'intervention régionale en matière de développement économique est significativement renforcée, sans faire pour autant l'objet d'un transfert de ressources par les départements, qui en vertu de la suppression de la clause générale de compétences introduite par la loi NOTRe ont vu leur possibilités d'intervenir dans ce domaine considérablement se réduire. De nombreux organismes s'inquiètent légitimement de la poursuite de leur activité et envisagent de solliciter la région.

Des négociations sont actuellement en cours entre l'ARF et le Gouvernement afin que les Régions puissent disposer d'une recette nouvelle pour financer ces charges. Cependant, bien que les estimations croisées des départements et de l'ARF fassent état d'un montant de 800 millions à 1 milliard de dépenses des départements sur cette compétence, le Gouvernement ne semble envisager qu'une compensation à hauteur de 450 millions d'euros, ce qui sera insuffisant pour maintenir l'ensemble des anciens dispositifs d'intervention des départements.

Dans l'attente du vote de la Loi de Finances initiale pour 2017, qui déterminera le vecteur de compensation de cette nouvelle charge et son montant pour la Région des Pays de la Loire, aucune inscription budgétaire en recette n'est prévue dans le cadre du Budget primitif. Cet ajustement sera réalisé lors de la session budgétaire qui suivra le vote du budget.

En matière de ressources humaines, les décisions cumulées du Gouvernement (Protocole PPCR ; Revalorisation du point d'indice ; hausse des cotisations retraite employeur ; etc.), sans concertation avec les collectivités locales, se traduiront mécaniquement en 2017 par une hausse de plus de 2 millions d'euros de la masse salariale de la collectivité (cf. annexe RH en pièce jointe de ce rapport).

**LE BUDGET PRIMITIF 2017 :
UN BUDGET DE RUPTURE
POUR CONCRÉTISER LES AMBITIONS
POUR LA RÉGION TOUT EN REPLAÇANT
LA COLLECTIVITÉ RÉGIONALE SUR
UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE
SOUTENABLE**

La trajectoire financière de la collectivité régionale héritée de la précédente mandature n'est pas soutenable financièrement. C'est le constat sans appel de l'audit réalisé par le cabinet Ernst & Young et la raison de la dégradation de la note financière de la région des Pays de la Loire par l'agence de notation Standard and Poor's en juin dernier.

Il appartient donc désormais à la nouvelle majorité régionale, malgré l'héritage particulièrement lourd qui lui a été laissé (2,2 milliard d'euros de restes à payer en investissement) de rétablir une trajectoire soutenable à l'échelle du mandat 2016-2021 tout en finançant les priorités politiques de la nouvelle mandature.

Cela passe par une stratégie financière de mandat (2016-2021) clairement formulée, globale et pluriannuelle qui se fixe 6 objectifs fondamentaux :

- Casser l'emballlement de l'endettement régional en infléchissant fortement la trajectoire financière de la région. Ainsi, face au risque (pointé par l'audit EY) de terminer la mandature à une capacité de désendettement de plus de 14 années (les ratios d'alerte sont de 9 à 10 années), la nouvelle majorité régionale se fixe l'objectif de stabiliser la capacité de désendettement de la région Pays de la Loire à hauteur de 7 années en fin de mandature ;
- A cet effet, maintenir un haut niveau d'épargne brute annuelle à une hauteur minimale de 250 millions d'euros ;
- Amplifier l'effort d'économies des dépenses de fonctionnement en réalisant 100 millions d'économies de fonctionnement en cumulé sur le mandat ;
- Ne pas recourir au levier fiscal sur la durée du mandat 2016-2021 ;
- Réduire progressivement le montant des dépenses d'investissements sur le mandat pour atteindre une cible aux environs de 400 millions en fin de mandat ;
- Diminuer progressivement le recours à l'emprunt pour casser le rythme de progression de la dette (+ 54% de 2010 à 2015) ;

L'année 2016 s'est pleinement inscrite dans cette stratégie financière et marque une première inflexion significative dans la trajectoire budgétaire de la collectivité. L'année 2017 devra amplifier les efforts de maîtrise budgétaire.

Les grandes orientations du futur budget primitif 2017 seront les suivantes :

Adapter la stratégie de gestion de la dette régionale au contexte financier inédit

Bien qu'il soit encore prématuré d'anticiper l'ensemble de conséquences engendrées par le Brexit, il est indéniable que cet événement historique bouleversera durablement les marchés financiers. La stratégie de la dette 2017 doit être définie à la lumière de ces bouleversements et du contexte financier inédit qui en découle.

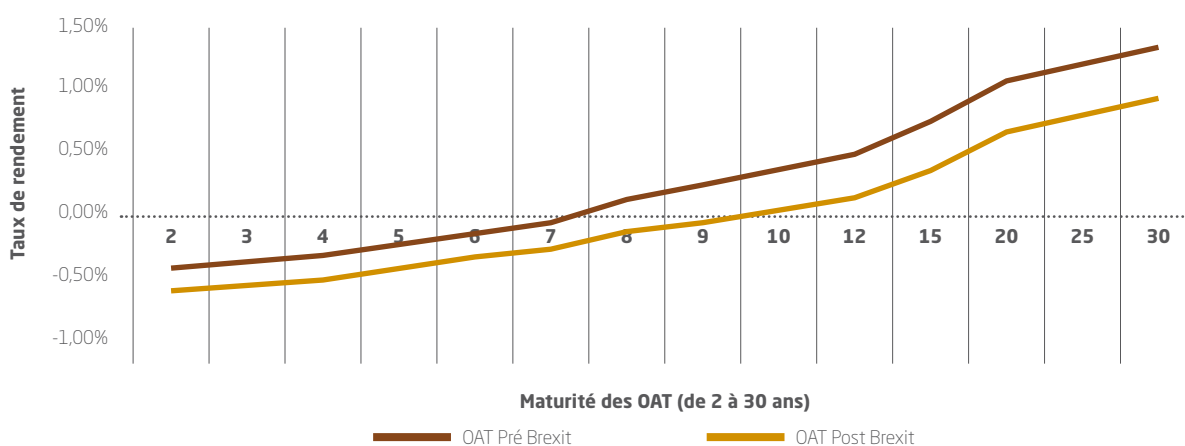
Le marché des obligations d'Etat et des collectivités locales : une valeur refuge dans un environnement financier volatil et teinté d'incertitudes

Le Brexit a précipité la chute des taux, dans un environnement déjà historiquement baissier. Les marchés ont fortement réagi à l'annonce de la sortie du Royaume Uni de l'UE, provoquant d'importants mouvements boursiers caractérisés notamment par une volatilité accrue sur le marché des actions, des devises et des matières premières. Bien qu'il faille constater, depuis, une certaine accalmie sur les marchés, grâce à l'action des Banques centrales (et notamment de la Banque d'Angleterre qui a annoncé, pour la première fois depuis 2009, une baisse de ses taux directeurs), l'aversion aux risques demeure persistante. Dans ce contexte, le marché des obligations (Etat et collectivités locales) jouent leur rôle de valeur refuge, engendrant une chute marquée des taux.

L'OAT 10 ans (qui constitue l'indice de référence sur lequel la Région des Pays de la Loire réalise ses emprunts obligataires) a atteint son plus bas niveau, aux alentours de 0,10% tandis qu'il oscillait, quelques mois auparavant, entre 0,40 et 0,60%.

C'est l'ensemble de la courbe des OAT qui a été impactée par cette baisse. Le Brexit a plongé plus intensément et plus durablement encore la première partie de la courbe des OAT en territoire négatif, comme le démontre le graphique ci-dessous :

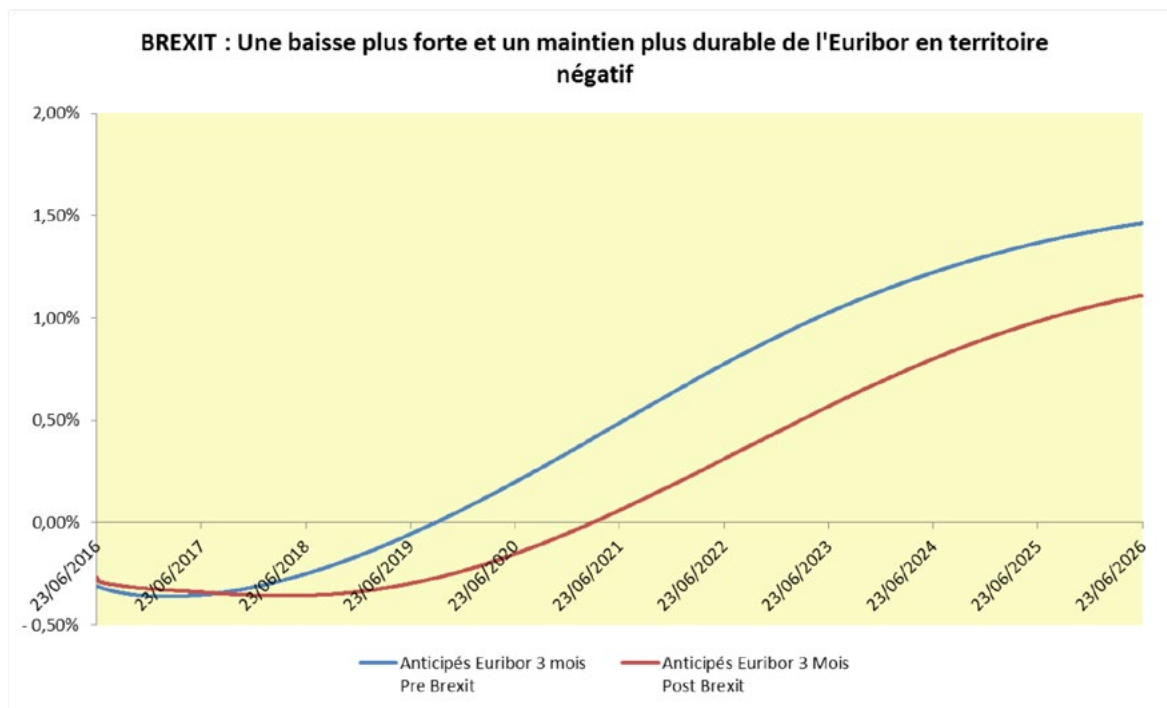
Evolution de la courbe des OAT avant et après BREXIT : un maintien plus marqué et plus durable en territoire négatif



Tant que les négociations quant aux conditions et aux modalités de sortie des britanniques de l'Union Européenne n'auront pas abouti, les marchés devraient rester volatils. L'année 2017 s'inscrit dans ce climat d'incertitudes et de forte aversion aux risques, incitant les investisseurs à privilégier les placements de qualité tels que les obligations au détriment de placements plus rentables mais plus risqués.

Conséquence directe du Brexit, les marchés anticipent un nouvel assouplissement de la politique monétaire des Banques Centrales et notamment de la Banque Centrale Européenne qui pourrait prendre la décision de procéder à une nouvelle baisse de ses taux directeurs, plongeant encore plus durablement les taux en dessous de 0.

Avant le Brexit, les observateurs anticipaient une remontée de l’Euribor 3 mois (indice de référence sur lequel la Région souscrit ses prêts à taux variable) et un passage en territoire positif à l’automne 2019. Depuis le Brexit, il est attendu un maintien de l’Euribor 3 mois en territoire négatif au moins jusqu’au printemps 2021.



Une stratégie de dette diversifiée, sécurisée et adaptée à ce contexte financier inédit

Poursuivre le recours au financement obligataire

Comme évoqué plus haut, le Brexit a provoqué la fuite des investisseurs vers des valeurs sûres telles que les émissions obligataires, entraînant une chute de l’OAT. Par ailleurs, dans un environnement de taux négatifs, le financement direct constitue le seul levier à travers lequel la Région des Pays de la Loire bénéficie de ces valeurs négatives. En effet, s’agissant des emprunts bancaires, les établissements ont pris l’habitude de fixer l’index à 0%, obligeant les collectivités locales à payer, au minimum, la marge bancaire, venant ainsi renchérir le coût du crédit.

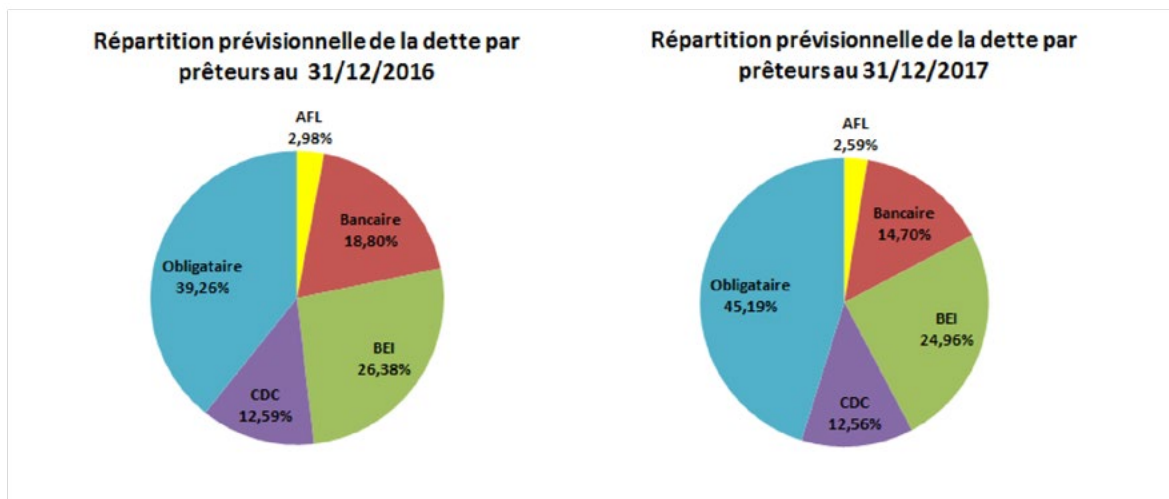
Aussi, afin de profiter de la performance de ce marché, la Région des Pays de la Loire poursuivra, en 2017, le financement obligataire.

Revenir progressivement vers l’emprunt bancaire dans une stratégie de diversification

A l’instar de 2016, la Région des Pays de la Loire, envisagera, en 2017, un financement bancaire. Ce retour progressif vers les banques participe d’une volonté de maintenir et de pérenniser les relations avec ses partenaires. Elle participe également de cette stratégie de diversification de ses leviers de financement. Naturellement, la Région se montrera particulièrement exigeante vis-à-vis de ses partenaires bancaires pour obtenir des conditions de financement performantes.

En parallèle, la Région poursuivra son partenariat avec les banques institutionnelles publiques que sont la Caisse des dépôts et des Consignations et la Banque Européenne d'Investissements.

Au regard de cette stratégie de diversification, la répartition de la dette régionale par prêteurs devrait être la suivante :



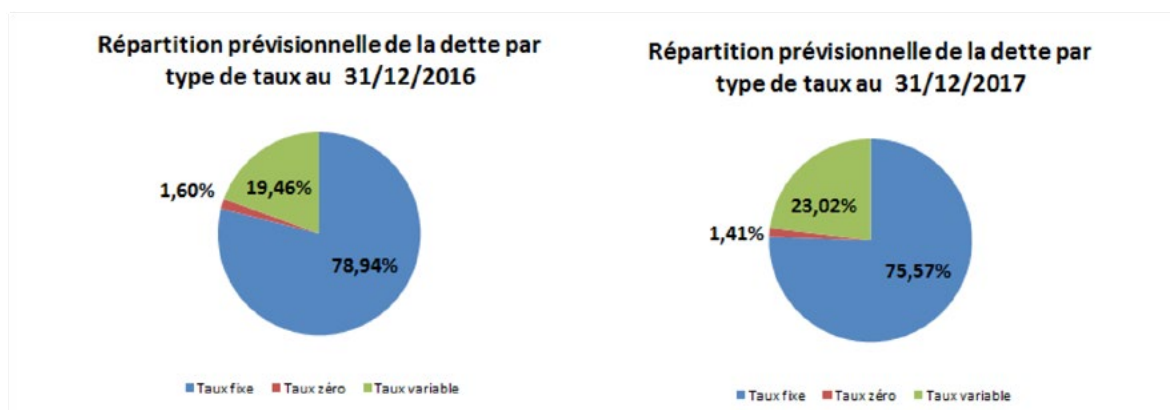
Malgré le retour progressif de la région vers le levier bancaire, la part bancaire tend à se réduire dans le stock de dette régionale en 2017, les nouveaux flux, à savoir les nouveaux emprunts, étant essentiellement obligataires tandis qu'en parallèle, la Région amortit prioritairement de l'emprunt bancaire. Ainsi, en 2017, les nouveaux emprunts bancaires se limiteront, de manière indicative, à 20 M€ soit moins de 10% des nouveaux flux tandis qu'en parallèle, la Région amortira près de 50 M€ d'emprunts bancaires soit près de 50% de l'amortissement de la dette régionale en 2017 (le reliquat étant, pour l'essentiel, le remboursement des prêts institutionnels).

Ajuster les arbitrages de taux pour sécuriser et optimiser la dette régionale

Pour 2017, à l'instar de 2016, la stratégie de taux se basera sur une surpondération des taux fixes, par rapport aux taux variables. Deux raisons principales, liées au contexte financier actuel justifient ce choix.

- La baisse historique des taux permet d'intégrer, dans le stock de dette régionale, des taux fixes très performants qui peuvent aller en deçà de 0,60%.
- Comme évoqué plus haut, dans un contexte de taux négatifs, s'agissant des emprunts variables, la pratique bancaire a évolué. Les emprunts à taux variable sont dorénavant assortis d'une clause plancher qui limite l'index à zéro (ex : avec un Euribor actuel à -0,30%, un prêt variable adossé à Euribor + une marge bancaire de 0,80% coulera à l'emprunteur 0,80% au lieu de 0,50%, si la banque appliquait la valeur réelle de l'index). Pour contourner cette pratique, il convient de privilégier les taux fixes dont les cotations sont basées sur les index réels.

L'accent sera mis sur le taux fixe, mais parallèlement, la Région pourra variabiliser, sur des durées courtes, les premières années de ses nouveaux emprunts, initialement souscrits à taux fixe, afin de profiter de la baisse de l'Euribor qui devrait être continue jusqu'à l'été 2019. Par conséquent la part d'emprunt à taux variables augmente légèrement en 2017 par rapport à 2016, bien que la part d'emprunts à taux fixes demeure très largement prépondérante (la majorité des régions étant sur une répartition traditionnelle de 70% d'emprunts à taux fixe et 30% à taux variable).

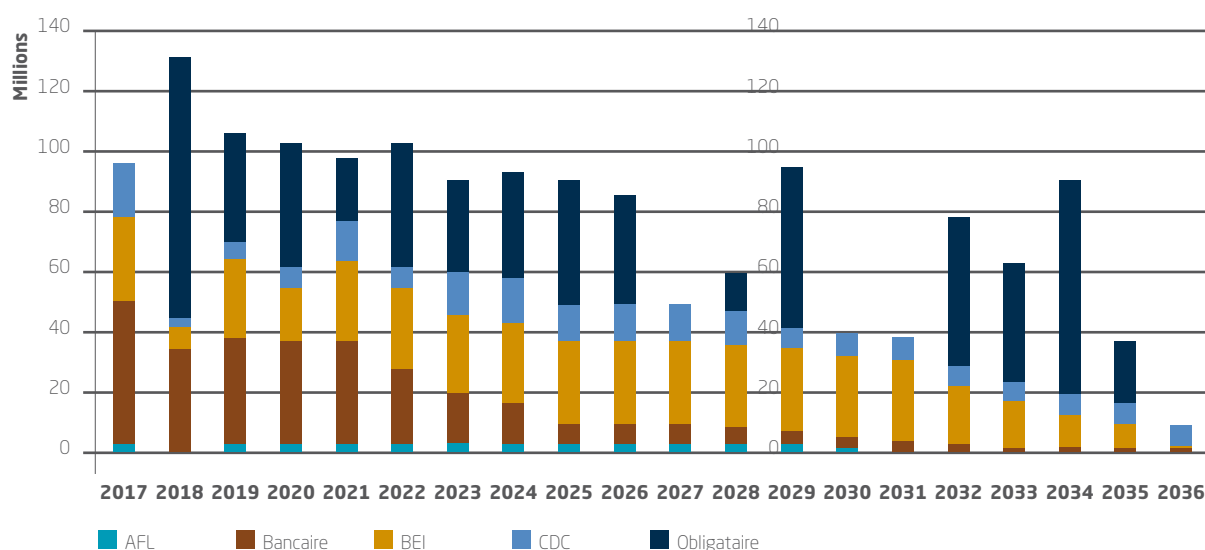


L'impact de cette stratégie sur le profil d'amortissement et le coût de la dette

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).

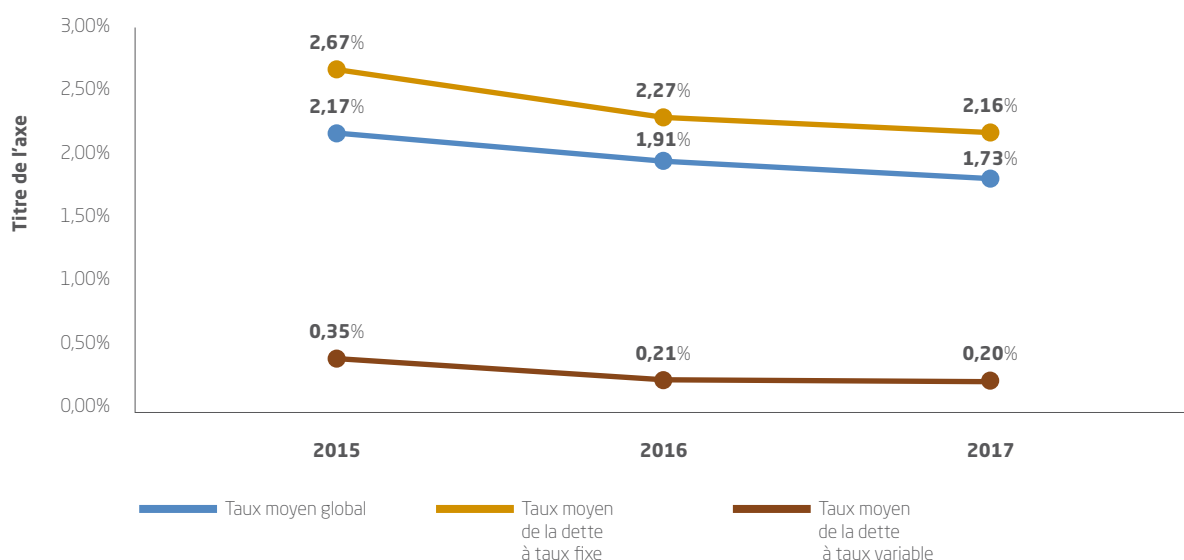
Aussi, au regard de cette stratégie, le profil d'amortissement prévisionnel de la dette, au 31/12/2017 sera le suivant :

Profil d'extinction de la dette prévisionnel au 31/12/2016



La recherche de conditions de financement toujours plus performantes dans le cadre d'une stratégie de dette sécurisée (outre, une dette orientée vers le taux fixe, la Région ne recourt à aucun produit structuré notamment indexé sur le cours des devises ou des matières premières), conjuguée à la baisse continue des taux devrait favoriser la poursuite de la baisse du coût de la dette régionale pour 2016 et 2017.

Evolution du coût de la dette



Diminuer les dépenses de fonctionnement pour maintenir l'épargne brute

Pour stabiliser la capacité de désendettement en fin de mandature, il est essentiel de dégager **un haut niveau d'épargne brute**. Dans un contexte de fortes contraintes sur les recettes de fonctionnement de la collectivité et en l'absence de recours à l'outil fiscal, **l'effort doit se porter prioritairement sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement**.

A la suite des constats alarmants sur la trajectoire financière de la collectivité formulés par le cabinet Ernst & Young et l'agence de notation financière Standard & Poor's, la majorité régionale a décidé d'amplifier l'effort d'économies sur les dépenses de fonctionnement. **Envisagé durant la campagne des élections régionales à hauteur de 45 millions d'euros à mi-mandat, l'objectif doit être révisé à 100 millions d'euros cumulé sur le mandat (2016-2021)**.

Pour atteindre cet objectif difficile, les efforts, qui ont commencé en 2016, devront être amplifiés en 2017, dans trois directions :

- **Une diminution des moyens généraux de la collectivité** (fluides, papier, reprographie, communication, déplacements, restauration, parc automobile, etc.). Ces efforts ont commencé en 2016 : ainsi, **les dépenses de communication** ont fait l'objet d'une forte réduction.

En effet, soucieux d'être particulièrement rigoureux dans ce domaine, un certain nombre d'actions ou de supports de communication ont été purement et simplement supprimés. A ce titre, il convient de noter l'arrêt du site internet «le Fil des territoires», la résiliation des relations presse nationale, la suppression de prestation de community management externe ainsi que des Lettres Europe, des rapports annuel et développement durable, la fin de la «Lettre du Conseil régional», liée aux commissions permanentes. Par ailleurs, un certain nombre des dépenses ont été revues à la baisse, en particulier le budget alloué aux panneaux de chantier et signalétiques promotionnelles.

- Ces efforts devront se poursuivre en 2017. En particulier, l'adoption au budget primitif 2017 d'une **feuille de route de la transition numérique** de la collectivité régionale doit permettre non seulement de repenser la façon de concevoir les différentes politiques publiques régionales mais également de générer à terme des économies substantielles, notamment en dématérialisant les différentes procédures de l'institution régionale ;
- Pour autant, les économies sur les moyens généraux de la collectivité ne suffiront pas à dégager une épargne brute annuelle minimale de 250 millions d'euros. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de **faire des choix en matière de politiques publiques régionales pour alléger le niveau des dépenses en section de fonctionnement**. C'est le travail en cours au sein de la collectivité dans la perspective de la présentation du budget primitif 2017. Véritable **revue des politiques publiques régionales**, cet exercice doit permettre de dégager les priorités politiques de la nouvelle majorité régionale pour **recentrer l'action régionale**. A défaut, et compte-tenu du niveau de contrainte budgétaire héritée de l'ancienne mandature, les fondamentaux de la stratégie financière exposés plus haut dans ce rapport ne pourraient être atteints. Véritable clef de voûte de la capacité de la nouvelle majorité régionale à tenir ses engagements, **cette revue des politiques publiques régionales doit intervenir le plus tôt possible dans le mandat pour produire ses effets budgétaires cumulés maximum**. L'impératif budgétaire et financier rejoint ici l'exigence démocratique : après une année 2016 d'installation, d'audit et de déclinaison des premières priorités, il apparaît sain d'arbitrer au premier budget primitif entièrement préparé par le nouvel exécutif le périmètre et les objectifs prioritaires des politiques régionales ;
- Enfin, face à l'ampleur des économies de fonctionnement réclamées à l'institution régionale, **un effort budgétaire sera demandé aux différents partenaires de la Région Pays de la Loire**.

Il convient de souligner que l'année 2017 sera par ailleurs marquée par **l'impact de la loi NOTRe** avec des transferts ou reprises de compétences des départements de la région. Financièrement, la section de fonctionnement de la région connaîtra donc une augmentation conséquente, les dépenses déclarées par les Conseils départementaux en matière de transports (routiers et maritime) s'élevant à plus de 170 millions d'euros et conduisant à l'intégration d'un peu moins d'une centaine d'agents départementaux. Encore convient-il de rester prudent à ce stade sur ces chiffres puisque les négociations avec les départements sont en cours, sous l'égide de la CLERCT présidée par le Président de la Chambre régionale des comptes. Un rapport spécifique présente, à l'occasion de cette session les enjeux, le calendrier et les premiers montants connus de ces négociations qui sont en cours.

Enfin, en 2017, l'exécutif régional entend **renforcer la gouvernance financière de la collectivité**. C'est un élément important de la crédibilité de l'administration régionale à tenir ses engagements budgétaires et financiers. Ce chantier a débuté en 2016. Il se poursuivra en 2017 dans le cadre de la seconde phase de la réorganisation de services du Conseil régional. Ainsi, un travail important impliquant l'ensemble des directions a été conduit au cours de l'année 2016 afin que la collectivité se dote de moyens et de méthodes communes pour répondre à l'exigence de l'efficience financière. Un exercice inédit de toilettage et de revisite de la réalité des restes à payer a été mené qui a permis de nettoyer 3 337 opérations et de réduire de 161,1 M€ le niveau des RAP, dont 91,5 M€ en investissement et 69,6 M€ en fonctionnement. A compter de 2017, la Région se dotera également de référents financiers, relais de la Direction des finances auprès de services, qui participeront au renforcement de la fonction financière de la Région. De même, l'évaluation des politiques publiques sera renforcée et participera de cette nouvelle gouvernance financière.

Adapter le rythme et l'ampleur des investissements aux capacités financières de la Région

Il convient au préalable de rappeler que, s'agissant de Standard & Poor's, la trajectoire financière transmise à l'Agence en 2015 sous la précédente mandature prévoyait des dépenses d'investissement s'élevant à 511 M€ en investissement (contre 597 M€ de mandaté en réalité) et 404 M€ en 2016. C'était le signe que l'ancienne majorité était consciente que la surchauffe dans laquelle elle avait placé l'institution n'était pas tenable.

Au regard du volume des autorisations pluriannuelles votées au cours des six dernières années, cette cible apparaissait néanmoins clairement irréaliste témoignant de l'incapacité de la précédente majorité à définir et donc à maîtriser une trajectoire financière.

Par ailleurs, c'est un montant de 4,3 milliards d'euros d'Autorisations de programme, montant qui passe à 4,778 Mds € si on intègre l'opération de mise en clarté des comptes réalisée lors du vote du budget primitif 2016, qui a été voté entre 2010 et 2015, un montant colossal dont les crédits de paiement qui y sont rattachés grèvent durablement les finances régionales. Pour absorber ces autorisations pluriannuelles, c'est en moyenne 550 M€ de CP de paiement qui ont été consommés depuis 2012 avec un recours massif à l'endettement. Ce rythme est incompatible avec la santé financière de la collectivité.

C'est pourquoi, **les dépenses d'investissement et les autorisations de programme seront réduites au cours du mandat actuel** par rapport à la période qui vient de s'achever afin de redresser la situation financière. S'agissant des dépenses d'investissement (hors amortissement du capital de la dette), elles étaient à 597 M€ en exécuté 2015 (634 M€ voté), pour 560 M€ voté au BP 2016. L'objectif d'affichage d'une moyenne de 450 M€ de dépenses d'investissement (hors amortissement du capital de la dette) sur le nouveau mandat doit être retenu.

Recentrer l'action régionale sur les priorités politiques de la nouvelle majorité régionale

L'équation budgétaire et financière de la collectivité, telle qu'elle a été décrite et détaillée dans ce rapport, impose de **faire des choix** en matière de politiques publiques régionales. Garantir **l'efficacité de l'action de la Région** nécessite de **concentrer les crédits régionaux** sur quelques **grandes priorités régionales**. Dans cette optique, la majorité régionale entend construire le budget primitif 2017 autour de **trois axes majeurs** : la formation des hommes et des femmes, la compétitivité des entreprises et l'attractivité des territoires.

La formation des hommes et des femmes :

- La priorité absolue sera donnée à **la lutte contre le chômage** avec une approche davantage tournée vers le retour effectif à l'emploi, en partant du besoin des entreprises, objectif au plus près des territoires. C'est le sens de ce qui a été amorcé, dès le début de mandat, avec le plan de relance de **l'apprentissage** et la création du dispositif des **formations courtes d'adaptation à l'emploi** ;
- Le maintien d'un haut niveau d'investissement pour la construction et la rénovation des **lycées** avec une méthodologie inédite à travers la réalisation d'une étude démographique globale et d'une trentaine d'études de capacité dans les lycées ;
- Le développement de **l'enseignement supérieur et de la recherche** ;

La compétitivité des entreprises :

- C'est l'objet de **la nouvelle stratégie économique** qui s'articulera autour de trois priorités : la **simplification** des dispositifs de soutien aux entreprises ; **l'internationalisation** de l'économie ligérienne ; le soutien à **l'innovation** ; il s'agira de tirer profit des atouts existants, notamment en favorisant l'émergence d'une **nouvelle économie industrielle**, reposant sur les fondements de l'industrie traditionnelle dont la région des Pays de la Loire est forte, l'utilisation massive des nouvelles technologies de l'information et la mise en valeur de branches pour lesquelles des potentialités existent ;
- Le prolongement de l'impulsion du plan d'actions prioritaires pour l'agriculture pour soutenir **l'agriculture** et la compétitivité de notre **industrie agroalimentaire** ;

L'attractivité des territoires :

- Le développement des **grandes infrastructures d'intérêt régional** (Grand Port Maritime Nantes-Saint-Nazaire ; aéroport du Grand Ouest ; franchissement de la Loire ; itinéraires routiers d'intérêt régionaux ; lignes ferroviaires) ; et le développement des **réseaux de transport** et de leur **intermodalité** avec, en particulier, l'échéance majeure en 2017 de la finalisation de la nouvelle convention avec la SNCF et les nouvelles compétences routière et maritimes transférées par les départements.

- Le renforcement de **l'équilibre territorial** à travers **l'aménagement numérique** des territoires, la nouvelle politique de **contractualisation**, la **politique de santé** des territoires mais également **l'ambition maritime** des Pays de la Loire.
- La préservation de **la qualité de vie** des habitants des Pays de la Loire et du **modèle ligérien** à travers **la transition énergétique** des territoires, la sanctuarisation du budget de **la culture** et la valorisation du **civisme** et de l'engagement **bénévole**.
- Le renforcement de **l'influence de la Région** à travers une **nouvelle stratégie régionale européenne**, les avancées obtenues dans le cadre de **la renégociation du CPER** ou le recentrage de **la politique internationale** de la collectivité sur des objectifs économiques.

ANNEXE

ELEMENTS RELATIFS AUX RESSOURCES HUMAINES

Les effectifs régionaux et les dépenses de personnel

3068 agents¹ travaillent au sein des services de la Région des Pays de la Loire au 31 décembre 2015, dont 830 au siège (27%) et 2238 dans les EPLE (73%). 98,3% de ces agents sont fonctionnaires.

En termes de temps de travail, le régime de la collectivité n'était pas conforme à l'obligation légale des 1607h par an. La collectivité régionale a décidé, à l'occasion de la session du budget supplémentaire de juin dernier, suite à l'avis du Comité technique du 22 juin 2016, de supprimer 2 journées de congés afin de respecter ce cadre légal.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, elles regroupent la masse salariale et les dépenses annexes. La masse salariale reflète le coût de l'ensemble des postes occupés dans les services régionaux, intégrant la rémunération brute et les cotisations de l'employeur. La rémunération brute est composée d'éléments obligatoires (74,8 M€ en 2015) et d'éléments complémentaires de paie (21,7 M€ en 2015), auxquels s'ajoutent les cotisations patronales (38,0 M€ en 2015).

Les éléments obligatoires de la rémunération (74,8 M€ en 2015) :

- **le traitement indiciaire** : Chaque agent est positionné sur un grade et sur un échelon. A chaque échelon de chaque grade correspond un indice de rémunération. L'ensemble des indices constitue l'échelle de rémunération (ou grille indiciaire) à partir de laquelle est calculé le traitement des fonctionnaires, c'est-à-dire leur salaire.
- **le supplément familial de traitement (SFT)** : Il est calculé en fonction du nombre d'enfants à charge du fonctionnaire et ayant moins de 20 ans.
- **la nouvelle bonification indiciaire (NBI)** : Elle constitue un droit pour certains fonctionnaires exerçant des missions particulières strictement énumérées par décret. Elle s'exprime en points d'indice supplémentaires.
- **l'indemnité de résidence** : Elle complète le traitement indiciaire et est calculée en appliquant un pourcentage à celui-ci, fixé par décret et variable selon la zone géographique d'exercice des fonctions (dite résidence administrative). Elle n'est donc pas applicable partout : elle s'applique dans 2 villes de la Région : Nantes (1 %) et Saint-Nazaire (3 %).

Les éléments complémentaires de la rémunération (versés sur la base de délibérations du Conseil régional) (21,7 M€ en 2015) :

- **le régime indemnitaire de grade** : Son montant varie en fonction du grade détenu.
- **le régime indemnitaire de fonction** : Il dépend de la fonction occupée (directeur, chef de service, chargé de coordination, chef de pôle, chargé de mission rattaché à un directeur ou chef de service, assistant-e de direction ou de service) et a concerné 350 agents (permanents et non permanents) en 2015.

¹ nombre d'agents occupant un poste permanent

- **l'Avantage Collectivement Acquis (ACA)** : Son montant (104,28 € par mois) est identique pour tous les agents.
- **Les autres indemnités** : D'autres indemnités peuvent être versées aux agents, telles que les indemnités de régisseurs d'avances et de recettes, les frais de déplacements sur ordre de mission, certaines prestations d'action sociale, etc.

A ces éléments de rémunération brute s'appliquent des cotisations patronales, dont le montant a atteint 38,0 M€ en 2015.

Par ailleurs, des dépenses annexes de personnel sont prévues annuellement au budget de la Région, permettant de garantir une politique RH intégrée de formation, de prévention et d'accompagnement des agents en difficulté. Ces dépenses se sont élevées à 3,5 M€ en 2015.

Ainsi, globalement les dépenses de personnel 2015 ont atteint 138,0 M€.

L'exercice 2016 devrait connaître une évolution maîtrisée à +2,4%, avec une projection de réalisation à hauteur du BP 2016, soit 141,25 M€. Cette évolution reste inférieure au rythme moyen de +2,7% par an constaté entre 2010 et 2015. Cette augmentation est notamment portée par une première application du protocole national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) pour les agents de catégorie B, la revalorisation au 1er juillet 2016 du point d'indice de la fonction publique, ou encore le paiement, en année pleine, des agents recrutés dans le cadre du transfert de la gestion des fonds européens.

Evolutions ultérieures des dépenses de personnel

En 2017, l'évolution de la masse salariale sera fortement impactée par une série d'évolutions réglementaires : l'accord national sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) pour l'ensemble des catégories d'emplois (+ 1 M€ pour la collectivité), la hausse de certains taux de cotisations employeur (+ 0,3 M€ pour la collectivité) ou encore la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+1 M€ pour la collectivité) viendront s'ajouter aux dépenses induites mécaniquement par le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) (+ 1,6 M€ pour la collectivité). Au total, l'impact mécanique de ces mesures obligatoires s'élèvera à +4M€ sur 2017, dont 2,3 M€ imposées par des décisions réglementaires de l'Etat sans compensation financière de sa part.

S'y ajouteront les effets liés aux transferts de personnels décidés par la loi Notre (CREPS, déchets, transports) dont l'impact en année pleine peut être estimé à ce jour à 4,8 M€. En principe, ces dépenses nouvelles devraient être compensées.

Enfin, s'ajouteront les dépenses de personnel nouvelles liées à l'ouverture de nouveaux lycées pour accompagner l'évolution démographique de la Région des Pays de la Loire.

l'esprit grand ouvert



Région

PAYS DE LA LOIRE