

Compte administratif 2021

■ Session du 21/06/2022

■ Avis présenté par Mme Anne BLANCHE, Rapporteuse générale du Budget, au nom de la Commission « finances - Prospective »

Entendues les interventions de MM. Benoit ROCH (CPME), Raymond DOIZON (CCIR), Aurélien ALLAIZEAU (Chambre de métiers et de l'artisanat), Jean CESBRON (MEDEF), Eric GIRARDEAU (U2P), Mme Isabelle THOUMIN (CFDT), MM. Jérôme HANARTE (CFE-CGC), Yvic KERGROAC'H (CGT).

Entendue l'intervention de M. Laurent DEJOIE, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale ».

76 votants. Adopté à l'unanimité.

TABLE DES MATIERES

Préambule	3
Les éléments de contexte.....	3
Les éléments de synthèse.....	4
1. Analyse des principaux éléments budgétaires et financiers	8
1.1. Les principaux indicateurs	8
1.2. Suivi des mesures d'urgence et de relance.....	9
1.4. Les recettes de fonctionnement	10
1.5. Les recettes d'investissement	12
1.6. Evolution des dépenses de fonctionnement	13
1.7. Evolution du niveau d'investissement hors remboursement du capital de la dette	14
1.8. Evolution de la dette.....	14
1.9. Affectation du résultat de l'exercice	16
1.10. Les « restes à payer »	17
1.11. Les engagements hors bilan	18
1.12. Focus sur les taux d'affectation par politique publique.....	18
2. Observations des commissions thématiques du CESER	19
2.1. Santé - Social (C2)	19
2.2. Economie - Emploi - Recherche - Innovation (C3)	20
2.3. Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energie (C4).....	20
2.4. Aménagement des territoires - Cadre de vie (C5)	21
2.5. Éducation – Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6).....	22
2.6. Culture - Patrimoine - Sport - Tourisme - Vie associative (C7)	22
3. Certification des comptes 2021	23
Annexes	28

Préambule

Le compte administratif présente l'exécution du budget 2021. Il est en conformité avec le compte de gestion présentant les paiements et encaissements réalisés par le Payeur régional.

Le présent avis a été établi sur la base des documents communiqués par la Région le 10 juin 2022.

La présentation des éléments sur les entités liées (SEM régionale des Pays de la Loire, SPR des Pays de la Loire, les structures de l'Abbaye de Fontevraud, autres...), et les délégations de service public (DSP) ne figure pas dans ces rapports et doit être remise à l'occasion de la séance d'octobre prochain.

Les éléments de contexte

Les crises sanitaire et économique ont impacté significativement les budgets des années 2020 et 2021, qui présentent des agrégats financiers de niveau très proches mais sensiblement différents de ceux du CA 2019.

Contrairement au BP 2020 qui avait été modifié à plusieurs reprises (en mars, juillet et octobre 2020) pour prendre en compte les effets des plans d'urgence et de relance, le BP 2021 a fait l'objet de peu de modification en cours d'année. L'écart observé par rapport à ce BP tient au niveau des taux d'exécution.

La Région a poursuivi en 2021 son effort financier avec un montant d'investissement de 544 M€ (hors remboursement de la dette et fonds européens) nettement supérieur au BP (+48,2 M€), au CA 2020 (+ 16,1 M€) et à la moyenne des 450 M€ annoncés sur la mandature.

La comparaison du CA 2020 avec le CA 2019 est aussi impacté par le changement de périmètre lié au transfert de la compétence apprentissage aux branches professionnelles à compter du 1er janvier 2020.

La comparaison des dépenses par commission sectorielle de la Région avec l'exercice 2020 n'est pas non plus possible du fait des changements de périmètre opérés courant 2021. Pour cette analyse sectorielle, nous rappellerons le BP 2021 modifié à l'issue de la DM2.

Les éléments de synthèse

Taux d'exécution

Dépenses en M€	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement BP 2021 post DM2	1 116,1	1 160,2	1 157,0	1 177,1
Fonctionnement CA	1 078,2	1 131,8	1 080,1	1 130,4
Taux d'exécution fonctionnement	96,6%	97,6%	93,4%	96,0%
Investissement hors dette BP 2021 post DM2	601,5	639,6	725,9	726,3
Investissement hors dette CA	541,8	586,9	637,1	647,3
Taux d'exécution investissement	90,1%	91,8%	87,8%	89,1%

Sur longue période, les réalisations s'avèrent toujours inférieures aux prévisions, avec un **taux d'exécution** élevé sur les huit dernières années compris :

- entre 93,4% (en 2020) et 97,6% (en 2019) concernant le fonctionnement ;
- et entre 84,6% (en 2014) et 98,6% (en 2016) concernant l'investissement.

Pour information, un point de taux de non-exécution sur les dépenses de fonctionnement a pour effet d'augmenter de plus de 11M€ l'épargne brute.

Le taux d'exécution, malgré l'augmentation des dépenses en matière d'investissement, est lié en grande partie aux crédits de paiement votés dans le cadre des plans d'urgence et de relance afin de faire face à la crise sanitaire, et qui n'ont pas donné lieu à des paiements avant le 31 décembre 2021.

Par exemple :

- le Fonds territorial Résilience qui a fait l'objet de vote de crédits de paiement pour 32 M€ en mars 2020 a été consommé à hauteur de 14,7 M€¹ en 2020 et 7 M€ en 2021, soit un taux d'exécution de 67,7%. Il convient de noter que ce fonds était activable jusqu'au 30 septembre 2021. La quote-part de 10 M€ non mobilisés n'a pas été appelée auprès des départements et EPCI participant à ce fonds ;
- l'enveloppe « Pays de la Loire Redéploiement » dotée au BP 2020 de 19 M€² n'a été utilisée qu'à hauteur de 7 M€ soit 36% du montant initial au 31 décembre 2020. Le CESER n'a pas connaissance de la consommation de ces fonds en 2021.

Cela a pour effet de réduire le taux d'exécution en matière d'investissement.

¹ Nous n'avons pas obtenu le détail de la consommation de cette enveloppe par zone géographique, les avances remboursables devant bénéficier aux territoires de chacun des contributeurs de ce fonds (Région, Départements, EPCI)

² Le dispositif « Pays de la Loire Redéploiement » a fait l'objet d'une autorisation d'AP au BP 2020 pour 19 M€. Dans le cadre du plan de relance il a été annoncé un complément de 5 M€ en juillet 2020 et de 1 M€ en décembre 2020

Taux d'affectation

en M€	2018	2019	2020	2021
Total voté Fonctionnement	717,8	843,4	1 039,6	962,9
Affecté Fonctionnement	702,7	830,5	981,3	938,3
Taux d'affectation Fonctionnement	97,9%	98,5%	94,4%	97,5%
Total voté Investissement hors dette	546,0	573,2	630,4	687,5
Affecté Investissement hors dette	502,9	521,7	536,1	610,3
Taux d'affectation Investissement	92,1%	91,0%	85,0%	88,8%

Le montant des dépenses retenues pour le calcul du **taux d'affectation** diffère de celui des dépenses réalisées, le premier ne prenant en compte que les autorisations à caractère pluriannuel.

Les taux d'affectation varient selon les trois missions de la Région :

Affectation des AP et AE	Montants votés	Montants affectés	% affectation
Combat pour l'emploi local	484,1	464,2	95,9%
Combat pour l'équité territoriale	470,3	467,7	99,5%
Combat pour l'efficacité régionale	8,5	6,4	75,7%
Total	962,8	938,3	97,5%

Une épargne brute d'un niveau proche de celui de 2020 et en retrait en comparaison de celle dégagée en 2019

Au titre de 2021, l'épargne brute est :

- très légèrement inférieure à celle dégagée en 2020 (215,6 M€ pour 2021 et 216,8 M€ pour 2020), l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+50,4 M€) étant couverte par l'augmentation des recettes (49,1 M€) ;
- supérieure à celle affichée au BP modifié (BS et DM) de 49,5 M€, en raison principalement de dépenses de fonctionnement réelles (hors frais financiers) inférieures aux prévisions de 44,1 M€ compte tenu du taux d'exécution évoqué ci-dessus.

Des recettes « dynamiques »

La loi de finance pour 2021 a acté la disparition de la part régionale de CVAE, qui constituait la principale recette (501 M€ dans le CA 2020, soit 45 % des recettes fiscales et 38,6% des recettes totales de fonctionnement). Les incidences de cette disparition ont fait l'objet de commentaires dans notre avis sur le BP 2021 de décembre dernier 2020³.

Il convient de souligner que le montant de la TVA reçue (484,7 M€) en substitution de la CVAE ne la compense que partiellement (501 M€ en 2020). En effet, le mécanisme provisoire mis en place pour 2021 consistant à prendre en compte les contributions/reversements au

³ Cf pages 5,6 et 14 de l'avis du 14 décembre 2020

fonds de péréquation de la TVA est défavorable à la Région des Pays de la Loire qui était contributrice à ce fonds de péréquation (à hauteur de 16,4 M€).

Un niveau de dépenses de fonctionnement d'un niveau proche de celui de 2020

Les dépenses de fonctionnement hors frais financiers (27,3 M€) et fonds européens (6,2 M€) augmentent de 1,57%.

CREDITS DE PAIEMENT (en M€) - hors fonds européens et frais financiers	CA 2020	CA 2021	Evolution
	Fonct.	Fonct.	Fonct.
COMBAT POUR L'EMPLOI	339,40	369,00	29,60
Action 1 Faire émerger les PME du futur	28,83	36,80	7,97
Action 2 Faire des grandes mutations un moteur de production	13,89	18,20	4,31
Action 3 Faire de la formation la garantie des emplois de demain	296,68	314,00	17,32
COMBAT POUR L'EQUITE TERRITORIALE	433,58	446,70	13,12
Action 4 Développer les infrastructures et les réseaux de demain	386,44	397,60	11,16
Action 5 Agir au plus près des habitants	10,45	11,90	1,45
Action 6 Renforcer notre qualité de vie	36,69	37,20	0,51
Action 9 Une administration plus innovante			-
COMBAT POUR L'EFFICACITE REGIONALE	307,06	281,30	- 25,76
Action 7 Des politiques régionales mieux évaluées et plus économes (1)	128,36	99,20	- 29,16
Action 8 Des agents mieux accompagnés et mieux valorisés	171,85	174,80	2,95
Action 9 Une administration plus innovante	6,85	7,30	0,45
TOTAL	1 080,04	1 097,00	16,96

La baisse de 29 M€ observée au titre de l'action 7 « des politiques régionales mieux évaluées et plus économes » est à rapprocher du reclassement opéré au titre de l'abondement du fonds de péréquation. Il est désormais présenté en moins des recettes fiscales alors qu'en 2020, il était inscrit en dépenses de fonctionnement (pour 16,4 M€). Retraité de ce reclassement, l'augmentation des dépenses de fonctionnement serait de 3%.

Un niveau d'investissement impacté par les plans d'urgence et de relance

Les dépenses d'investissement d'un montant de 544,2 M€ (hors remboursement de la dette et fonds européens) ont augmenté en 2021 par rapport au CA 2020 (528,1 M€) et au CA 2019 (453 M€). C'est le plus haut niveau d'investissement observé depuis 2016 :

En M€	2019	2020	2021
Dépenses d'investissement hors remboursement du capital de la dette	586,8	637,1	672,4
Dont fonds européens	133,9	109,0	103,2
dont gestion active de la dette			25,0
Investissement hors fonds européens	452,9	528,1	544,2

En revanche, les dépenses d'investissement sont en retrait par rapport au BP (601 M€), les montants disponibles s'élevant à plus de 57 M€ (cf annexe 3.1. relative à la consommations des crédits de paiement).

Les **mesures liées aux plans d'urgence et de relance**, que le CESER a largement soutenues, ont donné lieu à des paiements à fin 2021 de 172 M€. Le CESER suivra au fil de l'eau ces plans dont les impacts financiers se poursuivront jusqu'en 2024, le cadencement des paiements étant lié au rythme de mise en œuvre des actions par les porteurs économiques et sociaux, notamment les territoires.

Une capacité de désendettement qui subit le contre-coup des plans d'urgence et de relance

La stabilité de l'épargne brute conjuguée à la hausse des investissements a conduit mécaniquement la Région à recourir plus massivement à l'emprunt, afin de faire face notamment à la crise sanitaire portant le stock de dette à 1 969 M€ (1 816,3 M€ au 31 décembre 2020) et entraînant un allongement de la durée de désendettement qui passe à 9,1 ans à fin 2021 (4,8 ans à fin 2019 et 8,4 ans à fin 2020).

Le CESER réitère sa recommandation de mener une réflexion financière pluriannuelle qui inclurait un plan pluriannuel d'investissement détaillé des projections financières, y compris les financements européens, ceux associés au CPER et au Contrat d'Avenir avec l'Etat, qui apparaît d'autant plus importante dans le contexte actuel.

Comptes 2021, deuxième année de la certification des comptes

La Région des Pays de la Loire est la première Région et la seule à expérimenter la certification de ses comptes. Cette expérimentation a franchi une étape avec l'audit des comptes de l'année 2020 par un commissaire aux comptes, après une phase de préparation entamée en 2017.

Comme les comptes de 2020, les comptes de l'exercice 2021 font l'objet d'**une opinion favorable assortie de réserves**.

Le CESER suivra avec attention le plan d'actions que la Région aura à déployer pour que ces réserves puissent être levées dans le futur sur les sujets sur lesquelles elle a la main. **Le CESER encourage la Région à poursuivre et accélérer les travaux entamés notamment sur les engagements hors bilan**, qui pourraient être porteurs d'un risque financier potentiel pour la collectivité.

1. Analyse des principaux éléments budgétaires et financiers

1.1. Les principaux indicateurs

en M€	CA 2019		CA 2020		BP 2021 post DM2	CA 2021		Variation 2021/2020		
	en M€	Taux de réalisation	en M€	Taux de réalisation		en M€	Taux de réalisation	en M€	en %	
Recettes de fonctionnement	A	1 475,49	1296,91		1343,28	1 346,00		49,09	3,8%	
Dépenses de fonctionnement hors dette	B	1 104,11	1052,30		1147,22	1 103,10		50,80	4,8%	
Epargne de gestion	C= A-B	371,38	244,61		196,06	242,90		-1,71	-0,7%	
Frais financiers	D	27,68	27,80		29,92	27,30		-0,50	-1,8%	
Dépenses de fonctionnement avec dette	E=B+D	1 131,79	97,6%	1080,10	95,88%	1177,14	1 130,40	96,0%	50,30	4,7%
Epargne brute	F=C-D	343,70	216,81		166,14	215,60		-1,21	-7%	
Remboursement de la dette (capital)	G	127,32	105,80		115,00	111,90		6,10	4,8%	
Epargne nette	H=F-G	216,38	111,01		51,14	103,70		-7,31	-7%	
Recettes d'investissement	I	246,00	265,50		277,00	302,30		36,80	13,9%	
<i>dont gestion active de la dette</i>						25,00				
Recettes d'investissement hors gestion active						277,30				
Dépenses d'investissement hors dette	J	586,79	91,7%	637,10	87,77%	726,29	647,40	89,14%	10,30	1,6%
Excédent des dépenses sur recettes d'investissement	K=I-J	- 340,79	-371,60		-449,29	-370,10		26,50	-7,1%	
Variation BFR	L		-14,41			1,40		15,81	-109,7%	
Excédent global de clôture					46,80			0,00		
Recours à la dette	M=K-H-L	124,41	275,00		398,15	265,00		-10,00	-4%	
Stock de dette au 31 décembre	N	1 647,12	1 816,29		1 969,00	1 969,37		153,08	8,4%	
Ratio Stock dette/Epargne brute (Capacité de Désendettement)	O=N/F	4,79	8,38		11,85	9,13				

L'Epargne brute de 215,6 M€ est en légère diminution par rapport au CA 2020 (216,8 M€) qui elle-même était en diminution significative de 126,9 M€ par rapport à celle dégagée en 2019. Le décrochage par rapport à 2019 est à rapprocher des mesures d'urgence et de relance prises pour faire face à la crise économique, sociale et sanitaire. Le CESER souhaiterait pouvoir disposer des informations chiffrées détaillées permettant de prendre la juste mesure de ces impacts.

L'épargne brute est meilleure que celle affichée à l'issue de la DM2 qui était de 166 M€. La baisse de près de 50 M€ résulte d'un niveau de dépenses réelles inférieur aux dépenses prévues en raison du taux d'exécution des dépenses de 96% (cf ci-dessus).

1.2. Suivi des mesures d'urgence et de relance

Les **mesures liées aux plans d'urgence et de relance**, que le CESER avait largement soutenues, ont donné lieu à des paiements à fin 2021 de 172 M€.

Les paiements opérés s'analysent comme suit :

Situation au 13/06/2022

SUIVI DU PLAN DE RELANCE REGIONAL

Mesures budgétaires / Trésorerie / non budgétaires (Plusieurs éléments)

Étiquettes de lignes	TOTAL annoncé	Total affecté	Montant mandaté 2020	Montant mandaté 2021	Total mandaté
1. Protéger	103 960 000,00 €	92 876 260,53 €	16 751 657,97 €	35 911 014,37 €	52 662 672,34 €
La jeunesse	15 490 000,00 €	6 060 274,00 €	1 935 871,32 €	2 521 194,53 €	4 457 065,85 €
La santé	4 000 000,00 €	4 880 000,00 €	1 484 606,33 €	1 446 219,51 €	2 930 825,84 €
La solidarité	73 120 000,00 €	39 479 293,30 €	7 200 237,46 €	23 537 844,75 €	30 738 082,21 €
L'emploi	11 350 000,00 €	42 456 695,23 €	6 130 942,86 €	8 405 755,58 €	14 536 698,44 €
2. Soutenir	210 494 750,00 €	233 193 654,82 €	53 400 350,93 €	44 599 243,67 €	97 999 594,59 €
L'économie	210 494 750,00 €	233 193 654,82 €	53 400 350,93 €	44 599 243,67 €	97 999 594,59 €
3. Accélérer	60 210 000,00 €	67 468 531,69 €	13 871 092,76 €	7 254 663,20 €	21 125 695,97 €
La croissance verte	52 930 000,00 €	56 600 897,01 €	8 548 563,58 €	6 264 753,67 €	14 813 317,26 €
La santé	7 280 000,00 €	10 867 634,68 €	5 322 469,18 €	989 909,53 €	6 312 378,71 €
Total général	374 664 750,00 €	393 538 447,04 €	84 023 041,67 €	87 764 921,24 €	171 787 962,91 €
Mesures de trésorerie	123 000 000,00 €				
TOTAL	497 664 750,00 €				

Le CESER suivra au fil de l'eau ces plans dont les impacts financiers se poursuivront jusqu'en 2024, le cadencement des paiements à venir (102M€) étant lié au rythme de mise en œuvre des actions par les porteurs économiques et sociaux, notamment les territoires.

1.4. Les recettes de fonctionnement

	CA 2019	CA 2020	CA 2021	Variation 2021/2020
Recettes fiscales	1 277,9	1 110,2	1 114,6	4,4
dont TVA ex CVAE	487,15	500,89	484,7	
dont TVA et FCTVA	198,5	186,1	210,0	
dont IFER	34,1	36,2	35,0	
dont dotation FNGIR	15,9	15,9	15,9	
dont Taxe sur les cartes grises	140,9	125,0	136,6	
dont TICPE	205,5	213,4	213,2	
dont Taxe d'apprentissage et Formation continue	195,9	32,7	19,2	
Concours financiers de l'Etat (dont FCTVA)	35,7	54,0	65,6	11,6
Recettes de politiques régionales	103,5	73,5	96,2	22,7
dont Plan investissement compétence (PIC)	42,6	46,5	58,346	11,846
dont recettes exceptionnelles	31,1	5,9	14,374	8,474
dont autres recettes	29,8	21,1	23,5	2,4
Recettes compétence transport loi NOTRE	39,1	34,4	34,6	0,1
Fonds européens	15,6	22,4	31,1	8,7
Opérations financières	3,7	2,4	3,9	1,5
Total	1 475,5	1 296,9	1 345,9	49,1

La loi de finance pour 2021 a acté la disparition de la part régionale de CVAE, qui constituait la principale recette (501 M€ dans le CA 2020, soit 45 % des recettes fiscales et 38,6% des recettes totales de fonctionnement). Les incidences de cette disparition ont fait l'objet de commentaires dans notre avis sur le BP 2021 de décembre dernier 2020⁴.

Désormais, les recettes de TVA représentent plus de 62% des recettes fiscales et près de 52% des recettes totales de fonctionnement.

Le CESER juge utile de rappeler que la Région, comme toutes les Régions, a une autonomie fiscale limitée. Elle dépend majoritairement des diverses ressources qui lui sont consenties au travers des lois de finance. Elle n'est pas habilitée à lever l'impôt, à l'exception de :

- la taxe sur les cartes grises (8% des recettes totales de la Région hors emprunts) dont elle peut librement fixer le taux ;
- et la modulation de la TICPE Part Grenelle.

⁴ Cf pages 5,6 et 14 de l'avis du 14 décembre 2020

Les **recettes de fonctionnement** sont en hausse de près de 49 M€ en raison principalement :

- de l'augmentation nette des **recettes fiscales** de 4,4 M€ s'analysant comme suit :
 - hausse de la TVA de 7,7 M€ (soit + 1,12%) ;
 - hausse de la taxe sur les cartes grises de 11,6 M€ (+9,3%), qui ne retrouve toutefois pas son niveau d'avant crise ;
 - baisse des ressources de formation professionnelle de 13,5 M€. La formation professionnelle était financée jusqu'en 2020 par une quote-part de fiscalité locale transférée par l'Etat aux Régions (taxe d'habitation et CET - contribution économique territoriale). La suppression de la taxe d'habitation a conduit à la disparition de cette ressource ;
- de l'augmentation des **recettes de politiques régionales** de 11,6 M€. Pour compenser la perte de la ressource issue de la taxe d'habitation, l'Etat a créé une dotation de compensation. Elle s'élève à 13,57 M€ pour la Région des Pays de la Loire ;
- de la hausse du **PIC (plan d'investissement dans les compétences)** de près de 12 M€, en lien avec la première année du dispositif « 1 jeune – 1 solution » et la revalorisation des salaires des stagiaires de la formation professionnelle ;
- l'augmentation des **recettes exceptionnelles** de plus de 8,5 M€. Elles s'élèvent à 14,4 m€ (5,9 M€ en 2020). Elles concernent notamment :
 - des régularisations au titre des bilans d'exécution des opérations confiées à des partenaires dans le cadre de la formation professionnelle (Pôle Emploi, ASP,...) pour 7,6 M€ ;
 - des pénalités de retard suite à la livraison tardive de rames de trains et la régularisation de l'exploitation des lignes TER pour 4,05 M€ ;
 - le reversement de la subvention de fonctionnement de 1,17 M€ accordée à la SOPRAF (site de FONTEVRAUD) en 2020 compte tenu de la fermeture du site, en application des dispositions contractuelles ;
- la hausse des recettes de fonctionnement relatives aux **fonds européens** de 8,7 M€ en lien avec des régularisations opérées au titre de l'assistance technique des fonds FEDER (4,1 M€) et FSE (1,7 M€). Le FSE a par ailleurs remboursé des équipements de protection individuelle achetés par la Région dans le cadre de la lutte contre la COVID 19 (2,5 M€).

1.5. Les recettes d'investissement

Les recettes d'investissement sont en augmentation de 36,8 M€ par rapport à 2020 et de 25,3 M€ par rapport au montant affiché à l'issue de la DM2 2021

Recettes d'investissement (en M€)	CA 2019	CA 2020	BP 2021 post DM2	CA 2021	Variation 2021/2020
Concours financiers de l'Etat	35,20	40,16	58,40	50,81	10,65
Recettes fiscales (TICPE Grenelle)	29,27	44,53	35,00	36,64	-7,89
FCTVA	12,08	22,59	23,00	23,30	0,71
Les recettes liées aux politiques régionales	169,66	138,75	155,75	161,94	23,19
<i>dont fonds européens</i>	<i>136,70</i>	<i>112,45</i>	<i>117,73</i>	<i>115,87</i>	<i>3,42</i>
<i>hors fonds européens</i>	<i>32,96</i>	<i>26,30</i>	<i>38,02</i>	<i>46,07</i>	<i>19,77</i>
Fonds urg. entreprise COVID 19	0,00	19,41	4,85	4,66	-14,75
Operations financières	0,31	0,02		25,00	24,98
Recettes d'investissement	246,52	265,48	277,00	302,35	36,87

- Les principales évolutions sont les suivantes :
- L'augmentation des **concours financiers de l'Etat** est liée au versement opéré par l'Etat, dans le cadre du plan de relance 2021, d'une dotation régionale d'investissement à hauteur de 10,65 M€, au regard de la liste des opérations retenues visant à la rénovation énergétique des bâtiments publics, ou visant à la mobilité du quotidien (construction d'un nouveau ferry pour assurer la desserte de l'île d'Yeu).
- la recette de **TICPE** est affectée par la correction d'erreur opérée par la DGFIP au titre du trop perçu de 4,95 M€ sur 2020
- les **recettes de politiques régionales** augmentent en raison notamment :
 - de l'accélération de la construction du gymnase du lycée de d'Aizenay et du campus de Saumur et donc des remboursements reçus des villes concernées (9,92 M€);
 - de l'aide de 4 M€ reçue du fonds de dotation Cligman pour la construction du musée de Fontevraud ;
 - de la participation de l'Etat à la construction des nouveaux locaux du CREPS pour 2,65 M€ ;
- les sommes perçues au titre du **fonds d'urgence COVID** concernent les remboursements opérés par les départements et les EPCI ayant participé à la création du Fonds territorial Résilience en 2020, dispositif qui a pris fin en 2021 ;
- l'activation en 2021 du mécanisme de **gestion active de la dette** à hauteur de 25 M€, mais dont les mouvements sont équilibrés en dépenses et recettes. Le recours par la Région à des crédits de court terme (révolving) se traduit par une inscription en recettes et dépenses d'investissement pour le même montant. Le CESER s'étonne des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable qui imposent cette présentation.

1.6. Evolution des dépenses de fonctionnement

en M€	2020	2021
Dépenses de fonctionnement	1080,1	1130,4
Dont Dépenses de personnel	169,0	175,0
Dont Intérêts de la dette	28,0	27,3
Dont Charges générales	109,0	107,0
Dont Fonds européens	5,0	7,0
Dont Politiques publiques	769,1	814,1

Les dépenses de personnel représentent 15% des dépenses de fonctionnement globales. Elles augmentent de 4 % par rapport à 2020. L'augmentation des dépenses de personnel résulte notamment :

- des 2% de hausse prévus dès le BP 2021 pour tenir compte de mesures s'imposant à l'employeur comme le GVT, la hausse des charges patronales, l'application de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 (+2,5 M€) ;
- de décisions régionales : création de 31 postes dans les lycées (0,4 M€), 20 postes au siège (0,3 M€) ;
- d'une action volontariste d'accompagnement des équipes de la Région pour assurer la mise en œuvre du PDR et maintenir le niveau de service dans les lycées, dont l'organisation a été perturbée par la crise sanitaire.

Les dépenses de fonctionnement font l'objet ci-après d'une analyse détaillée par commission sectorielle. La comparaison des dépenses par commission sectorielle de la Région avec celle de l'exercice 2020 n'est pas possible du fait des changements de périmètre opérés courant 2021. L'analyse des 814 M€ de dépenses de fonctionnement hors frais de personnel, charges générales, frais financiers et fonds européens par commission sectorielle de la Région est la suivante :

Crédits de paiement de fonctionnement (CPF) en M€	BP 2021 post DM2	CA 2021
Entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	52,65	47,09
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	346,36	313,25
Infrastructures, transports et mobilités durables	391,20	397,57
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	14,80	13,19
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	9,52	7,58
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	34,25	35,62
Total	848,78	814,30

1.7. Evolution du niveau d'investissement hors remboursement du capital de la dette

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'investissement hors remboursement du capital de la dette	596,70	553,4	493,9	541,8	586,8	637,1	672,4
Dont fonds européens	34,00	30,0	34,3	90,6	133,9	109,0	103,2
dont festion active de la dette							25,0
Investissement hors fonds européens	562,70	523,4	459,6	451,2	452,9	528,1	544,2

La comparaison des dépenses par commission sectorielle de la Région avec l'exercice 2020 n'est pas non plus possible du fait des changements de périmètre opérés courant 2021. Les 544 M€ d'investissements hors dettes et fonds européens concernent principalement les politiques publiques suivantes :

Crédits de paiement d'Investissements (CPI) en M€	BP 2021 post DM2 hors dette et eu	CA 2021
Finances, RH, commandes publiques, affaires européennes et relations extérieures	8,99	25,72
Entrprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	110,73	91,12
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	188,20	171,32
Infrastructures, transports et mobilités durables	116,45	100,16
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	113,53	95,24
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	30,15	26,29
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	32,66	34,32
Total	600,71	544,17

1.8. Evolution de la dette

Comme les autres régions, la Région des Pays de la Loire a poursuivi son objectif de contenir la capacité de désendettement jusqu'au 31 décembre 2019.

La baisse de l'épargne brute et la progression des investissements l'ont conduite à recourir plus significativement à l'emprunt en 2020 et 2021. Cela a pour effet de porter la capacité de désendettement à 9,1 années (8,4 années à fin 2020), et donc à atteindre la limite indicative des 9 ans fixée dans la loi de programmation des finances publiques, limite arrêtée toutefois dans un contexte économique très différent, d'avant crise.

La Région s'attache à poursuivre la diversification de sa dette afin de réduire sa dépendance à l'égard du secteur bancaire. 96 % des emprunts contractés en 2021 (265 M€) sont issus du marché obligataire (255 M€).

Au 31 décembre 2021, l'encours de dette s'analyse comme suit :

en %	2019	2020	2021
Obligations classiques	40%	46%	46%
Obligations vertes	6%	5%	13%
Emprunts obligataires	46%	51%	59%
Banque Européenne d'Investissement	22%	18%	16%
Caisse des Dépôts et Consignation	15%	13%	11%
Agence France Locale	6%	6%	5%
Emprunts bancaires	12%	12%	9%
	100%	100%	100%

Les principales caractéristiques de la dette financière sont les suivantes :

- Une durée moyenne de 9,3 ans (8,3 ans au 31/12/2020 et 7,8 ans au 31 décembre 2019) ;
- Un taux moyen de 1,33% (1,44% en 2020 et 1,59% en 2019) pour un montant de frais et commissions financiers de 27,3 M€ (27, 8 M€ en 2020 et 28 M€ pour 2019) ;
- 83% de la dette à taux fixe (comme au 31 décembre 2020 et 80% au 31 décembre 2019) ;
- 13% de la dette à taux variable (comme au 31 décembre 2020 et 16% au 31 décembre 2019) ;
- 4% de dette à taux zéro (sans changement depuis 2017).

L'écoulement de la dette au 31 décembre 2021 sur les années à venir est le suivant :



Les emprunts mis en place en 2021 s'analysent comme suit :

Date d'encaissement	Nature de l'emprunt	Date d'échéance	Nominal mobilisé	Type de taux	Taux d'intérêt	Classification
03/02/2021	Obligataire	03/02/2028	10 000 000,00 €	Fixe		0,000% 1A
09/03/2021	Obligataire	09/03/2033	10 000 000,00 €	Fixe		0,334% 1A
09/03/2021	Obligataire	09/03/2034	10 000 000,00 €	Fixe		0,427% 1A
09/03/2021	Obligataire	09/03/2035	30 000 000,00 €	Fixe		0,449% 1A
10/03/2021	Obligataire	10/03/2036	30 000 000,00 €	Fixe		0,570% 1A
10/03/2021	Obligataire	10/03/2031	15 000 000,00 €	Fixe		0,251% 1A
15/03/2021	Bancaire CACIB	15/03/2046	5 000 000,00 €	Fixe		0,550% 1A
28/10/2021	Obligataire	28/10/2041	100 000 000,00 €	Fixe		0,889% 1A
04/11/2021	Obligataire	04/11/2044	50 000 000,00 €	Fixe		0,924% 1A
28/12/2021	Bancaire AFL phase de mobilisation	Consolidation au 15 mars 2022	5 000 000,00 €	Variable	Euribor 3Mois flooré+0,10%	1A
		TOTAL	265 000 000,00 €			

Au cours de l'exercice 2018, la Région a émis des obligations vertes (green bonds) pour 100 M€⁵. Le reporting annuel réalisé par la Région en octobre 2020 est disponible sur le site internet de la Région <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/linstitution/financements-directs-et-notation-financiere>. Au 31 décembre 2020, ces obligations vertes avaient permis de financer 100 M€ d'investissements en faveur de la transition énergétique. Le résumé est présenté en annexe 3.

Les obligations « sustainable » de 150 M€ émises en 2021 ont un spectre de projets financés plus large que les seuls projets verts. Ils intègrent notamment des projets liés à la santé, aux formations sanitaires et sociales ou encore à l'éducation. Les projets identifiés à financer par cette ligne budgétaire s'élèvent 282 M€ (cf annexe 4).

1.9. Affectation du résultat de l'exercice

en M€	Investissement	Fonctionnement	Total
Résultat 2021	-143,4	188,8	45,4
Résultat 2020	-202,4	249,1	46,7
Résultat 2019	-315,8	348,1	32,3

Le résultat de l'exercice 2021 de 45,4 M€ (dont le détail est présenté en annexe) est affecté au BS 2022 (cf avis séparé).

⁵ Comme indiqué dans l'avis du CESER sur le CA 2018, les souscripteurs, les conditions de maturité et de taux (variables) sont les suivantes :

- souscription AMUNDI de 50 M€ au taux OAT interpolées + 25 points de base, soit à date de 1,22 % sur une durée de 12 ans
- souscription ALLIANZ de 25 M€ au taux OAT interpolées +25 points de base, soit à date de 1,39 % sur une durée de 15 ans
- souscription : Die Bayerische (assureur Allemand) de 25 M€ au taux OAT interpolées +18 points de base, soit à date de 1,704 % sur une durée de 22 ans.

1.10. Les « restes à payer »

Au 31 décembre en M€	2018	2019	2020	2021
Fonctionnement	378,8	345,5	543,1	613,4
Investissement	1 867,9	1 823,2	1 815,9	1 798,6
Total	2 246,7	2 168,7	2 359,01	2 411,99

Les restes à payer représentent le cumul des autorisations de programme ou d'engagement décidés au cours de l'exercice et des exercices antérieurs pour lesquels aucun crédit de paiement n'a été décidé au 31 décembre 2021 :

2021		Investissement	Fonctionnement	Total	
	01-janv	1 815,9	543,1	2 359,0	
Nouveaux engagements		610,3	938,7	1 549,0	
Annulation d'engagements		- 69,4	- 38,9	- 108,3	
Crédits mandatés	A	- 558,2	- 829,6	- 1 387,8	
	31-déc	B	1 798,6	613,4	2 412,0
Ratio	B/A	3,22	0,74		

Les montants qui seront réellement payés au titre de ces RAP seront très probablement d'un montant inférieur, compte tenu du fait que les AP votées ne sont jamais affectées en totalité (cf supra) et que les CPI votés ne sont pas non plus mandatés à 100%.

Le ratio de couverture traduit la durée résiduelle nécessaire au financement des restes à payer en années. Elle est de respectivement presque 3,2 ans pour les investissements (3,6 ans au 31 décembre 2020 et 3,75 ans au 31 décembre 2019) et de 0,74 an pour les dépenses de fonctionnement (0,69 an au 31 décembre 2020 et 0,41 an au 31 décembre 2019)

Pour les **investissements**, ils concernent principalement :

- le volet « jeunesse, emploi, formations, lycées et orientation » pour 542,1 M€ dont des travaux dans les Etablissements Publics Locaux d'Enseignements (E.P.L.E.) pour 409,8 M€ ;
- les infrastructures, transports et mobilité durable pour 346,9 M€ dont la modernisation du parc de matériel roulant (199,5 M€), les points d'arrêt, accessibilité, mobilités actives et investissement en faveur de l'intermodalité (59,4 M€) ;
- l'entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche pour 306 M€ dont le soutien à l'innovation pour 67,9 M€, l'appui à la performance et au conseil pour 53,2 M€ ;

- les territoires, ruralité, environnement, transition écologique et énergétique, eau, logements, infrastructures numériques, sécurité et santé pour 301,7 M€ dont le développement et l'animation des territoires pour 125,7 M€ et l'aménagement numérique pour 67,4 M€ ;
- l'agriculture, agroalimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer pour 92,2 M€ dont l'alimentation (31,8 M€) et le développement durable (37,7 M€) ;
- la culture, le sport, la vie associative, le bénévolat et les solidarités pour 38,4 M€ dont les équipements structurants d'intérêt régional (17,1 M€) et le patrimoine (12,9 M€) .

Pour les **dépenses de fonctionnement**, l'augmentation provient notamment des fonds européens REACT EU inscrits en engagements pour 52 M€.

En l'absence d'information sur l'ancienneté des sommes inscrites en « restes à payer », le CESER n'est pas en mesure de juger de cette antériorité. Le CESER réitère sa recommandation à la Région de désengager les projets qui ne seront pas exécutés.

Le CESER attend la communication sur le plan pluriannuel-PPI, pour les investissements structurants et les infrastructures majeures, qui lui permettra d'apprécier le cadencement envisagé des crédits de paiement qui devront être décidés pour les financer.

1.11. Les engagements hors bilan

Le suivi des engagements hors bilan a fait l'objet d'un point d'attention dans le cadre de la préparation à la certification des comptes⁶. Toutefois, les procédures de contrôle de ces engagements sont toujours en cours et les commissaires aux comptes n'ayant pu s'assurer de l'exhaustivité des informations communiquées à ce titre formulent une réserve pour limitation de leurs travaux dans leur rapport de certification 2021 (cf développements ci-après). Il convient de souligner que le calendrier des travaux préparatoires à la certification prévoyait d'aboutir sur cet inventaire en 2023 seulement.

Il y a lieu de noter que la Région a donné sa garantie en couverture d'emprunts contractés par certains établissements (hors opérations de logements sociaux). Le capital restant dû au titre de ces emprunts garantis s'élève à 54,3 M€ pour un montant à l'origine de 76,8 M€.

Les garanties octroyées en 2021 concernent l'OGEC ST GABRIEL ST MICHEL, la MFR BERNAY, l'YNCREA OUEST et l'AFPI PAYS DE LA LOIRE ;

1.12. Focus sur les taux d'affectation par politique publique

Compte tenu du format des informations communiquées par la Région, le CESER n'a pas pu analyser les taux d'exécution par ligne budgétaire. L'information disponible par commission sectorielle, missions et actions est donnée en annexe 2.

Les taux d'affectation en revanche peuvent être analysés par ligne budgétaire pour les investissements et les dépenses de fonctionnement. L'examen de ces taux d'affectation par politiques publiques peut se résumer comme suit :

⁶ cf recommandation exprimée dans le cadre de la préparation à la certification des comptes – § 3 de notre avis de juillet 2020

en M€	Autorisation d'engagement (AE)	Autorisation d'engagement (AE)	Taux d'affectation	Autorisation de Programme (AP)	Autorisation de programme (AP)	Taux d'affectation
	Votée	affectée		Votée	Affectée	
Finances, RH, commandes publiques, affaires européennes et relations extérieures	77,68	75,56	97,27%	83,74	73,74	88,06%
Entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	64,68	62,54	96,69%	138,49	130,04	93,90%
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	340,75	325,93	95,65%	240,71	233,69	97,08%
Infrastructures, transports et mobilités durables	409,75	407,93	99,55%	105,00	72,47	69,02%
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	16,07	14,87	92,50%	59,88	57,99	96,85%
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	10,34	9,70	93,82%	43,30	27,26	62,94%
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	43,58	41,81	95,96%	16,38	15,12	92,30%
Total	962,86	938,34	97,45%	687,49	610,30	88,77%

Le tableau ci-dessus montre des taux d'affectation élevés pour les dépenses de fonctionnement (de 92,5% à 99,55%) et les investissements (de 88,06% à 97,08% pour 5 commissions sur 7). En revanche, les affectations d'autorisations d'engagements se révèlent faibles pour les commissions

- Infrastructures, transports et mobilités durables : 69% ;
- et Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer : 62,9%.

Des explications sont disponibles ci-après dans les analyses sectorielles.

2. Observations des commissions thématiques du CESER

2.1. Santé - Social (C2)

La Commission 2 constate que les dépenses d'investissement votées ont été affectées conformément au prévisionnel.

En revanche, le CESER observe que plusieurs dépenses d'engagement votées n'ont été que partiellement affectées pour l'année 2021 :

- un peu plus de 80 % des dépenses votées au titre de l'**autonomie des jeunes** : soit 3,5 M€ budgétés contre 2,8 M€ affectés.
- un peu plus de 84 % des dépenses votées au titre de **Région formation- Visa sanitaire et social** : soit 53,3 M€ € budgétés contre 46,2 M€ affectés.

L'évolution à la baisse des dépenses d'engagement (-65%) et d'investissements (- 50%) affectées entre les CA 2021 et 2020 pour le programme 188 – Politique du handicap- semble justifiée par la fin des agendas d'accessibilité programmée.

2.2. Economie - Emploi - Recherche - Innovation (C3)

La comparaison entre, d'une part, les crédits votés au BP 2021 et dans le cadre des décisions modificatives et, d'autre part, le compte administratif (CA) 2021 ne fait pas apparaître d'écarts significatifs. **Cela traduit une bonne exécution budgétaire et un bon prévisionnel** de la part de la Région, dans un contexte 2021 pourtant marqué par de nombreuses incertitudes.

Les autorisations de programme (AP) sont affectées à hauteur de 94 % sur la commission sectorielle n°2 du conseil régional (entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche) et à 63 % sur la commission sectorielle n°6 (agriculture, agro-alimentaire, forêt, pêche et mer).

Les autorisations d'engagement (AE) sont affectées à hauteur de 97 % sur les commissions régionales n°2 et n°6, ce qui traduit une prévision budgétaire optimale sur les dépenses de fonctionnement.

Le CESER note que la moindre affectation budgétaire en investissement sur la commission sectorielle n°8 s'explique principalement par l'articulation avec les dispositifs nationaux de relance. A titre d'exemple, le « FEADER relance » permet un cofinancement des porteurs de projets à hauteur de 100% (à titre exceptionnel) sur les années 2021-2022.

En 2021, la Région a cherché à assurer le maximum de convergence avec les aides nationales déployées dans le cadre du plan de relance en orientant de nombreux dossiers sur ces dispositifs, ce qui a pu peser sur l'exécution de certaines lignes régionales.

Le CESER a régulièrement pointé cet enjeu de convergence des financements régionaux, nationaux et européens. Aussi, il se réjouit que la Région l'ait optimisé car cela représente un effet levier pour insuffler et déployer de nombreux projets sur les territoires.

2.3. Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energie (C4)

Le taux d'affectation est proche de 100 % sauf sur les lignes suivantes :

107 – infrastructures ferroviaires :

- En fonctionnement : 64 % / reste 0,78 M€ à affecter.
- En investissement : 22% / reste 21 M€ à affecter.
- Cela s'explique par le retard pris sur différentes opérations, en particulier Massy-Valenton Ouest.

Concernant **Massy-Valenton Ouest**, seulement deux régions ont prévu actuellement de participer au financement de l'opération (l'Île de France et les Pays de la Loire). L'État s'est engagé à financer les études et 50 % du montant des travaux, attendant sur ce dernier point une participation de l'ensemble des Régions concernées.

Le CESER rappelle l'importance de la réalisation de cette opération, pour fiabiliser les temps de parcours TGV entre l'Ouest de la France et le reste du territoire national, vers le Nord et

l'Est de l'Europe. Cette liaison permettra aussi d'améliorer la desserte des aéroports franciliens grâce notamment à la création de la gare d'Orly Pont de Rungis.

Dans le contrat d'avenir signé en 2019 à la suite de l'abandon du projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique vers Notre-Dame-des-Landes, l'État s'était engagé sur la réalisation de ce projet pour une mise en service entre 2023 et 2027. Le CESER considère que l'Etat doit prendre ses responsabilités et apporter l'ensemble des financements nécessaires si les autres Régions font défaut.

221 - Points d'arrêt et investissements en faveur de l'intermodalité :

En investissement : 31 % / restent 3,8 M€ à affecter.

Cela s'explique en particulier par des retards dans l'aménagement de PEM, notamment :

- PEM de Nantes : 2,4 M€
- PEM d'Angers : 300 000 €
- PEM de Saint-Gilles-Croix-de Vie : 400 000 €
- PEM de Cholet : 120 000 €

509 – infrastructures routières d'intérêt régional :

En investissement : 76 % / reste 4 M€ à affecter. Trois opérations ne sont pas encore réalisées, à savoir :

- Les études sur le franchissement de la Loire à Ancenis,
- Les études sur le projet alternatif à l'A831,
- Et des créneaux de dépassement de la RD 771 entre Châteaubriant et Nozay.

Le CESER rappelle sa préoccupation concernant la réalisation rapide d'une alternative à l'A831, pour améliorer la liaison routière entre le Sud Vendée, territoire aux franges de la Région, et la Rochelle. Il note avec intérêt le projet proposé par les conseils départementaux de la Vendée et de la Charente Maritime, consistant à la réalisation d'une trois voies sécurisée destinée à fluidifier le trafic entre Fontenay-le-Comte et la Rochelle. Le CESER suivra avec attention les coûts financiers induits par ce projet, ainsi que ses conséquences environnementales.

2.4. Aménagement des territoires - Cadre de vie (C5)

Autorisations engagement et de fonctionnement

En ce qui concerne les contrats de territoires, 100 % des AP votées ont été consommées (1,350 M€) ainsi qu'en AE (20,3 M€).

Sur les politiques environnementales, nous notons aussi un bon taux d'affectation qui est aussi autour de 90 % pour un montant de 5,5 M€ en AE et 17,8 M€ en AP, à l'exception du

programme REVERS'EAU en AE qui est de 65% du au retard de dépôts de dossiers. Nous notons également que le programme info géographique régional a été consommé à 50% en AE pour les mêmes raisons.

Crédits de paiement de fonctionnement et d'engagement

Nous approuvons également que les crédits non consommés affectés pour les territoires avant la période 2015 (autour de 170 M€) , puissent être potentiellement abandonnés si les projets n'ont pas lieu pour en faire profiter d'autres territoires.

2.5. Éducation – Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6)

Investissement

Les crédits ont progressé de 44 M€ en 2021 (mesures de relance). Le dispositif en faveur de l'accès au numérique des lycéens, avec notamment la distribution d'ordinateurs aux élèves de seconde, a mobilisé 19 M€ de crédits en 2021.

Les travaux dans les lycées ont aussi fait l'objet d'une accélération, avec une hausse de 23 M€ portant les crédits à un très haut niveau (95 M€).

Fonctionnement

Le fort écart observé en 255-Orientation entre le CA 2020 et le CA 2021(-64%) s'explique par le financement, en section fonctionnement, des 4 nouveaux Orientibus sur l'exercice 2020.

E.pass jeunes : la hausse des crédits de 0,8 M€ s'explique par l'élargissement du e-pass jeunes aux étudiants et le doublement des valeurs des aides culturelles et sportives pour 2021. Le CESER souhaiterait recevoir une analyse de l'utilisation qui en est faite ainsi que les résultats de l'évaluation qu'elle a mise en place pour ce dispositif.

La politique orientation a été abondée de 1,7 M€ supplémentaires, notamment pour soutenir le renforcement des partenariats avec les 21 missions locales du territoire. Le CESER prend note du fait que cet écart s'explique par les nouvelles compétences de la Région en matière d'orientation.

2.6. Culture - Patrimoine - Sport - Tourisme - Vie associative (C7)

En matière d'investissement, le CA 2021 traduit, dans les domaines du patrimoine et du tourisme, les défections de projets affectés par la crise sanitaire en 2021. Par ailleurs, la non-affectation de ces AP semble marquer un début de rectification de la trajectoire budgétaire 2020-2021, caractérisée par une diminution de l'épargne brute et un allongement de la durée de désendettement (par rapport à 2019).

Tourisme

Le rapport 431 – Tourisme fait apparaître une diminution d'AP en investissement, qui passent de 11 M€ affectés en 2020 à 5,9 M€ en 2021. Cet écart correspond à la mise en place de la Foncière du tourisme en 2020, au moment du plan de relance, confiée en gestion à Solutions&co. Ce dispositif n'a pas rencontré l'adhésion escomptée. Il semble se heurter aux réticences des professionnels à céder leur patrimoine.

Culture, Patrimoine

Le rapport 197 – Patrimoine (-1 M€ entre AP votées et affectées en 2021, soit -16 %) semble pâtir des difficultés de réalisation de projets dans un secteur particulièrement exposé aux conséquences de la crise sanitaire depuis deux années.

En fonctionnement, le taux d'affectation est proche de 100 % sur l'ensemble des lignes culture et patrimoine, y compris pour les enveloppes supplémentaires destinées au plan de relance. La Région apparaît attentive au suivi et à la concertation pour adapter des mesures de soutien en réponse aux contributions des Pôles culturels particulièrement efficaces sur la Région.

3. Certification des comptes 2021

Comme évoqué dans notre précédent avis du 18 juin 2019 (sur le BS 2019), la certification des comptes consiste pour le certificateur indépendant (commissaires aux comptes ou la Cour des comptes) à exprimer une opinion sur les comptes. Cette opinion porte sur la sincérité, la régularité des comptes au regard des principes comptables applicables, soit la M57 concernant la Région depuis le 1er janvier 2019. L'opinion exprimée vise aussi à certifier l'image fidèle des opérations réalisées pendant l'exercice et le patrimoine de l'entité.

Le certificateur appuie son opinion sur un certain nombre de travaux d'audit, dont l'appréciation de la qualité du contrôle interne déployé pour sécuriser les activités de l'entité. La prise de connaissance du contrôle interne suppose que celui-ci soit décrit formellement. Néanmoins, le processus est différent des audits opérés dans le cadre des certifications ISO, qui visent à certifier des process, le plus souvent au bénéfice des utilisateurs.

La mission de certification est aussi distincte de celle opérée par les organes de contrôle que sont l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) s'agissant des organismes de placement collectif (fonds d'investissement, fonds de fonds...), le comptable public (le payeur général est chargé du paiement sur la base des justificatifs appropriés) et la Chambre Régionale des Comptes. En effet, le processus de certification ne fait pas double emploi avec les contrôles que la Chambre Régionale des Comptes continuera à exercer qui visent, eux, à s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics. Cette mission peut par certains côtés se rapprocher d'une mission d'évaluation des politiques publiques.

La certification ne fait pas non plus double emploi avec la notation de Standards & Poors. L'agence a pour objectif d'évaluer le risque de non-remboursement de la dette ou d'un emprunt d'un État, d'une entreprise ou d'une collectivité locale, et donc d'éclairer les prêteurs potentiels.

La Région des Pays de la Loire est la première Région et la seule à expérimenter la certification de ses comptes. Cette expérimentation a franchi une étape avec l'audit des comptes de l'année 2020 par un commissaire aux comptes, après une phase de préparation entamée en 2017.

Les travaux du commissaire aux comptes doivent lui permettre d'émettre une opinion sur les comptes. Cette opinion peut être :

- Une opinion favorable sans réserve ;
- Une opinion favorable avec réserves, dans le cas où le commissaire aux comptes a identifié des limitations ou des désaccords, mais qui ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou de remettre en cause la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes ;
- Une opinion défavorable, dans le cas où les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes.

Le commissaire aux comptes peut aussi, à l'issue de ses travaux, se trouver dans l'impossibilité d'émettre une opinion, lorsqu'il n'a pas pu mettre en œuvre toutes les procédures d'audit nécessaires pour fonder son opinion, et que, soit les incidences sur les comptes des limitations à ses travaux ne peuvent être clairement circonscrites ; soit la formulation d'une réserve n'est pas suffisante pour permettre à l'utilisateur des comptes de fonder son jugement en connaissance de cause. Le commissaire aux comptes exprime également une impossibilité de formuler une opinion lorsqu'il existe de multiples incertitudes dont les incidences sur les comptes ne peuvent être clairement circonscrites.

Les comptes 2021 de la Région des Pays de la Loire (annexés au rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels) ont fait l'objet d'une opinion favorable avec réserves exprimée comme suit :

« Sous les réserves décrites dans la partie « Fondement de l'opinion avec réserves », nous sommes d'avis que les Comptes présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs, au regard de l'instruction comptable M57, le patrimoine et la situation financière de la Région des Pays de la Loire au 31 décembre 2021 ainsi que le résultat de ses opérations pour l'exercice écoulé »,

Ces réserves se résument comme suit :

Réserves	Comptes 2020	Comptes 2021
<p>ACTIF IMMOBILISE</p> <p>Immobilisations incorporelles (2 743 M€)</p> <p>Immobilisations corporelles (3 499,9 M€)</p> <p>Immobilisations en cours (205,5 M€)</p>	<p>Réserves pour limitation liée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'impossibilité de se prononcer sur la réalité et l'évaluation des immobilisations incorporelles et corporelles antérieures à 2019 (265,1 M€), • L'impossibilité de valider le calcul des amortissements des immobilisations acquises depuis 2019 (498,3 M€) <p>Réserve pour désaccord sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La durée d'amortissement des lycées (30 ans) et la non mise en œuvre de l'approche par composant (69 M€), • le non-reclassement des immobilisations en cours anciennes, par conséquent non amorties (321,9 M€) • la quote-part de subventions d'investissement virée au résultat (35 M€), • les écritures de neutralisation des amortissements des subventions versées (2 612 M€). 	<p>Réserves maintenues en l'absence d'inventaire physique</p> <p>Réserves maintenues</p>
<p>IMMOBILISATIONS FINANCIERES (178,9 M€)</p>	<p>Réserve pour désaccord liée à l'insuffisance de dépréciation des titres de participation (72 M€) : insuffisance de provision de 7,5 M€ concernant le fonds de fonds Pays de la Loire Participation</p> <p>Réserve pour limitation concernant le risque de non-recouvrement associé aux prêts accordés et par conséquent la valeur des prêts inscrits à l'actif (82,6 M€)</p>	<p>Réserve pour désaccord maintenue – Provision jugée insuffisante de 6,2 M€ (1)</p> <p>Réserve pour désaccord : provision pour dépréciation jugée insuffisante de 6,5 M€ (1)</p>
<p>CREANCES SUR LES COMPTES REDEVABLES</p>	<p>Réserve pour désaccord sur le niveau des dépréciations (apprécié à fin octobre) se traduisant par un</p>	<p>Réserve levée</p>

	ajustement de 1 M€	
PROVISION au titre du Compte Epargne Temps (CET -1,5 M€)	Réserve pour désaccord sur le nombre de jour pris en compte et la méthode d'évaluation du montant des provisions, se traduisant par une sous-évaluation de la provision de 3 M€	Réserve pour désaccord maintenue : provision jugée insuffisante de 3 M€ (1)
Produits sans contrepartie directe (1290,3 M€) et recettes en investissements (440,8 M€)	Réserve pour limitation liée aux dispositifs de contrôle mis en place par la Région ne permettant au commissaire aux comptes de se prononcer sur l'exhaustivité et la mesure de ces produits	Réserve pour limitation maintenue
		Réserve pour désaccord sur les modalités de rattachement de la TICPE, de Taxes sur les certificats d'immatriculation et de Fraction de TVA. La Région a rattaché 42,9 M€ de produits sur l'exercice 2021 au titre de recettes encaissées en 2022, et qui auraient dû être comptabilisées en 2022, en application d'une réglementation modifiée avec effet rétroactif au 1 janvier 2022.
PRODUITS : Recettes de transports (25 M€)	Réserve pour limitation liée à l'absence de dispositif de contrôle interne. L'importance de la volumétrie des flux ne permet pas de valider la réalité, l'exhaustivité, l'évaluation et le correct rattachement à l'exercice des recettes transports par d'autres moyens (impossibilité de faire le rapprochement entre les montants de recettes enregistrées dans les comptes ceux issus du logiciel de gestion).	Réserve maintenue
Contribution SNCF ; charges de 173,6 M€ au titre de 2021		Réserve pour limitation du fait de l'absence de contrôle interne formalisé, ne permettant pas de justifier le montant de 173,6 M€ comptabilisé en 2021 au titre de la contribution annuelle SNCF.
DETTES NON FIANCIERES (74,3 M€ à fin 2020)	Réserve pour limitation quant au rattachement des dépenses en l'absence de dispositif de contrôle interne formalisé et auditable	Réserve levée

FONDS EUROPEENS : FEADER et FEAMP (73,8 M€)	Réserve pour limitation du fait de l'impossibilité de valider les montants notifiés par la Commission européenne	Réserve pour limitation maintenue
FONDS PROPRES : Dotations (3 166 M€ à fin 2020)	Réserve pour limitation en raison de la difficulté à justifier de la réalité et de l'évaluation des dotations antérieures à 2019 (28 M€)	Réserve levée
FONDS PROPRES : Subventions d'investissement (387 M€ à fin 2020)	Réserve pour limitation en raison de la difficulté à justifier de la réalité et de l'évaluation des subventions antérieures à 2020 (44M€)	Réserve levée
AUTRES FONDS PROPRES (387 M€)	Réserve pour limitation liée à l'impossibilité de se prononcer sur le poste « Autres réserves » qui enregistre notamment les corrections d'erreurs sur exercices antérieurs	Réserve levée
ENGAGEMENTS HORS BILAN	Réserve pour limitation quant à l'exhaustivité des engagements hors bilan pour lesquels la mise en place des procédures de contrôle interne est en cours de déploiement (recensement)	Réserve pour limitation maintenue

(1) ces trois réserves ont été maintenues, les services de la Région n'ayant pas été en mesure de comptabiliser ces corrections d'erreur en raison d'un conflit d'interprétation de textes réglementaires.

Le résumé du rapport sur les comptes annuels 2021 du commissaire aux comptes montre que :

- plusieurs réserves pour limitation (recettes fiscales, dotations, fonds européens) concernent des informations traduites dans les comptes de la Région sur la base d'informations communiquées par des tiers (État, Commission européenne),
- certaines réserves tiennent à des interprétations de textes réglementaires divergentes.

Le CESER suivra avec attention le plan d'actions que la Région aura à déployer pour que ces réserves puissent être levées dans le futur sur les sujets sur lesquelles elle a la main.

Le CESER encourage la Région à poursuivre et accélérer les travaux entamés sur les engagements hors bilan, qui pourraient être porteurs d'un risque financier potentiel pour la collectivité.

Annexe 1 – résultat 2020 détaillé

en M€		CA 2020	Compte d'ordre	Total 2020	CA 2021	Compte d'ordre	Total 2021
Recettes de fonctionnement	A	1296,9	430,4	1727,3	1346,0	422,4	1768,4
Dépenses de fonctionnement avec dette	B	-1080,1	-504,0	-1584,1	-1130,4	-496,0	-1626,4
Report résultat N-1	C	32,3		32,3	46,7		46,7
Résultat de fonctionnement de l'exercice	D= A+B+C	249,1	-73,6	175,5	262,3	-73,6	188,7
Recettes d'investissement	D	265,5	521,1	786,6	302,3	511,9	814,2
Nouveaux emprunts	E	275,0		275,0	265,0		265,0
Total des recettes d'investissement	F= D+E	540,5	521,1	1061,6	567,3	511,9	1079,2
Dépenses d'investissement hors dette	G	-637,1	-447,5	-1084,6	-672,4	-438,3	-1110,7
Remboursement de la dette	H	-105,8		-105,8	-111,9		-111,9
Dotation et participation	I			0,0			0,0
Correction opéré à la MD3 2020 (boni SADAR)	J						
Total des dépenses d'investissement	K= G à J	-742,9	-447,5	-1190,4	-784,3	-438,3	-1222,6
Résultat d'investissement de l'exercice	L= F-K	-202,4	73,6	-128,8	-217,0	73,6	-143,4
TOTAL	M=D+L	46,7	0,0	46,7	45,3	0,0	45,3

Annexe 3 – Reporting green bond 2018

Ensemble des projets financés au titre de l'obligation verte

Projet	Montant total du projet	Montant de la participation Région	Montant financé par le Green bond sur la période 2018-2019 (reporting n°1)*	Montant financé par le Green bond sur la période 2019-2020 (reporting n°2)**	Montant total financé par le Green bond	Part du projet financée par le Green bond (en %)
Les énergies renouvelables	8 620 742,70 €	2 759 376,00 €	1 62 492,30 €	1 341 361,20 €	1 503 853,40 €	17%
Programme européen ERANET pour les énergie océaniques	2 380 729,00 €	938 516,00 €	152 292,20 €	85 184,20 €	237 476,40 €	10%
Soutien à l'acquisition de panneaux photovoltaïques	6 240 013,70 €	1 820 660,00 €	10 200,00 €	1 256 177,00 €	1 266 377,00 €	20%
Congrier	34 000,00 €	10 200,00 €	10 200,00 €			
Nailliers	411 193,70 €	160 000,00 €	- €	125 600,00 €	125 600,00 €	31%
Laval	249 500,00 €	199 960,00 €	- €	199 960,00 €	199 960,00 €	80%
La Flèche	166 656,00 €	125 000,00 €	- €	42 687,00 €	42 687,00 €	26%
Pommerieux	51 000,00 €	15 300,00 €	- €	12 241,00 €	12 241,00 €	24%
St Joachim	3 346 519,00 €	345 000,00 €	- €	276 000,00 €	276 000,00 €	8%
La Flèche	166 656,00 €	125 000,00 €	- €	42 689,00 €	42 689,00 €	26%
Sucé sur Erdre	633 388,00 €	30 000,00 €	- €	30 000,00 €	30 000,00 €	5%
Chateauneuf sur Sarthe	1 147 101,00 €	800 000,00 €	- €	516 800,00 €	516 800,00 €	45%
Aigrefeuille	34 000,00 €	10 200,00 €	- €	10 200,00 €	10 200,00 €	30%
Les bâtiments durables	199 370 432,00 €	171 059 439,00 €	36 845 770,34 €	30 063 879,22 €	66 909 649,56 €	34%
Aide Régionale aux économies d'énergie pour les particuliers	26 030 432,00 €	2 659 439,00 €	2 659 439,00 €	1 483 225,00 €	4 142 664,00 €	16%
Soutien au CROUS (rénovation énergétique des résidences universitaires)	9 940 000,00 €	5 000 000,00 €	5 000 000,00 €	- €	5 000 000,00 €	50%
Lycée de Nort sur Erdre	37 000 000,00 €	37 000 000,00 €	8 150 485,94 €	10 648 481,14 €	18 798 967,08 €	51%
Lycée St Gilles Croix de Vie	47 600 000,00 €	47 600 000,00 €	2 318 436,36 €	17 932 173,08 €	20 250 609,44 €	43%
Lycée de Carquefou	32 500 000,00 €	32 500 000,00 €	17 239 056,27 €	- €	17 239 056,27 €	53%
CREPS	46 300 000,00 €	46 300 000,00 €	1 478 352,77 €		1 478 352,77 €	3%
La mobilité durable	46 402 077,00 €	33 248 944,25 €	5 991 429,28 €	25 595 067,76 €	31 586 497,04 €	68%
Ligne Clisson-Cholet	46 402 077,00 €	33 248 944,25 €	5 991 429,28 €	25 595 067,76 €	31 586 497,04 €	68%
TOTAL	254 393 251,70 €	207 067 559,25 €	42 999 691,82 €	57 000 308,18 €	100 000 000,00 €	39%

*Total des mandats émis entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin 2019 à l'exception du lycée Carquefou, pour lequel ont également été intégrés les mandats 2017

** Total des mandats émis entre le 1^{er} juillet 2019 et le 30 juin 2020, à l'exception des lycées de Nort sur Erdre et Saint Gilles Croix de Vie pour lesquels les mandats couvrant la période du 30 juin 2020 au 31 décembre 2020 ont également été intégrés.

Annexe 4 – Projets concernés par les « sustainable » bonds

Obligation verte durable et responsable

Direction	Intitulé de l'opération	Catégorie de projets	Coût total du projet	Montant Part Région	Montant prévisionnel à mandater sur la Période de reporting
DPI	LYCEE FERNAND RENAUDEAU RESTRUCTURATION INTERNAT	Croissance verte	18 850 000,00 €	18 850 000,00 €	2 416 350,22 €
DPI	LYCEE TOUCHARD WASHINGTON REFECTION DES COUVERTURES ATELIERS	Croissance verte	2 800 000,00 €	2 800 000,00 €	2 800 000,00 €
DPI	LYCEE DOJANIER ROUSSEAU RESTRUCTURATION EXTENSION DU BATIMENT AO	Croissance verte	11 400 000,00 €	11 400 000,00 €	6 400 806,00 €
DPI	CONSTRUCTION DU LYCEE D'AYZENAY	Croissance verte	41 400 000,00 €	41 400 000,00 €	30 150 637,00 €
DPI	CONSTRUCTION DU LYCEE DE PONT CHATEAU	Croissance verte	47 900 000,00 €	47 900 000,00 €	21 991 191,00 €
DPI	CONSTRUCTION DU LYCEE DE SAINT PHILBERT	Croissance verte	67 240 000,00 €	67 240 000,00 €	6 753 990,00 €
DPI	Réhabilitation des bâtiments GMP et Administration et Construction du nouveau bâtiment demi-grand	Croissance verte	7 000 000,00 €	2 700 000,00 €	2 678 011,00 €
DPI	Construction / Réhabilitation de LMAc "Le Mans Acoustique"	Croissance verte	8 000 000,00 €	3 460 000,00 €	2 547 142,00 €
DTM	Abats vitres sécurisés	Croissance verte	1 800 000,00 €	1 800 000,00 €	1 800 000,00 €
DTM	Contournement ferroviaire de Donges	Croissance verte	154 200 000,00 €	40 092 000,00 €	21 527 000,00 €
DTM	Modernisation de la voie 2 entre la Roche sur Yon et La Rochelle	Croissance verte	101 334 000,00 €	33 440 230,00 €	26 477 000,00 €
DTM	Opérations de rénovation mi-vie de la série d'engins ZTEB/ZTEB LGV	Croissance verte	54 043 000,00 €	54 043 000,00 €	36 480 000,00 €
DTM	Remplacement des organes majeurs sur les matériels roulants ferroviaires	Croissance verte	44 040 044,00 €	44 040 044,00 €	28 269 108,00 €
DEI	MOSES	Croissance verte	937 000,00 €	90 000,00 €	90 000,00 €
DEI	MORAMODE	Croissance verte	1 833 680,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €
DTZE	AAF « DEVELOPPEMENT D'INSTALLATIONS PHOTOVOLTAIQUES EXEMPLAIRES EN AUTOCOINFORMATION »	Croissance verte	2 200 000,00 €	820 000,00 €	820 000,00 €
DTZE	CROUS	Croissance verte	2 700 000,00 €	27 000 000,00 €	27 000 000,00 €
DTZE	Opération Jourdain	Protection des réserves naturelles	17 000 000,00 €	1 000 000,00 €	1 000 000,00 €
DEI	Fond de prêt relève solidaire	Economie sociale et solidaire	1 000 000,00 €	500 000,00 €	500 000,00 €
DL	Fourniture de PC portable individuel aux lycéens et 3ème année de CAP	Jeunesse	48 000 000,00 €	48 000 000,00 €	48 000 000,00 €
DTR	Construction et rénovation de 10 MSP sur le territoire régional	Santé	17 400 201,00 €	4 448 473,00 €	4 448 473,00 €
DTR	Construction, extension et rénovation de bâtiments scolaires et périscolaires	Santé	20 052 966,60 €	4 806 696,48 €	4 806 696,48 €
DEFFA	Construction d'une extension au pôle régional de formation santé social de Laval	Santé	4 850 000,00 €	3 113 968,00 €	3 113 968,00 €
DEFFA	Construction d'un nouveau pôle formation UMM - Angers	Jeunesse	10 200 000,00 €	2 550 000,00 €	2 550 000,00 €
			685 980 891,60 €	461 814 401,48 €	282 920 378,70 €