

Compte Financier Unique 2022

- **Session du 20/06/2023**
- **Avis présenté par Mme Anne BLANCHE, Rapporteuse générale du Budget, au nom de la Commission « Finances - Prospective »**

Entendues les interventions de M. Marc de JACQUELOT (CFTC), Mme Florence LACAZE (CRAJEP), MM. Jean-François TROUILLARD (MEDEF), Daniel JURET (FO), Mmes Bérandère FEUFEU (CLCV), Marie-Agnès MANDIN (CPME), MM. Jean-Jacques GOURMELON (Comité régional des Banques), Jean BRUNACCI (au nom de l'intersyndicale CGT – FO – Solidaires – FSU), Charles GENIBREL (CCIR), Eric GIRARDEAU (U2P), 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 ».

83 votants : adopté par 81 pour, 2 contre, 0 abstention.

TABLE DES MATIERES

Préambule.....	3
Éléments de contexte.....	3
Synthèse.....	4
Taux de réalisation.....	4
Des recettes « dynamiques »	5
Dépenses de fonctionnement.....	5
Dépenses d'investissement.....	5
Les fonds européens.....	6
Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement.....	6
Comptes 2022, deuxième année de la certification des comptes	7
1. Analyse des principaux éléments budgétaires et financiers.....	8
1.1. Les principaux indicateurs.....	8
Épargne.....	8
Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement.....	8
1.2. Les recettes de fonctionnement.....	9
Recettes fiscales	10
1.3. Les recettes d'investissement.....	10
1.4. Le taux d'affectation des dépenses	11
1.5. Les dépenses de fonctionnement	11
Par priorité régionale.....	12
Par commission sectorielle.....	12
1.6. Les dépenses d'investissement	13
Par priorité régionale.....	13
Par commission sectorielle.....	14
1.7. Les fonds européens	14
1.8. Évolution de la dette	15
1.9. Affectation du résultat de l'exercice.....	16
1.10. Les restes à payer.....	17
1.11. Les engagements hors bilan	17
2. Certification des comptes 2022.....	18
3. Observations des commissions thématiques du CESER.....	22
3.1. Santé – Social (C2)	22
3.2. Économie – Emploi – Recherche – Innovation (C3)	24
3.3. Infrastructures – Déplacements – Télécommunications –	
Énergie (C4).....	25
3.4. Aménagement des territoires – Cadre de vie (C5)	26
3.5. Éducation – Formation tout au long de la vie – Métiers de	
demain (C6).....	26
3.6. Culture – Patrimoine – Sport – Tourisme – Vie associative (C7)	28

Préambule

Le compte financier unique (CFU) 2022 se substitue pour la première fois au compte administratif (CA) de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable.

Le présent avis a été établi sur la base des documents communiqués par la Région le 9 juin 2023.

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, etc.) 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, date plus compatible avec l'approbation des comptes de ces satellites.

Éléments de contexte

L'exécution du budget 2022 s'est réalisée dans un contexte international mouvant lié notamment à la guerre en Ukraine qui a eu bien évidemment des conséquences sur l'Europe avec une forte inflation de 9,2 % sur la zone Euro mais mieux contenue en France à 5,2 %.

Cette inflation n'a cependant pas bouleversé les indicateurs économiques en Région puisque le taux de chômage a encore reculé de 0,1 % sur un an à 6 % fin 2022, la création d'entreprises a augmenté de 1 % et le nombre de défaillances est resté inférieur au niveau avant Covid.

La Région fait le choix de maintenir un effort financier conséquent en termes d'investissement, supérieur à la moyenne des 450 M€ annoncés sur la mandature précédente avec un montant de 497 M€ (hors remboursement de la dette et fonds européens).

La Région a par ailleurs reconsolidé son épargne à un niveau d'avant Covid en raison notamment de recettes de TVA, corrélées à l'inflation, et supérieures aux prévisions.

La comparaison des dépenses par commission sectorielle de la Région avec l'exercice 2021 ne peut être faite que de manière globale puisque nous ne disposons pas des informations détaillées suffisantes.

Taux de réalisation

Dépenses (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Total des crédits - Fonctionnement	1 116,1	1 160,2	1 157,0	1 177,1	1 179,8
Réalisations - Fonctionnement	1 078,2	1 131,8	1 080,1	1 130,4	1 140,1
Taux de réalisation - Fonctionnement	96,6%	97,6%	93,4%	96,0%	96,6%
Total des crédits (hors dette) - Investissement	601,5	639,6	725,9	726,3	733,4
Réalisations (hors dette) - Investissement	541,8	586,9	637,1	647,3	608,4
Taux de réalisation (hors dette) - Investissement	90,1%	91,8%	87,8%	89,1%	83,0%

Sur longue période, les réalisations s'avèrent toujours inférieures aux prévisions, avec un taux de réalisation sur les cinq dernières années compris :

- Entre 93,4 % (en 2020) et 97,6 % (en 2019) concernant le fonctionnement ;
- Entre 83,0 % (en 2022) et 91,8 % (en 2019) concernant l'investissement.

Pour information, un point de taux de non-réalisation sur les dépenses de fonctionnement a pour effet d'augmenter de près de 11,7 M€ l'épargne brute.

En outre, le taux de réalisation de la section d'investissement hors dette est inférieur de 6,7 points à la moyenne constatée sur la période 2018-2021 (89,7 %).

Par priorité régionale

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement font l'objet ci-après d'une analyse par priorité régionale. Le taux de réalisation des dépenses est le suivant :

Crédits de paiement (en M€)	Investissement		Fonctionnement		TOTAL		Taux de réalisation
	BP 2022	CFU 2022	BP 2022	CFU 2022	BP 2022	CFU 2022	
1 - Agir en faveur de l'emploi et des entreprises	129,4	112,7	278,1	247,3	407,5	360,0	88,3%
2 - Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne	178,9	163,4	119,4	118,0	298,4	281,4	94,3%
3 - Promouvoir une écologie positive	131,5	102,1	421,5	420,0	553,0	522,1	94,4%
4 - Agir en proximité, pour un développement équilibré de nos territoires	418,5	353,5	360,9	354,7	779,4	708,2	90,9%
TOTAL	858,4	731,7	1 179,8	1 140,1	2 038,2	1 871,8	91,8%

Le taux de réalisation toutes sections confondues est de 91,8 %. Deux priorités régionales ont un taux supérieur, il s'agit des priorités « Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne » et « Promouvoir une écologie positive ». Les deux autres priorités régionales, à savoir « Agir en faveur de l'emploi et des entreprises » et « Agir en proximité pour un développement équilibré de nos territoires », ont un taux de réalisation moindre mais approchant voire dépassant les 90 %.

Des recettes « dynamiques »

Les recettes **de fonctionnement** sont en hausse de 68,8 M€ (5,1 %) par rapport à 2021, soit une augmentation comparable à l'inflation sur l'année (5,2 %). Si une diminution majeure des recettes est constatée sur les fonds européens (-20 M€), la hausse globale des recettes s'explique principalement par la dynamique des recettes fiscales (+ 53,9 M€), notamment de TVA. Il convient de souligner toutefois que la Région attend sur 2023 la notification par l'État d'un trop perçu au titre de la TVA en 2022, montant non-connu à ce jour.

Les recettes **d'investissement** sont en augmentation de 10,3 M€ par rapport à 2021, soit une hausse de 3,7 %. Les fonds européens, qui enregistrent une hausse de 11,5 M€, expliquent en majeure partie l'augmentation globale des recettes d'investissement. La dynamique fiscale (+ 3,9 M€), le FCTVA (+ 5,0 M€) et le remboursement des prêts consentis dans le cadre du fonds Résilience (+ 3,4 M€) permettent également de compenser la diminution des autres recettes.

Dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement (en M€)	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Dépenses de personnel	175	179	183	8	4,6%
Charges générales	107	86	103	-4	-3,7%
Dette	27	29	28	1	3,7%
SOUS-TOTAL	309	294	314	5	1,6%
Politiques publiques	814	862	821	7	0,9%
Fonds européens	7	24	5	-2	-28,6%
TOTAL	1130	1180	1140	10	0,9%

Les dépenses de fonctionnement sont stables et proches du niveau de 2021 (+ 1,6 %), malgré le contexte inflationniste observé.

Elles sont en retrait de 40 M€ par rapport au BP 2022 modifié à l'issue de la Décision Modificative n°3 (DM3) d'octobre 2022.

Le CESER encourage la Région à amplifier et communiquer sur ses processus d'évaluation des politiques publiques démontrant l'efficacité et motivant les choix opérés en période de sobriété budgétaire.

Dépenses d'investissement

Dépenses d'investissement (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022
Dépenses d'investissement (hors dette)	589	637	647	733	608
Dont fonds européens	134	109	103	196	111
TOTAL hors fonds européens	455	528	544	538	497

Les dépenses d'investissement s'établissent à 497 M€ en 2022, en diminution par rapport aux années Covid mais à un niveau similaire à l'exercice 2019. Compte tenu de l'inflation observée, le montant des investissements en euros constants 2021 seraient de 472 M€.

Les dépenses financées par des fonds européens (111,4 M€), si elles sont en augmentation par rapport à 2021, sont très inférieures à ce que prévoyait le BP (195,6 M€). Aucune dépense n'a notamment été réalisée dans cadre des plans REACT EU (prévision de 20 M€) et FTJ (Fonds pour une transition juste prévus à hauteur de 12 M€).

Les fonds européens

La mise en regard des recettes de fonds européens et des dépenses financées par ces fonds montre :

- que les recettes de fonctionnement sont supérieures aux dépenses financées à la fois en 2022 et 2021, pour respectivement 5,7 M€ et 24,9 M€, ce qui a un effet favorable sur le niveau de l'épargne brute du même montant ;
- un excédent des recettes sur les dépenses d'investissement de respectivement 15,9 M€ et 12,6 M€. Si cet excédent est sans impact sur le niveau de l'épargne brute, il permet de réduire l'emprunt d'équilibre du même montant.

L'impact sur l'emprunt d'équilibre est par conséquent de 21,6 M€ au total.

Le CESER examinera à la fin de chaque programmation l'équilibre entre les dépenses et les recettes des fonds européens sur la période.

Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement

Au 31 décembre (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022
Stock de la dette (A)	1 647	1 816	1 969	2 143	2 081
Remboursement du capital de la dette	127	106	112	125	123
Intérêts de la dette	28	28	27	30	28
Emprunt annuel d'équilibre	125	275	265	297	235
Épargne brute (B)	344	217	216	212	275
Capacité de désendettement (A/B)	4,8 ans	8,4 ans	9,1 ans	10,1 ans	7,6 ans

Les investissements réalisés lors de la crise Covid ont contribué à faire passer la capacité de désendettement de la Région de 4,8 à 9,1 années entre 2019 et 2021. L'exercice 2022 marque l'infléchissement de ce ratio à hauteur de 7,6 années. Cela s'est également traduit par un doublement de l'emprunt d'équilibre sur cette même période (125 M€ en 2019 vs. 265 M€ en 2021).

Le CESER prend acte de la volonté de contenir l'endettement régional, en réduisant le recours à l'emprunt, ce qui a pour effet d'améliorer sa capacité de désendettement.

Comptes 2022, deuxième année de la certification des comptes

La Région des Pays de la Loire est la première Région 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, et 2021, les comptes de l'exercice 2022 font l'objet d'**une opinion favorable assortie de réserves**.

Le CESER suivra avec attention le plan d'actions que la Région déploie pour que ces réserves puissent être levées dans le futur sur les sujets sur lesquels elle a la main, la Région entendant proroger d'un an l'expérimentation en cours (renouvelable chaque année pendant quatre ans).

Le CESER encourage la Région à poursuivre et accélérer les travaux entamés notamment sur les engagements hors bilan.

1. Analyse des principaux éléments budgétaires et financiers

1.1. Les principaux indicateurs

Épargne

En M€	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Recettes de fonctionnement	1 358	1 475	1 297	1 346	1 392	1 415	69	5,1%
- Dépenses de fonctionnement	1 078	1 132	1 080	1 130	1 180	1 140	10	0,8%
= Epargne brute	280	344	217	216	212	275	59	27,6%
- Amortissement de la dette	132	127	106	112	125	123	11	9,9%
= Epargne nette	147	216	111	104	87	151	47	45,6%

L'épargne brute est en forte augmentation et retrouve quasiment son niveau de 2018. Le décrochage qui s'est opéré à partir de 2020 est à rapprocher, selon la Région, par les mesures d'urgence et de relance prises pour faire face à la crise économique, sociale et sanitaire. Le CESER souhaiterait disposer du chiffrage actualisé de ces mesures pour en apprécier l'impact sur les grands agrégats budgétaires.

Épargne brute (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Prévisionnelle (BP)	224	254	232	155	212
Réalisée (CA / CFU)	280	344	217	216	275

Épargne nette (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Prévisionnelle (BP)	91	124	122	40	122
Réalisée (CA / CFU)	147	216	111	104	151

L'épargne brute (275 M€) est meilleure que celle affichée lors du BP 2022 (212 M€). L'écart de 63 M€ résulte d'un niveau de dépenses réelles inférieur aux dépenses prévues, avec un taux de réalisation de 91,8 % toutes sections confondues.

Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement

Au 31 décembre (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022
Stock de la dette (A)	1 647	1 816	1 969	2 143	2 081
Remboursement du capital de la dette	127	106	112	125	123
Intérêts de la dette	28	28	27	30	28
Emprunt annuel d'équilibre	125	275	265	297	235
Épargne brute (B)	344	217	216	212	275
Capacité de désendettement (A/B)	4,8 ans	8,4 ans	9,1 ans	10,1 ans	7,6 ans

Les investissements réalisés lors de la crise Covid ont contribué à faire passer la capacité de désendettement de la Région de 4,8 à 9,1 années entre 2019 et 2021. L'exercice 2022 marque l'infléchissement de ce ratio à hauteur de 7,6 années. Cela s'est également traduit par un doublement de l'emprunt d'équilibre sur cette même période (125 M€ en 2019 vs. 265 M€ en 2021).

Le CESER prend acte de la volonté de contenir l'endettement régional, en réduisant le recours à l'emprunt, ce qui a pour effet d'améliorer sa capacité de désendettement.

1.2. Les recettes de fonctionnement

Recettes de fonctionnement (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Fiscalité	1 278,0	1 110,2	1 114,6	1 160,0	1 168,5	53,9	4,8%
Concours financiers de l'État	35,7	54,0	65,6	62,1	67,7	2,1	3,3%
Fonds européens	15,6	22,4	31,1	29,9	11,1	-20,0	-64,4%
Transports loi NOTRe	39,1	34,4	34,6	32,1	37,1	2,5	7,1%
Plan investissement compétences (PIC)	42,6	46,5	58,3	76,3	74,2	15,8	27,1%
Autres recettes	64,6	29,4	41,7	31,6	56,2	14,5	34,8%
TOTAL	1 475,6	1 296,9	1 345,9	1 392,0	1 414,7	68,8	5,1%

Les recettes de fonctionnement sont en hausse de 68,8 M€ et de 5,1 % par rapport à 2021, soit une augmentation comparable à l'inflation observée sur l'année.

Si une diminution majeure des recettes est constatée sur les fonds européens (-20 M€), la hausse globale des recettes s'explique principalement par la dynamique des recettes fiscales (+ 53,9 M€) détaillées dans le tableau suivant.

Les autres recettes (56,2 M€), en augmentation de 14,5 M€, concernent principalement : une recette nouvelle au titre du Ségur de la Santé (8,2 M€), les recettes provenant des partenaires de la Région en matière de formation professionnelle (Pôle Emploi, CDC, ASP pour 10,5 M€), les recettes provenant du FARPI (Fonds Académique de Rémunération des Personnels d'Internat pour 9,1 M€), les redevances de loyers (6 M€), les reprises de provisions (5,5 M€) et le produit de la vente du bâtiment Orbestier de Château d'Olonne (3,8 M€).

Les recettes de fonctionnement sont en retrait de 45 M€ par rapport aux prévisions inscrites au BP 2022 modifié à l'issue de la DM3 (1 459 M€), notamment en ce qui concerne les fonds européens (-29 M€), les recettes de transports scolaires (-3,9 M€) et le PIC (-2 M€).

Recettes fiscales

Recettes fiscales	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Fraction TVA ex CVAE	487,2	500,9	484,7	511,3	548,4	63,7	13,1%
Fraction TVA ex DGF	198,5	186,1	210,0	221,6	232,0	22,0	10,5%
Fraction TVA ex FNGIR	15,9	15,9	15,9	16,8	0,0	-15,9	n/a
TICPE	205,5	213,4	213,2	196,7	208,7	-4,5	-2,1%
Taxe sur les cartes grises	140,9	125,0	136,6	143,4	111,1	-25,5	-18,7%
Ressources FPA	195,9	32,7	19,2	33,1	33,1	13,9	72,2%
IFER	34,1	36,2	35,0	37,1	35,1	0,1	0,4%
TOTAL	1 278,0	1 110,2	1 114,6	1 160,0	1 168,5	53,9	4,8%

Les recettes de TVA représentent les deux tiers des recettes fiscales et plus de 55 % des recettes totales de fonctionnement. Il convient de souligner toutefois que la Région attend sur 2023 la notification par l'État d'un trop perçu au titre de la TVA en 2022, montant non-connu à ce jour.

Le CESER juge utile de rappeler que la Région, à l'instar de 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 (cf. augmentation tarifaire actée au BP 2023 pour limiter l'impact de la baisse attendue sur les prochaines années) ;
- La modulation de la TICPE part Grenelle.

1.3. Les recettes d'investissement

Recettes d'investissement (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Fiscalité	29,3	44,5	36,6	37,8	40,5	3,9	10,7%
Concours financiers de l'État	35,2	40,2	50,8	58,6	52,4	1,6	3,1%
Fonds européens	136,7	112,5	115,9	186,8	127,4	11,5	9,9%
FCTVA	12,1	22,6	23,3	23,0	28,3	5,0	21,7%
Fonds résilience COVID	0,0	19,4	4,7	7,0	8,0	3,4	72,7%
Autres recettes	33,3	26,3	46,1	36,4	31,0	-15,1	-32,8%
TOTAL	246,5	265,5	277,4	349,6	287,7	10,3	3,7%

Les recettes d'investissement sont en augmentation de 10,3 M€ par rapport à 2021, soit une hausse de 3,7 %.

Les fonds européens, qui enregistrent une hausse de 11,5 M€, explique en majeure partie l'augmentation globale des recettes d'investissement. La dynamique fiscale (+ 3,9 M€), le

FCTVA (+ 5,0 M€) et le remboursement des prêts consentis dans le cadre du fonds Résilience (+ 3,4 M€) permettent également de compenser la diminution des autres recettes.

Les autres recettes concernent principalement le remboursement d'avances (11,2 M€), le remboursement d'avance à l'Etat (6,6 M€), la participation de Nantes Métropole à la construction du CREPS (5,7 M€) et de la TVA récupérée (1,3 M€).

En 2021, le mécanisme de **gestion active de la dette** (recours à des crédits revolving) avait donné lieu à l'inscription en autres recettes et dépenses d'investissement de 25 M€. Le CESER s'était étonné des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable qui imposaient cette présentation.

1.4. Le taux d'affectation des dépenses

En M€ (hors fonds européens)	2018	2019	2020	2021	2022
Total voté - Fonctionnement	715	841	1 036	895	897
Affectations - Fonctionnement	700	828	991	871	872
Taux d'affectation - Fonctionnement	97,9%	98,5%	95,7%	97,3%	97,2%
Total voté - Investissement	517	520	571	641	608
Affectations - Investissement	474	468	477	584	520
Taux d'affectation - Investissement	91,7%	90,0%	83,5%	91,1%	85,5%

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

La Région ayant choisi de communiquer les affectations des autorisations de programme et d'engagement de manière globale, la comparaison avec le CA 2021 par commission sectorielle ne peut être réalisée.

Les taux d'affectation s'élèvent respectivement à 97,2 % pour la section de fonctionnement et de 85,5 % pour la section d'investissement.

1.5. Les dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement (en M€)	CA 2021	BP 2022	CFU 2022	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
Dépenses de personnel	175	179	183	8	4,6%
Charges générales	107	86	103	-4	-3,7%
Dette	27	29	28	1	3,7%
SOUS-TOTAL	309	294	314	5	1,6%
Politiques publiques	814	862	821	7	0,9%
Fonds européens	7	24	5	-2	-28,6%
TOTAL	1130	1180	1140	10	0,9%

Les dépenses de personnel représentent 16 % des dépenses de fonctionnement globales. Elles augmentent de 4,6 % par rapport à 2021, notamment en raison de l'augmentation du point d'indice (+ 3,5 %) des agents publics en juillet 2022, du glissement « vieillesse technicité » et de l'ajustement des effectifs dans les lycées en lien avec les ouvertures récentes.

La Région considère que ces efforts de gestion sont sans impact sur la qualité du service public. Le CESER encourage la Région à amplifier et communiquer sur ses processus d'évaluation des politiques publiques démontrant l'efficacité et motivant les choix opérés en période de sobriété budgétaire.

Par priorité régionale

Les dépenses de fonctionnement font l'objet ci-après d'une analyse par priorité régionale. Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement est le suivant :

Crédits de paiement (en M€)	Fonctionnement		Taux de réalisation
	BP 2022	CFU 2022	
1 - Agir en faveur de l'emploi et des entreprises	278,1	247,3	88,9%
2 - Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne	119,4	118,0	98,8%
3 - Promouvoir une écologie positive	421,5	420,0	99,7%
4 - Agir en proximité, pour un développement équilibré de nos territoires	360,9	354,7	98,3%
TOTAL	1 179,8	1 140,1	96,6%

Les dépenses de fonctionnement sont stables et proches du niveau de 2021 (+ 1,6 %), malgré le contexte inflationniste observé. Cette hausse est aussi portée par la volonté de la Région d'intégrer une meilleure couverture de ses risques, notamment dans le contexte de la certification de ses comptes. Cela se traduit par des dotations aux provisions de 10 M€ pour faire face notamment aux risques d'impayés sur les prêts Résilience et les prêts aux entreprises. Les règles comptables appliquées par la Région conduisent celle-ci à provisionner 100 % du risque lié aux prêts Résilience alors qu'une partie sera supportée in fine par les collectivités territoriales qui ont abondé le fonds.

Elles sont en retrait de 40 M€ par rapport au BP 2022 modifié à l'issue de la DM3 principalement en ce qui concerne les dépenses de formation professionnelle (27 M€) et les dépenses financées par des fonds européens (18 M€). Les dépenses prévues dans le cadre du plan REACT EU pour 8 M€ n'ont été réalisées qu'à hauteur de 0,15 M€.

Par commission sectorielle

Les dépenses de fonctionnement font également l'objet ci-après d'une analyse par commission sectorielle :

Crédits de paiement (en M€)	Fonctionnement			Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
	CA 2021	BP 2022	CFU 2022		
1 - Finances, ressources humaines, commande publique, affaires européennes et relations extérieures	316,1	327,6	319,7	3,6	1,1%
2 - Entreprises, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	47,1	51,8	50,4	3,3	6,9%
3 - Jeunesse, emploi, formations, lycées et orientation	313,3	336,5	307,8	-5,5	-1,7%
4 - Infrastructures, transports et mobilités durables	397,6	409,4	410,9	13,3	3,3%
5 - Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	13,2	15,4	12,5	-0,7	-5,1%
6 - Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	7,6	9,3	7,1	-0,4	-5,7%
7 - Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes-femmes	35,6	29,8	31,7	-4,0	-11,1%
TOTAL	1 130,4	1 179,9	1 140,1	9,7	0,9%

Ces variations font l'objet d'une analyse plus détaillée dans la partie 3 de cet avis par les commissions thématiques du CESER.

1.6. Les dépenses d'investissement

Dépenses d'investissement (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	CFU 2022
Dépenses d'investissement (hors dette)	589	637	647	733	608
Dont fonds européens	134	109	103	196	111
TOTAL hors fonds européens	455	528	544	538	497

Les dépenses d'investissement (hors dette et fonds européens) s'établissent à 497 M€ en 2022, en diminution par rapport aux années Covid mais à un niveau similaire à l'exercice 2019 compte tenu de l'inflation. Il convient de souligner, dans le contexte inflationniste que nous connaissons, que le montant des investissements en euros constants 2021 seraient de 472 M€.

Par priorité régionale

Les dépenses d'investissement, y compris celles financées par les fonds européens et le remboursement de la dette, font l'objet ci-après d'une analyse par priorité régionale. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est le suivant :

Crédits de paiement (en M€)	Investissement		Taux de réalisation
	BP 2022	CFU 2022	
1 - Agir en faveur de l'emploi et des entreprises	129,4	112,7	87,1%
2 - Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne	178,9	163,4	91,3%
3 - Promouvoir une écologie positive	131,5	102,1	77,7%
4 - Agir en proximité, pour un développement équilibré de nos territoires	418,5	353,5	84,5%
TOTAL	858,4	731,7	85,2%

Elles sont aussi en retrait de 40 M€ par rapport au BP 2022 modifié à l'issue de la DM3 principalement en ce qui concerne les investissements dans les lycées (21 M€) et la modernisation des infrastructures (26 M€).

Les dépenses financées par des fonds européens (111,4 M€), si elles sont en augmentation par rapport à 2021, sont très inférieures à ce que prévoyait le BP (195,6 M€). Aucune dépense n'a notamment été réalisée dans cadre des plans REACT EU (prévision de 20 M€) et FTJ (Fonds pour une transition juste prévus à hauteur de 12 M€).

Par commission sectorielle

Les dépenses d'investissement font également l'objet ci-après d'une analyse par commission sectorielle :

Crédits de paiement (en M€)	Investissement			Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en M€)	Évolution CFU 2022 / CA 2021 (en %)
	CA 2021	BP 2022	CFU 2022		
1 - Finances, ressources humaines, commande publique, affaires européennes et relations extérieures	265,9	236,6	249,7	-16,2	-6,1%
2 - Entreprises, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	91,1	98,0	90,2	-0,9	-1,0%
3 - Jeunesse, emploi, formations, lycées et orientation	171,3	183,9	167,3	-4,0	-2,3%
4 - Infrastructures, transports et mobilités durables	100,2	105,0	76,7	-23,4	-23,4%
5 - Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	95,2	91,4	106,6	11,4	12,0%
6 - Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	26,3	125,7	22,8	-3,5	-13,4%
7 - Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes-femmes	34,3	17,9	18,4	-15,9	-46,3%
TOTAL	784,3	858,4	731,7	-52,6	-6,7%

Ces variations font l'objet d'une analyse plus détaillée dans la partie 3 de cet avis par les commissions thématiques du CESER.

1.7. Les fonds européens

Les recettes liées aux fonds européens sont à mettre en regard des dépenses qu'ils financent :

Crédits de paiement (en M€)	Dépenses		Recettes		SOLDE		Évolution 2022/2021 (en M€)
	CA 2021	CFU 2022	CA 2021	CFU 2022	CA 2021	CFU 2022	
Fonds européens - Fonctionnement	6,2	5,4	31,1	11,1	24,9	5,7	-19,2
Fonds européens - Investissement	103,2	111,5	115,9	127,4	12,6	15,9	3,3
TOTAL	109,4	116,8	147,0	138,4	37,5	21,6	-15,9

Le tableau ci-dessus montre que les recettes de fonctionnement sont supérieures aux dépenses financées à la fois en 2022 et 2021, pour respectivement 5,7 M€ et 24,9 M€, ce qui a un effet favorable sur le niveau de l'épargne brute du même montant.

L'excédent des recettes sur les dépenses d'investissement de respectivement 15,9 M€ et 12,6 M€ est sans impact sur le niveau de l'épargne brute mais permet de réduire l'emprunt d'équilibre du même montant, soit 21,6 M€ au total.

Crédits de paiement (en M€)	Dépenses		Recettes		SOLDE		Évolution CFU 2022 / BP 2022 (en M€)
	BP 2022	CFU 2022	BP 2022	CFU 2022	BP 2022	CFU 2022	
Fonds européens - Fonctionnement	24,0	5,4	29,9	11,1	6,0	5,7	-0,3
Fonds européens - Investissement	195,7	111,5	186,8	127,4	-9,0	15,9	24,9
TOTAL	219,7	116,8	216,7	138,4	-3,0	21,6	24,6

Le tableau ci-dessus montre que l'impact des fonds européens n'avait pas non plus été totalement neutralisé dans le BP 2022.

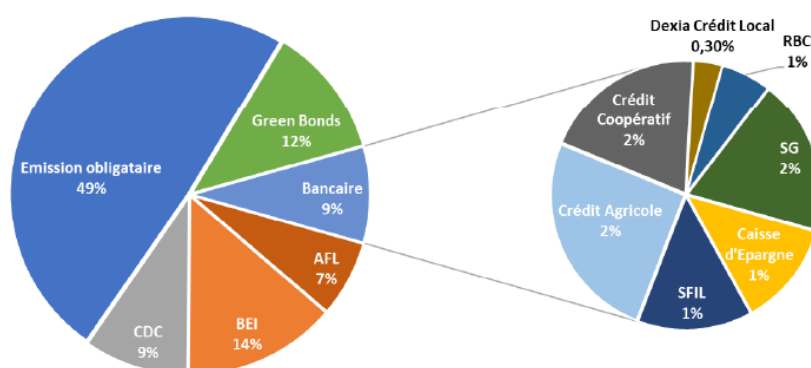
1.8. Évolution de la dette

Comme évoqué précédemment, les investissements réalisés lors de la crise Covid ont contribué à faire passer la capacité de désendettement de la Région de 4,8 à 9,1 années entre 2019 et 2021. L'exercice 2022 marque l'infléchissement de ce ratio à hauteur de 7,6 années, sous l'effet conjugué de la hausse des recettes (en lien avec l'inflation) et la sobriété en terme de dépenses.

La Région s'attache à poursuivre la diversification de sa dette afin de réduire sa dépendance à l'égard du secteur bancaire, a fortiori dans un contexte de hausse des taux. Ainsi l'emprunt obligataire représente 49 % de sa dette contractée.

Au 31 décembre 2022, l'encours de dette s'analyse comme suit :

Répartition de la dette par prêteurs au 31/12/2022



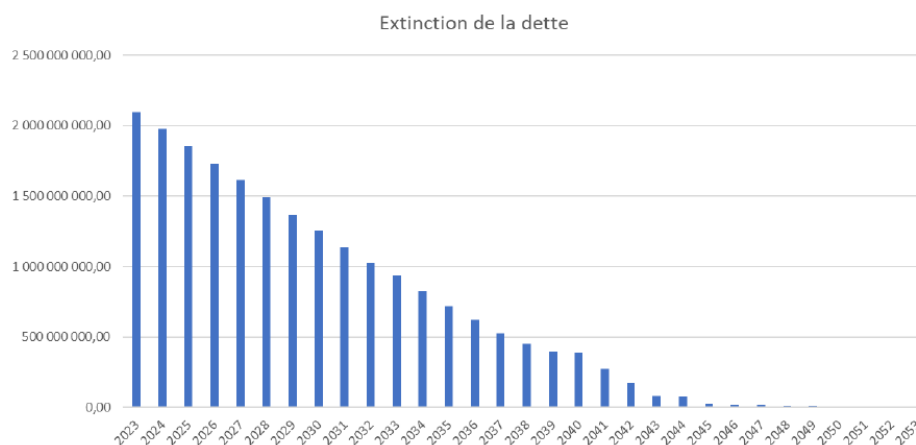
Document Région Pays de la Loire

Les principales caractéristiques de la dette financière sont les suivantes :

- Une durée moyenne de 9,4 ans (vs. 9,3 ans au 31/12/2021 et 8,3 ans au 31/12/2020) ;
- Un taux moyen de 1,30 % (vs. 1,33 % au 31/12/2021 et 1,44 % au 31/12/2020) ;
- 87 % de la dette à taux fixe (vs. 83 % aux 31/12/2021 et 31/12/2020) ;
- 9 % de la dette à taux variable (vs. 13 % aux 31/12/2021 et 31/12/2020) ;

- 4 % de dette à taux zéro (sans changement depuis 2017).

L'extinction de la dette au 31 décembre 2022 sur les années à venir est le suivant :



Document Région Pays de la Loire

La charge d'intérêts (28,49 M€) est en légère augmentation par rapport à 2021 (+ 4,2%). Le taux moyen observé en 2022 est plus faible que celui constaté en 2021 et 2020, la Région ayant un stock de dette composé très majoritairement de dettes à taux fixe et relativement faible. Au cours de l'année 2022, la Région indique avoir réussi à obtenir des conditions financières meilleures que d'autres collectivités locales. Le CESER rappelle que le contexte de remontée des taux longs¹ observé ces derniers mois aura inévitablement des conséquences sur le coût de la dette pour les années à venir.

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

Date d'encaissement	Nature de l'emprunt	Date d'échéance	Nominal contracté	Nominal mobilisé	Type de taux	Taux d'intérêt	Modalité de remboursement	Périodicité du remboursement	Classification
15/03/2022	Bancaire AFL consolidation	15/03/2052	30 000 000,00 €	25 000 000,00 €	Fixe	1,000%	Linéaire	Trimestrielle	1A
15/03/2022	Bancaire Société Générale	15/03/2052	30 000 000,00 €	30 000 000,00 €	Fixe	1,060%	Linéaire	Trimestrielle	1A
17/05/2022	Obligataire LBP	17/05/2042	35 000 000,00 €	35 000 000,00 €	Fixe	2,114%	In fine	In fine	1A
23/05/2022	Obligataire LBP	23/05/2042	50 000 000,00 €	50 000 000,00 €	Fixe	2,100%	In fine	In fine	1A
09/06/2022	Obligataire LBP	09/06/2037	65 000 000,00 €	65 000 000,00 €	Fixe	2,075%	In fine	In fine	1A
28/12/2022	Bancaire AFL phase de mobilisation	15/02/2023	30 000 000,00 €	30 000 000,00 €	Variable	EURIBOR3M + 0,10%	Linéaire	Trimestrielle	1A

1.9. Affectation du résultat de l'exercice

En M€	Fonctionnement	Investissement	TOTAL
Résultat 2022	227,9	-116,9	110,9
Résultat 2021	188,8	-143,4	45,4
Résultat 2020	249,1	-202,4	46,7
Résultat 2019	348,1	-315,8	32,3

Le résultat de l'exercice 2022 de 110,9 M€ est affecté au Budget Supplémentaire 2023 (cf. avis séparé). Son niveau beaucoup plus élevé que celui observé les années précédentes est à rapprocher de l'amélioration de l'épargne brute (cf. précédemment).

¹ Taux des emprunts à long terme

1.10. Les restes à payer

Les restes à payer (RAP) représentent le cumul des autorisations de programme (investissement) ou d'engagement (fonctionnement) ouvertes au cours de l'exercice et des exercices antérieurs pour lesquels aucun crédit de paiement n'a été réservé au 31 décembre 2022 :

Au 31 décembre (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022
Fonctionnement	378,8	345,5	543,1	613,4	701,6
Investissement	1 867,9	1 823,2	1 815,9	1 798,6	2 021,5
TOTAL	2 246,7	2 168,7	2 359,0	2 412,0	2 723,0

L'augmentation du stock de RAP est à rapprocher du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et surtout de la programmation 2021-2027 des fonds européens inscrite en totalité et pour laquelle il reste 284 M€ à décaisser sur les exercices ultérieurs.

Le ratio de couverture traduit la durée résiduelle nécessaire au financement des restes à payer (en années) sur la base des crédits de paiements mandatés durant l'exercice. Il s'établit comme suit :

- Fonctionnement : 0,62 année (vs. 0,74 année en 2021, 0,69 année en 2020 et 0,41 année en 2019) ;
- Investissement : 3,32 années (vs. 3,22 années en 2021, 3,60 années en 2020 et 3,75 années en 2019).

Par ailleurs, les montants qui seront réellement payés au titre de ces restes à payer seront très probablement d'un montant inférieur, compte tenu du fait que les autorisations votées ne sont jamais affectées en totalité (cf. taux d'affectation) et que les crédits de paiement ne sont également pas mandatés à 100 % (cf. taux de réalisation).

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 comptes². 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 2022 (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, notamment des lycées (hors opérations de logements sociaux). Le

² Cf. recommandation exprimée dans le cadre de la préparation à la certification des comptes – §3 de l'avis CESER de juillet 2020

capital restant dû au titre de ces emprunts garantis s'élève à 56,8 M€ pour un montant à l'origine de 82,8 M€.

Les garanties octroyées en 2022 concernent le lycée Les Buissonnets pour un emprunt de 1,5 M€.

2. Certification des comptes 2022

Comme évoqué dans nos précédents avis des 18 juin 2019 (sur le BS 2019) et 21 juin 2022 (sur le CA 2021), 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 & Poor's. 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 à 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 2022 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 2022 ainsi que le résultat de ses opérations pour l'exercice écoulé »

Ces réserves se résument comme suit :

Réserves	Comptes 2020	Comptes 2021	Comptes 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	Réserve levée
Contribution SNCF ; charges de 173,7 M€ au titre de 2022		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.	Réserve pour limitation maintenue du fait de l'absence de contrôle interne formalisé, ne permettant pas de justifier le montant de 173,7 M€ comptabilisé en 2022 au titre de la contribution annuelle SNCF.
DETTES NON FINANCIERES (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	N/A
FONDS EUROPEENS : FEADER et FEAMP (65,8 M€)	Réserve pour limitation du fait de l'impossibilité de valider les montants notifiés par la Commission européenne	Réserve pour limitation maintenue	Réserve pour limitation maintenue (1)
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	N/A
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	N/A
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	N/A
ENGAGEMENTS HORS BILAN	Réserve pour limitation quant à l'exhaustivité des engagements hors bilan pour lesquels le déploiement des procédures de contrôle interne sont en cours de déploiement (recensement)	Réserve pour limitation maintenue	Réserve pour limitation maintenue

(1) Ces deux réserves visent :

- pour l'une l'impossibilité pour la Région de contrôler la fiabilité du montant des recettes fiscales reçues de l'Etat ;
- pour l'autre l'impossibilité de contrôler le montant des fonds FEADER et FEAMP de la programmation 2014-2020 notifiés par l'ASP (Agence des Services de Paiement).

Elles sont maintenues en l'absence de communications des données nécessaires au contrôle de la part respectivement de l'Etat et de l'ASP.

(2) 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.

La Région poursuit la mise en œuvre de son plan d'actions pour lever les réserves qui sont à sa main. Elle propose à l'assemblée régionale de modifier en 2023 les règles d'amortissement des immobilisations pour respecter les règles comptables (cf. avis BS 2023 séparé), la Région entendant proroger d'un an l'expérimentation en cours (renouvelable chaque année pendant quatre ans).

La généralisation ou pas de cette expérimentation aux collectivités territoriales appartient au Parlement. Quelle que soit cette décision, la Région des Pays de la Loire en étant candidate à l'expérimentation dès 2016 aura pris une longueur d'avance.

3. Observations des commissions thématiques du CESER

3.1. Santé – Social (C2)

Remarque préliminaire sur la santé :

Après la suppression du e-pass santé en 2022, au motif invoqué par la Région de la prise en charge par l'État des situations de contraception, objet de 80 à 95 % des demandes faites dans le cadre de ce dispositif, le CESER constate que la Région n'a pas poursuivi son aide financière aux jeunes sur les questions de santé, de prévention et de bien-être.

Parallèlement, le CESER alerte sur le fait que la santé, le bien être, la prévention en santé et le harcèlement apparaissent comme des sujets de plus en plus prégnants. Ces sujets étant pris en compte dans la dimension Jeunesse des appels à projets, le CESER souhaiterait que des éléments de répartition thématiques et géographiques puissent être réalisés, analysés et communiqués dans le cadre d'un bilan.

Dans le cadre des travaux consultatifs et collaboratifs menés avec des jeunes par la Région et en lien avec la contribution « JeunesseS, Pouvoir de dire, pouvoir d'agir », le CESER souhaite que la dimension santé puisse être examinée.

Investissement

Volet Santé

Ligne 188 Santé, vieillissement, handicap / S201 Agir en faveur de la santé avec les acteurs des territoires

Le CESER observe que le taux de réalisation pour le soutien aux investissements dans le domaine de la santé est de 76,8 %, dû, selon la Région, à des retards de programmes ou de demandes de paiements.

Formations sanitaires et sociales

Ligne 373 Formation - Visa sanitaire et social / E502 Déployer des formations sanitaires et sociales de qualité

Les dépenses d'aide aux établissements sanitaires et sociaux ont augmenté de 1 M€, à hauteur de 4 M€, ce qui correspond à la montée en charge des projets soutenus (IFSI des centres hospitaliers de Nantes, Cholet, Angers, Saint-Nazaire et Chateaubriant). Le CESER note un taux de réalisation de 82,4 %, ce qui correspond à une sous-consommation des crédits d'environ 800 000 €.

Fonctionnement

Formations sanitaires et sociales

Ligne 524 Formation - Visa sanitaire et social / E502 Déployer des formations sanitaires et sociales de qualité

Le CESER note un taux de réalisation des dépenses de fonctionnement pour le déploiement des formations sanitaires et sociales à hauteur de 96,4 %.

La Région a fait un effort significatif pour le déploiement de places supplémentaires en formations en soins infirmiers, aides-soignants et accompagnement éducatif social et a reçu pour cela une dotation de 8,17 M€ de la part de l'Etat dans le cadre du Ségur de la santé. De plus, 1,87 M€ ont été versés dans ce cadre au titre de la revalorisation salariale des agents exerçant dans les instituts de formations paramédicales et de sage-femmes.

Le CESER note cependant que 2 M€ restent non consommés dans un secteur confronté à de très fortes tensions. Si cette sous-consommation est liée à un manque de candidats, il serait utile de se questionner sur l'opportunité de renforcer les moyens en orientation et d'améliorer l'accès aux formations.

Sur les 110,9 M€ d'excédent résiduel, 27 M€ proviennent de crédits de la formation professionnelle non réalisés et la totalité de cet excédent est affecté à la réduction de la dette. Au regard des besoins bien documentés, le CESER s'étonne de cette situation. A minima, il aurait vu avec intérêt la réaffectation des crédits non utilisés pour amplifier les actions de mobilisation à destination des métiers du sanitaire et social et plus largement aux secteurs en tension (cf. la saisine de la Région « Emploi, métiers en tension »).

La non-consommation de ce budget qui est un investissement pour l'avenir de la région, si elle devait se renouveler, risquerait de voir s'aggraver la situation des personnes de l'emploi et plus globalement de l'activité économique.

Ligne 522 Conditions de vie des apprenants / E503 Financer des apprenants engagés vers l'emploi

Concernant le financement des apprenants engagés vers l'emploi, le taux de réalisation de 81,5 % (correspondant à une sous-consommation de plus de 10 M€) interroge au regard des nombreux freins à la formation et à l'emploi pour lesquels le CESER a dédié une préconisation spécifique « Lever les freins périphériques à la formation et à l'emploi » dans sa contribution au Schéma régional des formations sanitaires et sociales.

Promouvoir l'égalité, le civisme et l'engagement (C2/C7)

Ligne 376 Vie asso, égalité H-F, bénévolat, lutte précarité / S105 Promouvoir l'égalité, le civisme et l'engagement

Le CESER relève que seulement 63,2 % des crédits prévus en fonctionnement dans le BP 2022 ont été consommés. Il constate que dans le secteur social notamment, certaines têtes de réseaux et associations ont vu leurs subventions significativement diminuées. Sans clé de compréhension complémentaire, il s'interroge sur les raisons de cette sous-consommation.

Le CESER note le choix de la Région d'accompagner, en s'appuyant sur des « têtes de réseaux », la modélisation de projets, notamment dans les territoires en difficulté. Le CESER souligne la qualité du travail réalisé par les associations dans le cadre de partenariats avec la Région. Il rappelle son attachement à la liberté d'initiative nécessaire à une réponse adaptée aux besoins des Ligériens.

3.2. Économie – Emploi – Recherche – Innovation (C3)

La comparaison entre, d'une part, les crédits votés au BP 2022 et, d'autre part, le compte financier unique (CFU) 2022 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 qui reste marqué par de nombreuses incertitudes :

- Les autorisations de programme (AP) sont exécutées à hauteur de 91,1 % sur la commission sectorielle n°2 du conseil régional (entreprise, développement international, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche) et à 71,3 % sur la commission sectorielle n°6 (agriculture, agro-alimentaire, forêt, pêche et mer).
- Les autorisations d'engagement (AE) sont exécutées à hauteur de 97,2 % sur la commission sectorielle n°2 et à 76,75 % sur la commission sectorielle n°6.

Comme cela avait été déjà souligné l'année précédente, le CESER note que la moindre affectation budgétaire en investissement sur la commission sectorielle n°6 s'explique principalement par l'articulation avec les dispositifs nationaux et européens de relance. **En 2022, la Région a cherché à assurer le maximum de convergence avec les aides nationales déployées dans le cadre du plan de relance en orientant des dossiers sur ces dispositifs, ce qui a pu peser sur l'exécution de certaines lignes régionales.**

Au BP 2022, la ligne E100 « *Agir pour préserver la diversité de notre tissu économique au service d'une réindustrialisation durable de notre territoire* » comprenait **le soutien régional à Solutions & Co. La présentation a évolué en cours d'exercice avec l'ouverture d'une ligne budgétaire dédiée** à ce soutien (E103), à iso périmètre budgétaire.

Observations complémentaires sur la session de juin :

Dans le cadre de cette session de juin, plusieurs subventions d'investissement sont présentées pour des **opérations immobilières universitaires**, inscrites au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2021-2027. Le CESER se réjouit de ces soutiens qui concrétisent les engagements pris au titre du nouveau CPER. Comme il l'avait souligné dans le cadre de son avis sur le CPER 2021-2027, la rénovation des bâtiments universitaires est de première importance, pour la qualité d'enseignement des étudiants et des personnels. La modernisation des campus ligériens participe au dynamisme et à l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche.

De même, comme cela avait été souligné dans le cadre d'avis précédents (notamment sur le SRDEII), le CESER insiste sur l'importance de **considérer les impacts sociaux, organisationnels et humains des évolutions et transformations technologiques & numériques.**

Compte tenu de l'aspect expérimental des **campus connectés** « A2PAS », le CESER suivra avec attention la **démarche de suivi évaluation ministérielle** qui est en cours.

Enfin, le CESER note le soutien régional de **2 540 000 € apporté à Nantes Université pour le projet de datacenter à Nantes**. Dans le cadre de son audition avec le vice-président, le CESER a insisté sur le fait que cet équipement mutualisé soit respectueux de l'environnement et sobre sur le plan énergétique.

3.3. Infrastructures – Déplacements – Télécommunications – Énergie (C4)

Les taux d'exécution des crédits de paiement sont globalement élevés, approchant les 100 %. Des lignes sont en dépassement en investissement, notamment sur le rapport T300 (infrastructures ferroviaires) et T200 (Grand Port Maritime).

D'autres lignes donnent lieu à des taux de réalisation en-deçà de 75 % :

- Ligne T301- renforcer l'attractivité et l'accessibilité de la Région en modernisant les infrastructures :
 - **74,4 % en fonctionnement** : la sous-exécution provient, selon la Région, du non-rattachement à l'exercice 2022 du paiement du dernier appels de fonds du Département de la Vendée dans le cadre de l'exploitation des liaisons maritimes Yeu-continent, qui lui a été confiée par délégation de la Région.
 - **62,2 % en investissement** (42,3 M€ réalisés, 68,1 M€ votés) : la Région explique cette sous-exécution notamment par la non-réalisation du déploiement d'équipement de vidéoprotection en gare (- 1 M€), d'un report du projet PEM de Nantes sur un millésime 2023, pour des raisons techniques (-700 000 € par rapport aux prévisions) et d'un report de lancement d'études de PEM par les Agglomérations Maitres d'Ouvrage (- 800 000 €).
- Ligne T302 - améliorer l'expérience usager sur les mobilités durables :
 - **39 % en fonctionnement.**
 - **0 % en investissement** : 4,8 M€ votés.
 - ⇒ En investissement, comme en fonctionnement, la sous-exécution des crédits de paiement provient selon la Région du report du projet de Schéma régional de distribution, ainsi que de transferts d'opérations entre les lignes T302 et T303.
- Ligne T303 - déployer des services de transport de proximité
 - **50,7 % en investissement** : La sous-exécution provient notamment des difficultés de l'attributaire du marché « mobilier urbain » à fournir les biens commandés, et du fait que la Région est tributaire des appels de fonds des communes et EPCI pour les opérations de sécurité des points d'arrêts.
- Ligne T101 - Assurer une transition énergétique : vers la neutralité carbone et une région à énergie positive.
 - **65 % en fonctionnement** : 4,2 M€ réalisés, 6,5 M€ votés. Les actes ont été réalisés mais des problèmes techniques ont conduit à décaler les paiements sur l'année 2023.

Observations complémentaires sur la session de juin :

Le principal dossier de la session pour la C4 concerne l'ouverture à la concurrence de l'exploitation du lot TER Tram-Train et Sud Loire. Le prestataire devrait prendre en charge l'exploitation de ce lot progressivement entre 2025 et 2027.

A date, le CESER ne dispose pas des éléments qui figurent dans le contrat avec le prestataire retenu, notamment en matière de desserte. Ces informations seront communiquées à l'issue de la signature effective du contrat, qui devrait intervenir dans les prochaines semaines.

Comme prévu dans le règlement du marché, les candidats finalistes non retenus seront indemnisés.

La Région souligne par ailleurs que l'augmentation de 67 % de l'offre km-train entre 2021 et 2031 devrait être mise en œuvre par les opérateurs dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Les lignes restant de la compétence de l'opérateur historique dans le cadre monopolistique devraient voir leur offre augmenter globalement de 1 % par an d'ici à 2031.

Par ailleurs, le Conseil Régional présente l'état des travaux de la Commission consultative des services publics locaux en 2022 sur les rapports d'activités des DSP de l'année 2021. Le CESER regrette le décalage temporel dans la présentation de ces documents. Il note l'urgence d'amélioration de la gare routière d'Angers, notamment en matière de sécurité et d'accès des voyageurs.

Le CESER souhaiterait également que dans chaque rapport de délégation de service public des transports routiers figure le taux indicatif de couverture par les voyageurs, si possible détaillé pour chaque ligne routière.

Enfin, lors de l'audition de la Région par la commission 4, l'entrée de la SEM croissance verte au capital de la SAS Noyant bio énergie a été évoquée. Il s'agit d'un projet de méthanisation que la Région estime de taille moyenne qui rentre dans le cadre fixé par le schéma régional biomasse. Elle souhaite ainsi suivre dans le temps les engagements de ce projet. Le CESER prend acte de cette décision, et souhaiterait savoir si la SEM a vocation à entrer au capital d'autres projets d'énergies renouvelables sur le territoire.

3.4. Aménagement des territoires – Cadre de vie (C5)

La comparaison entre, d'une part, les crédits votés en 2022, et d'autre part, le compte financier unique 2022 ne fait pas apparaître d'écarts significatifs. Cela traduit une bonne exécution budgétaire.

En ce qui concerne l'accompagnement des territoires (ligne S200), les crédits d'investissement (CPI) et de fonctionnement (CPF) sont consommés à hauteur de 100 % pour un montant de 64,9 M€.

Sur les politiques environnementales, nous notons aussi un bon taux d'exécution en CPI et CPF qui est autour de 95 % pour un montant de :

(Ligne T100) 6,1 M€ pour préserver la biodiversité ;

(Ligne T102) 5,6 M€ pour reconquérir la ressource en eau ;

(Ligne T103) 1,4 M€ pour l'économie circulaire et déchets ;

(Ligne T104) Nous notons que le taux de réalisation du programme REVERS'EAU en CPI est de 89 % pour un montant de 71 829 € mais seulement de 45 % en CPF pour un montant de 248 330 € qui s'explique notamment par un retard de dépôts de dossiers.

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

Concernant le périmètre équivalent à la C6, les taux de réalisation par rapport au BP 2022 et au total voté 2022 sont identiques. Ils sont de 91,3 % en CPI et 92,5 % en CPF, soit une excellente moyenne.

Concernant la ligne J100 – Soutenir l'apprentissage, la Région indique avoir mis en œuvre en 2022 le mécanisme de fongibilité permis par le décret du 28 décembre 2021 (autorisant le basculement des financements de France Compétences du fonctionnement vers l'investissement, en cas de sous-utilisation de l'enveloppe régionale en fonctionnement). Elle avait en effet constaté l'importance des projets d'investissement des CFA (au-delà des 13 M€ d'AP inscrits au BP 2022), au regard d'une moindre utilisation des aides en fonctionnement (environ 8 M€ sur les 10,9 M€ d'AE inscrits au BP).

Crédits de paiement d'investissement

On note :

- une sous-consommation sur les lignes J500 - Accompagner la jeunesse (39,4 %), J200 - Garantir un fonctionnement performant des lycées publics (67,1 %), J300 - Investir dans les lycées (76,1 %) et J400 - Valoriser les métiers, lutter contre le décrochage et faciliter l'insertion professionnelle sur le territoire (81,9 %)

Concernant la ligne J200, la Région explique la sous consommation par des appels d'offre infructueux, des travaux préalables en retard ou l'indisponibilité des locaux qui n'ont pas permis de changer des équipements restauration de lycées comme prévu.

Concernant la ligne J500, la Région avait provisionné en 2022 160 000 € pour les paiements des développements informatiques de la mesure « job étudiant : prime de 200 € » mais aussi pour les développements d'une potentielle nouvelle mesure dont le besoin aurait pu émerger suite à la concertation jeunesse de la Région, mais cela n'a pas été le cas.

- et à l'inverse une surconsommation sur la ligne J202 - Contribuer à la réussite des élèves des établissements privés (103,9 %), due d'une part au « report » du paiement « monordiaulycée » lié à la distribution des ordinateurs fin 2021 et d'autre part au contexte post Covid avec une reprise des opérations de travaux dans les établissements privés.

Les autres lignes sont proches de 100 % de réalisation.

Crédits de paiement de fonctionnement

On note :

- une sous-consommation sur les lignes E501 - Former des professionnels pour un retour rapide à l'emploi (85,7 %) et J203 - Accompagner les élèves dans la réussite de leur parcours scolaire (79,3 %). Selon la Région, la sous consommation sur la ligne E501 s'explique par l'insuffisance des orientations en formation (sur les 23 501 places ouvertes pour les demandeurs d'emploi par la Région, 72 % ont effectivement été pourvues).
- et à l'inverse une surconsommation sur les lignes J200 - Garantir un fonctionnement performant des lycées publics (105,9 %), J202 - Contribuer à la réussite des élèves des établissements privés (106 %) et J500 - Accompagner la jeunesse (107,8 %).

La surconsommation sur la ligne J200 (Garantir un fonctionnement performant des lycées publics) est liée à l'augmentation du coût du chauffage et de l'électricité (3,4 M€ d'aides votées en 2022), celle de la ligne J202 (Contribuer à la réussite des élèves des établissements privés) est due aux CP additionnels pour payer les subventions aux lycées privés, et celle de la ligne J388 au succès de la mesure « job étudiant : prime de 200 € ».

Les autres lignes sont proches de 100 % de réalisation.

Concernant les jeunes, le CESER constate que les mesures qu'il avait préconisées dans sa contribution « Jeunes : pouvoir de dire, pouvoir d'agir » n'ont pas trouvé leur traduction dans les politiques régionales. Il prend note des travaux collaboratifs avec des jeunes menés actuellement par la Région. Il demande, à la suite de sa contribution en réponse à la saisine de la Présidente de Région, à pouvoir être associé aux travaux en cours.

Protocole de préfiguration de France Travail en Pays de la Loire

Le CESER remarque qu'une majorité des 17 engagements de ce protocole existaient déjà. Il comprend que pour la Région, il s'agit de faire connaître les dispositifs déjà existants.

Il rappelle d'ailleurs qu'il avait formulé une série de préconisations dans son étude Métiers en tension d'octobre 2021 qui se retrouvent dans plusieurs de ces engagements.

Il s'étonne de l'absence de mention dans ce protocole :

- des Missions locales et de Cap emploi, opérateurs du futur France Travail au même titre que Pôle emploi,
- des freins périphériques à l'emploi, pourtant cruciaux pour l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées,
- de la notion d'accompagnement, fondamentale dans la formation de tous et plus particulièrement des publics très éloignés de l'emploi, pour lesquels une « marche » d'inclusion sociale est souvent à franchir avant même d'envisager d'intégrer une formation,
- de la formation aux métiers émergents.

A l'inverse, en termes de gouvernance, le CESER est satisfait que le Comité régional France Travail devienne une commission du CREFOP, qui présente l'avantage de réunir l'ensemble des partenaires sociaux, et du fait que les CLEFOP soient mentionnés explicitement dans le protocole et conservent ainsi toute leur utilité.

Il s'interroge par ailleurs sur la manière dont sera suivie et évaluée la mise en œuvre de ce protocole, notamment au regard des forts engagements pris majoritairement par Pôle emploi sans que des moyens nouveaux soient identifiés.

Le CESER rappelle que la formation à distance n'est pas adaptée à tous les métiers et préconise qu'il y soit fait recours avec parcimonie et seulement en complémentarité d'un accompagnement humain pour lequel une partie au moins de « présentiel » est indispensable.

3.6. Culture – Patrimoine – Sport – Tourisme – Vie associative (C7)

D'une manière générale les taux de réalisation liés aux domaines traités par la C7 sont particulièrement élevés et souvent supérieurs à 100%. Il faut y voir deux phénomènes :

- Le dynamisme des opérateurs et partenaires de la société civile ligérienne en matière de tourisme, culture, patrimoine et activités sportives après une crise sanitaire éprouvante et le maintien d'un plan de relance nécessaire (réajusté en 2022).
- L'effet des reports et redéploiements opérés au sein des programmes avec des arbitrages favorables aux domaines des politiques publiques concernées.

Tourisme

Les taux de réalisation en investissement et fonctionnement sont supérieurs à 100 %. Les saisons touristiques 2021 et 2022 ont traduit une reprise effective d'activité. Cependant le « mur de la dette » lié au remboursement du PGE (Prêt Garanti par l'État) impacte et continuera à impacter un certain nombre de structures et entreprises, avec des incidences sur les investissements.

Les difficultés de recrutement et de logement des salariés sur l'ensemble des métiers de la filière, constatées dès 2021, constituent toujours un important facteur d'inquiétude.

Autonomie des jeunes / e.pass jeunes

Le CESER note que le Pass culture national (ministère de la Culture) a conduit les collectivités à adapter leurs propres dispositifs.

Le e.pass jeunes, relevant budgétairement de la CS3 depuis le BP 2022, concerne en pratique trois commissions sectorielles (CS3, CS5, CS7). Depuis l'arrêt du e.pass santé (juillet 2022), le CESER n'est plus en mesure de porter une appréciation sur la politique régionale dans ce domaine.

Investissement

Même si la ligne budgétaire dédiée aux développements techniques du e.pass est modeste, sa réalisation n'est que de 40 %. Cette sous-utilisation s'explique par le provisionnement de CPI en vue de nouveaux développements qui auraient pu émerger suite à la concertation jeunesse. Mais durant les échanges de la Région avec des jeunes, ceux-ci ont surtout remonté le besoin d'une meilleure communication sur les mesures existantes avant d'en développer de nouvelles.

Fonctionnement

Le taux de réalisation affiché est de 107,8 %. Il s'explique par une montée en puissance du dispositif « job étudiant : prime de 200 € ». Initialement évalué à 7 000 demandes, il en a atteint 11 000. En revanche, le e.pass culture sport apparaît sous-utilisé par rapport au prévisionnel : l'état d'exécution des recettes 2022 indique une somme provisionnée de 440 000 € (soit 55 000 e.pass) et le réalisé est seulement de 324 920 € (soit 40 615 e.pass).

Accompagner la jeunesse est une priorité du mandat régional. Elle se décline à travers plusieurs volets (coupons sport, culture et patrimoine, « job étudiant : prime de 200 euros », rencontres dans le cadre du Big bang de la jeunesse...). En raison de l'éclatement des compétences, le CESER a du mal à agréger et comprendre le résultat global de ces opérations.

Culture, patrimoine, Fontevraud

Le taux de réalisation pour le patrimoine et celui pour l'Abbaye royale de Fontevraud peuvent résulter de phénomènes conjoncturels ne pouvant pas être analysés. Le CESER ne dispose pas des éléments permettant d'apprécier ces données, qui sont liées aux crédits de paiement de fonctionnement. Il en est de même pour les crédits de paiement d'investissement.

En fonctionnement, le taux de réalisation est de :

- 98,2 % pour la culture ;
- 132,3 % pour le patrimoine ;
- 176,7 % pour Fontevraud.

Vie associative

Le taux de réalisation est de 63,2 % en fonctionnement. Le CESER n'est pas parvenu à comprendre la sous réalisation de cette ligne partagée entre les compétences de la C2 et de la C7. Pourtant les domaines concernés sont sensibles. Ils requièrent des clés de lecture.

La définition des politiques publiques nécessite de concerter avec l'ensemble des parties prenantes. Le CESER souhaite que cette concertation, qui a toujours été régulière, avec les acteurs associatifs ligériens, demeure et puisse perdurer.