

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2025



SOMMAIRE

1-	Une croissance mondiale dans l'incertitude.....	2
1.1-	Des prévisions de croissance en zone euro revues légèrement à la hausse.....	2
1.2-	Une inflation en repli mais toujours élevée et un assouplissement des politiques monétaires plus lent que prévu.....	3
1.3-	Des incertitudes sur la fin 2024 qui pourraient peser sur la croissance.	5
2-	En France, une rentrée sous tension.....	6
2.1-	La croissance française meilleure qu'attendu.....	6
2.2-	Mais une croissance modérée et fragile	7
2.3-	Une situation politique qui pourrait constituer un aléa sur la croissance	10
2.4-	Une situation des comptes publics de la France préoccupante dénoncée par la Cour des Comptes	11
2.5-	Une situation financière des collectivités qui reste globalement saine malgré une détérioration en 2023	13
3-	Une ambition régionale réaffirmée dans un contexte budgétaire toujours plus contraint ...	15
3.1-	Des collectivités locales dans le flou face à l'incertitude budgétaire du Projet de Loi de Finances 2025.....	15
3.2-	Une prospective budgétaire construite autour d'un double enjeu : maîtriser les dépenses de fonctionnement pour préserver l'investissement et préparer l'avenir	16
3.2.1 -	Les hypothèses d'évolution des recettes	16
	Les recettes de la section de fonctionnement	16
	Les recettes de la section d'investissement	20
3.2.2-	Les hypothèses d'évolution des dépenses.....	22
	Les dépenses réelles de fonctionnement : Une équation budgétaire complexe qui exige de poursuivre nos efforts de sobriété	22
	La programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement : une trajectoire ambitieuse pour faire face aux défis de demain.....	24
3.3 -	Synthèse de la nouvelle trajectoire financière	30

1- Une croissance mondiale dans l'incertitude

1.1- Des prévisions de croissance en zone euro revues légèrement à la hausse

Selon les dernières données de l'OCDE¹, la croissance du PIB mondial devrait atteindre 3,2 % en 2024, au même niveau qu'en 2023, et rester stable en 2025. Les grandes institutions semblent ainsi s'accorder sur les perspectives de croissance tant à l'échelle mondiale que pour la zone euro.

	2024			2025		
	OCDE	FMI	BCE	OCDE	FMI	BCE
Croissance mondiale	3,2	3,2	3,3	3,2	3,2	3,3
Croissance zone euro	0,7	0,9	0,8	1,3	1,5	1,3

Sources (1), (3), (4)

L'indice PMI composite² de l'activité mondiale est reparti à la hausse en août, selon les données fournies par S&P Global, augmentant de 0,3 point après deux mois de baisse, pour atteindre 52,8. Un signal qui semble encourageant mais qui masque un décalage net entre le secteur des services (en progression) et le secteur manufacturier (en contraction)³.

Ainsi, au regard des résultats meilleurs que prévus enregistrés sur le premier trimestre 2024, les projections de croissance pour la zone euro ont été revues ainsi à la hausse par les services de la BCE⁴ qui a, en revanche, légèrement revues à la baisse ses perspectives pour 2025.

Selon l'estimation provisoire d'Eurostat, la croissance trimestrielle s'est ainsi établie à 0,3 % en zone euro au premier trimestre de l'année sous l'effet principalement des exportations nettes. L'agence prévoit d'ailleurs que le PIB en volume se renforce encore en 2024, toujours soutenu par la demande extérieure mais également par l'augmentation des revenus des ménages, et un léger redressement de l'investissement des entreprises, des investissements verts et numériques.

Les perspectives restent cependant différentes d'un pays à l'autre, avec une croissance modérée en Europe, mais forte aux États-Unis et dans de nombreuses économies émergentes.

¹ Perspectives économiques : Une croissance mondiale régulière attendue en 2024 et 2025 – OCDE – mai 2024, et perspectives ajustées en septembre 2024

² L'indice PMI composite est indicateur économique qui combine les données des indices PMI manufacturier et des services pour fournir une vision plus complète et globale de l'activité économique ; un indice PMI supérieur à 50 indique une expansion de l'activité économique par rapport au mois précédent, tandis qu'un indice inférieur à 50 indique une contraction. Un indice de 50 indique une stagnation de l'activité économique.

³ EcoWeek numéro 24.31 du 10 septembre 2024 – BNP Paribas

⁴ Perspectives économiques de la zone euro par la Banque Centrale européenne – Eurosysteme de juin 2024

1.2- Une inflation en repli mais toujours élevée et un assouplissement des politiques monétaires plus lent que prévu

L'inflation a amorcé depuis mi 2023 un reflux progressif qui devrait se poursuivre. Au niveau mondial, elle évoluerait de 6,9 % en 2023 à 5 % en 2024 et 3,4 % en 2025¹. Pour la zone euro, la BCE⁴ table toutefois sur une baisse de l'inflation (IPCH⁵) plus lente que prévue à 2,5% en 2024 et 2,2% en 2025.

Projections de croissance et d'inflation dans la zone euro

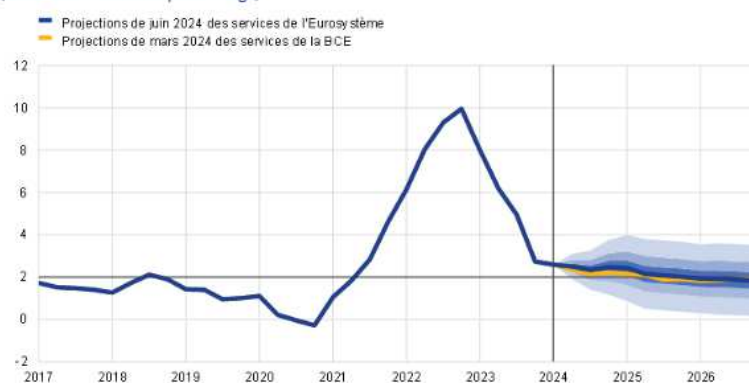
(variations annuelles en pourcentage, révisions en points de pourcentage)

	Juin 2024				Révisions par rapport à mars 2024			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
PIB en volume	0,6	0,9	1,4	1,6	0,1	0,3	-0,1	0,0
IPCH	5,4	2,5	2,2	1,9	0,0	0,2	0,2	0,0
IPCH hors énergie et produits alimentaires	4,9	2,8	2,2	2,0	0,0	0,2	0,1	0,0

Notes : Le PIB en volume est calculé à partir de moyennes annuelles de données corrigées des variations saisonnières et du nombre de jours ouvrés. Les données rétrospectives peuvent différer des dernières publications d'Eurostat en raison de dates de publication postérieures à la date d'arrêt des projections. Les données (y compris trimestrielles) peuvent être téléchargées à partir de la [base de données sur les projections macroéconomiques \(Macroeconomic Projection Database\)](#) du site Internet de la BCE.

Hausse des prix mesurée par l'IPCH dans la zone euro

(variations annuelles en pourcentage)



Notes : La ligne verticale indique le début de l'horizon de projection. Les fourchettes de projection donnent une indication du degré d'incertitude et sont construites de manière symétrique. Elles sont calculées à partir d'erreurs de projection antérieures, après correction des valeurs extrêmes. Les intervalles, du plus foncé au plus clair, reflètent différents degrés de probabilité (30 %, 60 % et 90 %) que la hausse effective de l'IPCH se situe à l'intérieur des fourchettes correspondantes. Pour plus d'informations, cf. l'encadré intitulé « Illustration de l'incertitude entourant les projections » figurant dans les projections macroéconomiques de mars 2023 pour la zone euro établies par les services de la BCE.

A fin juin, l'inflation IPCH atteint 2,5 %. La BCE anticipe une stabilité des prix à court terme, puis une légère volatilité essentiellement liée à des effets de base relatifs aux prix de l'énergie, avant de ralentir davantage pour revenir à des niveaux proches de l'objectif à 2%.

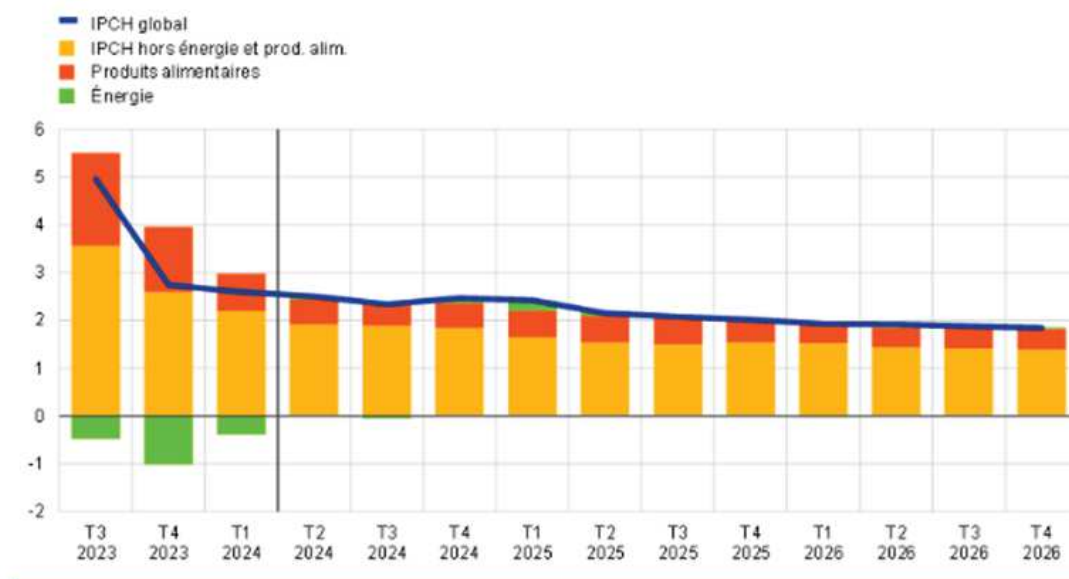
⁵ L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) est utilisé pour les comparaisons entre membres de l'Union européenne. Il est calculé pour tous les ménages, en France. La principale différence entre l'IPCH et l'IPC porte sur les dépenses de santé : l'IPCH suit des prix nets des remboursements de la sécurité sociale tandis que l'IPC suit des prix bruts.

Evolution prévisionnelle des principales composantes de l'IPCH dans la zone euro⁴ :

- Les prix de l'énergie : augmentation à la mi 2024 en raison d'effets de base haussiers, du retrait des mesures gouvernementales de compensation des prix élevés de l'énergie et du renchérissement récent du pétrole brut,
- Les prix des produits alimentaires : globalement stables à court terme et hausse modérée par la suite grâce à la baisse des cours de l'énergie et des matières premières alimentaires,
- Les prix des biens industriels non énergétiques : en diminution depuis début 2024 après avoir subi les effets haussiers des goulets d'étranglement au niveau de l'offre et des effets indirects découlant des augmentations antérieures des prix de l'énergie et des produits alimentaires. Les projections n'intègrent, que dans une faible proportion, les effets des tensions géopolitiques au Moyen-Orient (y compris les perturbations du transport maritime en mer Rouge) sur la hausse des prix des biens, conformément à la faible part des coûts du fret maritime dans le coût total des biens, à l'augmentation relativement limitée observée jusqu'à présent et au fait que ces coûts dépendent de contrats à plus long terme.
- le coût des services avec des tensions à la hausse toujours élevées, quoiqu'en recul, exercées par les évolutions des coûts de main-d'œuvre.

Progression de l'IPCH dans la zone euro – ventilation des principales composantes

(variations annuelles en pourcentage, contributions en points de pourcentage)



Note : La ligne verticale indique le début de l'horizon de projection.

L'atténuation des tensions sur les prix devrait inciter les banques centrales à s'engager, dans la durée, dans l'assouplissement de leur politique monétaire. La BCE a été la première à entamer une baisse de ses taux directeurs en juin dernier puis en septembre. Cette baisse devrait toutefois rester très graduelle (-25 points de base tous les trimestres jusqu'au 3^{ème} trimestre 2025). De son côté, la Réserve Fédérale américaine a enclenché le processus de baisse de ses taux en septembre sans donner d'information plus précise sur la teneur globale du cycle de baisses et son calendrier.

Les institutions bancaires internationales se veulent ainsi prudentes, l'inflation n'étant plus désormais le critère unique. La situation sur le marché du travail en particulier aux Etats-Unis est désormais un facteur clé pour la politique monétaire. La baisse des taux directeurs pourrait donc être plus lente que prévu, accentuant les vulnérabilités financières (cf. annexe 2 sur la dette).

1.3- Des incertitudes sur la fin 2024 qui pourraient peser sur la croissance.

Certaines échéances électorales cruciales en 2024 pourraient avoir une influence sur l'économie mondiale. De plus, des facteurs défavorables subsistent qui pourraient influencer sur la croissance et l'inflation :

- 1- La gravité des tensions géopolitiques continue de faire peser un important risque à moyen terme (Ukraine, Moyen-Orient) ;
- 2- Des tensions sur les échanges commerciaux et une croissance plus faible que prévue en Chine, avec des impacts sur la demande mondiale ;
- 3- L'augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles liées au changement climatique ;
- 4- Le niveau des déficits publics et l'impérieuse nécessité pour un certain nombre de pays de reconstituer leurs marges de manœuvre budgétaires, et ainsi répondre aux enjeux des transitions démographique et écologique. Si « *la cadence du processus de rééquilibrage budgétaire doit être adaptée en fonction des risques budgétaires et des conditions macroéconomiques propres à chaque pays* »⁶, les mesures d'assainissement nécessaires pourraient cependant peser dans un premier temps sur la croissance.

Le 26 juillet 2024, le Conseil de l'Union européenne a approuvé la recommandation de la Commission européenne d'ouvrir des procédures de déficit excessif à l'encontre de la Belgique, de la France, de l'Italie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne et de la Slovaquie.

Ces pays dépassent en 2023 la limite de déficits publics fixée à 3% du PIB par le Pacte de stabilité et de croissance. Ce texte limite aussi la dette à 60% du PIB. Pour la France, ce déficit pourrait atteindre, sans mesures correctrices, 5,6% du PIB pour 2024 voire 6,2% en 2025 selon une note de la Direction Générale du Trésor transmise aux parlementaires début septembre (cf. paragraphe sur la situation financière de la France).

Compte tenu de la formation récente du nouveau gouvernement, la France a demandé à la Commission européenne un délai supplémentaire pour la remise de son plan de réduction du déficit (prévue initialement le 20 septembre), afin de pouvoir mettre en cohérence ce plan avec le projet de loi de finances pour 2025.

La Commission pourra également proposer des recommandations pour corriger les déficits des pays concernés, afin de réduire leur déficit d'au moins 0,5% du PIB par an.

⁶ Pourquoi la modération budgétaire doit être de mise dans le monde en 2024, plus grande année électorale de l'histoire – BLOG FMI – avril 2024

2-En France, une rentrée sous tension

2.1- La croissance française meilleure qu'attendu

Les prévisions de croissance de la Banque de France en juin dernier s'établissaient pour 2024 à 0,8% (après les avoir baissées de 0,1% par rapport à ses projections du début d'année). Pour le 2nd semestre, les indicateurs semblent plus favorables que ceux attendus. Avec un PIB révisé à la hausse pour le 4^{ème} trimestre 2023, et une activité qui se maintient à un rythme modéré (+0,3% au 1^{er} trimestre et +0,2% au second trimestre), la croissance 2024 devrait atteindre 1,1%¹⁰.

(variations trimestrielles et annuelles en %)

	2022				2023				2024				2022	2023	2024 (p)
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3 (p)	T4 (p)			
Produit intérieur brut (PIB)	-0,2	0,4	0,5	0,1	0,0	0,7	0,1	0,4	0,3	0,2	0,4	-0,1	2,6	1,1	1,1

(p) Prévision.
Lecture : au deuxième trimestre 2024, le PIB a progressé de +0,2 %. Il augmenterait de 0,4 % au troisième trimestre 2024.
Source : Insee.

Selon l'Insee, l'activité au troisième trimestre 2024 devrait être en hausse de 0,4 %, boostée notamment par les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris, pour ensuite subir un contrecoup (-0,1 %).

Selon une étude publiée en juillet par l'Insee, « la stimulation de l'activité liée aux Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP), quand elle existe, passe par plusieurs canaux : en amont, les dépenses d'investissement bénéficient au secteur de la construction ; durant la compétition, l'affluence de visiteurs engendre une augmentation de la demande dans les secteurs des services, notamment ceux liés au tourisme (hébergement, restauration, transport, etc.). »

Les auteurs de cette étude estiment toutefois que « l'ampleur de ces effets est sujette à débats : ils peuvent s'avérer relativement faibles dans les pays ayant déjà une forte attractivité touristique, du fait d'effets d'éviction. Si le surcroît d'activité due à la construction des infrastructures est déjà pour l'essentiel derrière nous, la vente des billets et des droits de diffusion audiovisuelle soutiendrait la croissance à hauteur de 0,25 point au troisième trimestre 2024. Les effets d'entraînement sur les autres secteurs touristiques sont plus incertains, mais pourraient rehausser la croissance jusqu'à 0,05 point supplémentaire. Ce soutien serait ponctuel et disparaîtrait en fin d'année, entraînant un net coup de frein de l'activité au quatrième trimestre ».

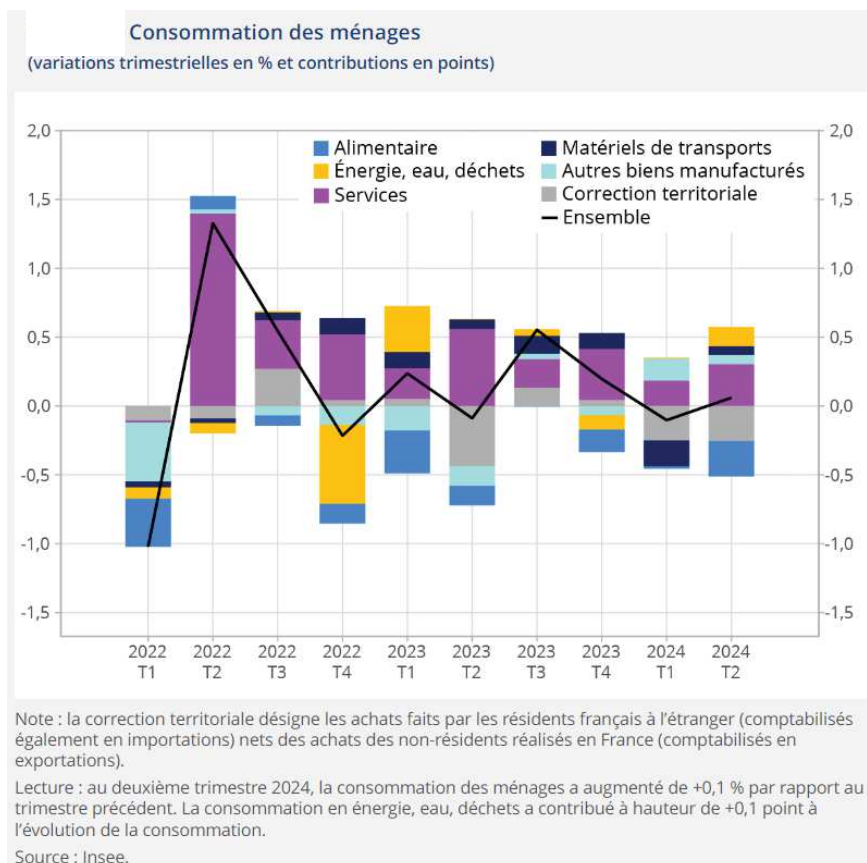
Julie Kiren, Mathilde Niay, Guillaume Roulleau (« Du PIB, des Jeux, des inconnues » -publication INSEE du 8 juillet 2024)

Les indicateurs économiques semblent donc encourageants bien qu'il faille rester vigilant.

2.2- Mais une croissance modérée et fragile

Les facteurs de croissance, notamment le commerce extérieur, peuvent tempérer l'optimisme des indicateurs. La reprise économique en Allemagne se fait attendre, et une entrée en récession de notre principal partenaire européen pourrait avoir des conséquences sur les exportations françaises. En parallèle, la consommation intérieure progresse trop modestement (+0,1 % après +0,2 %) ⁷ malgré un pouvoir d'achat en hausse (+0,2 % après +0,4 %). Le taux d'épargne se situe au 2ème trimestre bien au-dessus de fin 2023 (17,9 % contre 17,1 %) ⁸.

Malgré la baisse de l'inflation et la progression des salaires réels, les achats de produits alimentaires (-1,6 %) sont en baisse. A contrario, les dépenses d'électricité ont été soutenues par un printemps plus frais que d'ordinaire. De même, la consommation de services - restaurants, hôtels, transports - a accéléré. L'investissement en construction reste de nouveau en recul (-0,6 % après -0,9 %), lié à un marché de l'immobilier toujours en difficulté. ⁷



L'investissement des entreprises recule pour le 3ème trimestre consécutif, ainsi que le taux de marge (30,8 % - retour au niveau de 2019).

D'après les anticipations des entreprises pour septembre ⁹, « l'activité est attendue en légère hausse dans l'industrie et les services, et évoluerait peu dans le bâtiment. Les carnets de commandes restent jugés dégradés dans presque tous les secteurs de l'industrie, à l'exception notable de l'aéronautique ».

Sur le plan de l'emploi, les tensions sur les recrutements diminuent progressivement. Pour autant, l'enquête menée en août auprès des chefs d'entreprises révèle des difficultés de recrutement en légère hausse en août en particulier dans les services marchands ⁹.

⁷ Point de conjoncture – INSEE – 9 septembre 2024

⁸ Actu Eco – la Banque postale – le 10 septembre 2024

⁹ Enquête mensuelle de conjoncture – Début septembre 2024 – Banque de France

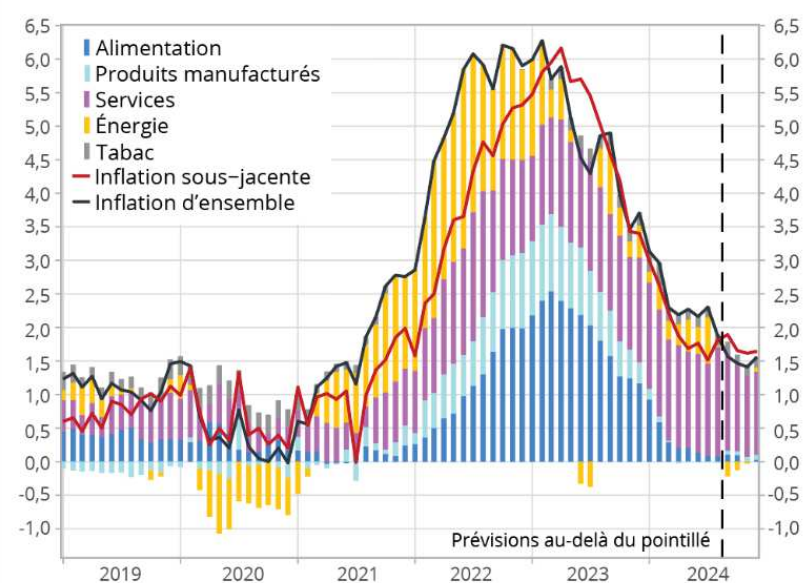
En parallèle, le climat de l'emploi se dégrade en juillet et les perspectives d'évolution des salaires dans l'industrie baissent de nouveau. Ainsi, l'Insee estime que l'emploi progresserait d'environ +0,1 % par trimestre en moyenne d'ici la fin de l'année, soit +0,6% d'ici fin 2024 avec +185 000 emplois supplémentaires (un rythme proche de l'année précédente). Au premier trimestre 2024, le taux de chômage s'est stabilisé par rapport au trimestre précédent, à 7,5 % de la population active et augmenterait très légèrement (+0,1 point) d'ici la fin de l'année, à 7,6 %.

Enfin, la situation de trésorerie des entreprises industrielles est jugée plus dégradée qu'en avril.

En ce qui concerne l'évolution des prix, l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) est passé, pour la première fois depuis trois ans, sous le seuil des 2% en août (à +1,9 % - estimation provisoire) en août 2024, après +2,3 % en juillet et l'Insee évalue l'augmentation des prix à 1,6 % sur un an¹⁰. L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), indice de référence sur laquelle se base les projections de la Banque de France, augmenterait de 2,6 % en juillet 2024, après +2,5 % en juin. Dans sa dernière note de conjoncture¹¹, la Banque de France maintient sa prévision d'une inflation (IPCH) à 2,5% pour 2024 puis à 1,7 % en 2025 et 2026.

Cette légère hausse de l'inflation s'expliquerait par une forte accélération des prix de l'énergie, notamment ceux du gaz mais aussi par les prix des services. Elle serait en partie compensée par un ralentissement des prix de l'alimentation et des produits manufacturés.

Figure 4 - Inflation d'ensemble et contributions par poste
(glissement annuel en % et contribution en points)



Note : pour août 2024, l'inflation d'ensemble constitue une estimation provisoire, l'inflation sous-jacente une prévision.

Lecture : en août 2024, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 1,9 % sur un an, selon l'estimation provisoire. Les services ont contribué pour 1,6 point à cette hausse.

Source : Insee.

¹⁰ Note de conjoncture de l'INSEE du 9 septembre 2024

¹¹ Projections macroéconomiques de la Banque de France - Juin 2024

Une dynamique en Pays de la Loire conforme à la tendance nationale

Les indicateurs économiques en Pays de la Loire suivent cette même tendance avec toutefois une disparité constatée selon les territoires, notamment au niveau de l'emploi.

Selon les chiffres publiés par l'Insee¹² et par la DREETS¹³ (Direction Régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités), le taux de chômage a été stable sur les deux premiers trimestres 2024, à 5,9% de la population active, soit 1,4 point de moins que le taux observé en métropole. La Région des Pays de la Loire reste la Région la mieux classée à l'échelle nationale, malgré des disparités de taux, qui s'échelonnent de 4,9 % en Mayenne à 7,2 % en Sarthe.

Seule la construction perd de l'emploi (le nombre de mises en chantier diminue et les permis de construire atteignent leur plus bas niveau depuis fin 2014), tandis que l'emploi se stabilise dans l'intérim et progresse timidement dans le tertiaire marchand et l'industrie.

Les créations d'entreprises rebondissent : +14,3% contre +13,3% au plan national, mais en parallèle les défaillances progressent encore (+4,4% contre +5,1% à l'échelle nationale au premier trimestre 2024, et +28,6% sur un an – quasi identique au niveau national). Ces derniers chiffres doivent cependant être nuancés, puisque le nombre de défaillances reste inférieur à la moyenne annuelle enregistrée sur la période 2010 à 2019 dans la région.

La météo, conjuguée à une conjonction de facteurs (élections, incertitudes économiques et sociales, Jeux Olympiques) a pu peser sur l'activité dans certains secteurs au printemps¹⁴ mais également durant l'été¹⁵. C'est le cas notamment pour les secteurs touristiques avec une saison qualifiée de « moyenne » par 57% des professionnels, et un impact plus fort observé par trois-quarts des restaurateurs interrogés et pour les hôteliers. Seuls les meublés touristiques tirent leur épingle du jeu avec une hausse de 5% en juillet.

Comme dans la plupart des régions françaises cet été, les professionnels sont nombreux (1 sur 2) à observer un recul de la fréquentation touristique des visiteurs français par rapport à l'an dernier, à nuancer toutefois au regard de la fréquentation record de 2023. La fréquentation des touristes étrangers se maintient, avec néanmoins des dynamiques différentes.

PAR RAPPORT À LA MÊME PÉRIODE EN 2023, QUEL A ÉTÉ LE NIVEAU DE FRÉQUENTATION DE VOS CLIENTÈLES :

	Plutôt supérieur	Stable	Plutôt inférieur
AU MOIS DE JUILLET :			
Clientèle française	10%	40%	50%
Clientèle internationale	21%	32%	47%
PENDANT LES JEUX OLYMPIQUES (26/07 AU 11/08) :			
Clientèle française	5%	48%	47%
Clientèle internationale	12%	42%	46%

FRÉQUENTATION DE LA CLIENTÈLE INTERNATIONALE EN JUILLET :

	Plutôt supérieure	Stable	Plutôt inférieure
Littoral	21%	42%	36%
Urbain	22%	24%	54%
Rural	21%	32%	47%
Ensemble	21%	32%	47%

Sources : Baromètre de conjoncture touristique des Pays de la Loire – Août 2024 – Solutions&Co

¹² Note de conjoncture régionale – 1^{er} trimestre 2024 – INSEE du 12/07/2024

¹³ Demande d'emploi en Pays de la Loire – Deuxième trimestre 2024 – DREETS- le 25 juillet 2024

¹⁴ « Tendances régionales : Pays de la Loire » de la Banque de France – Juin 2024

¹⁵ Baromètre de conjoncture touristique des Pays de la Loire – Août 2024 – Solutions&Co

A ce stade, l'arrière-saison semble encourageante selon les réservations constatées par les professionnels.

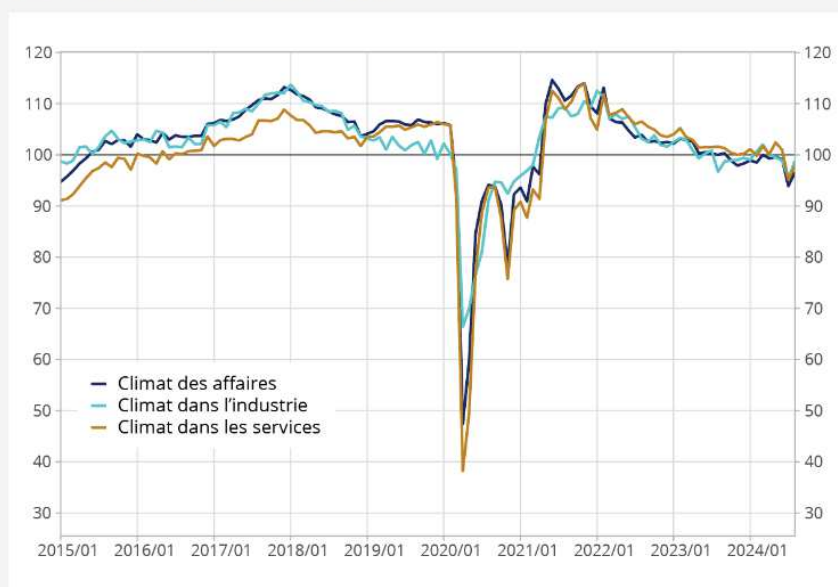
Concernant les autres secteurs d'activité, les chefs d'entreprise interrogés dans le cadre de la note de conjoncture de la Banque de France entre fin juillet et début août¹⁶, font état d'une « activité qui a progressé en juillet dans les services marchands et le bâtiment, et a peu évolué dans l'industrie. D'après les anticipations des entreprises pour août, l'activité est attendue en hausse dans les services et l'industrie, et en repli dans le bâtiment. Les carnets de commandes restent jugés dégradés dans presque tous les secteurs de l'industrie, à l'exception notable de l'aéronautique ; dans le gros œuvre du bâtiment, ils demeurent très en retrait par rapport à la période pré-Covid en raison de la morosité du marché de la construction de logements neufs ». Les difficultés de recrutement continuent par ailleurs de diminuer.

Enfin, les dernières données de l'Insee¹⁷ sur l'emploi au 2nd semestre 2024 montrent une très légère hausse en Loire-Atlantique (+0,1%), une stabilité en Mayenne mais une légère baisse en Vendée (-0,3%), en Maine et Loire (-0,2%) et en Sarthe (-0,2%).

2.3- Une situation politique qui pourrait constituer un aléa sur la croissance

La situation politique en France crée une incertitude susceptible de générer une forme d'attentisme à la fois sur les ménages et chez les dirigeants d'entreprises. C'est ce qui a pu être constaté en juillet avant le second tour des élections législatives avec un climat des affaires, qui a brusquement reculé en juillet pour s'établir à 94, avant de rebondir au mois d'août, à 97⁷.

Figure 5 – Indicateurs de climat des affaires en France
(normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)



Lecture : en août 2024, le climat des affaires en France s'élève à 97, au-dessous de sa moyenne de longue période (100).

Dernier point : août 2024.

Source : Insee, enquêtes de conjoncture auprès des entreprises.

¹⁶ « Tendances régionales : Pays de la Loire » de la Banque de France – Août 2024

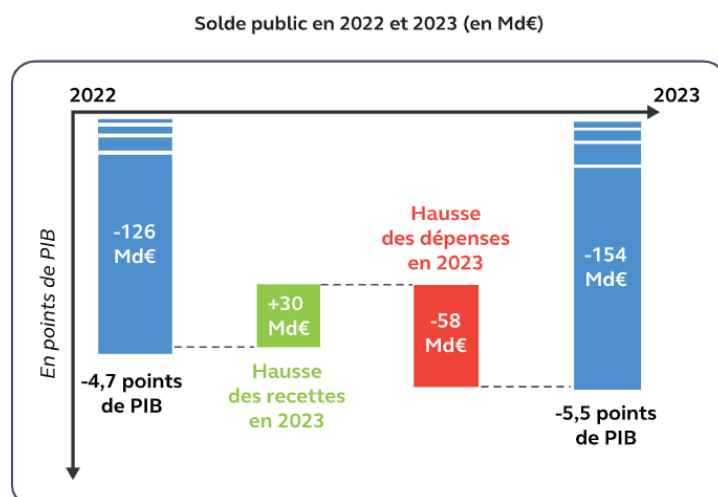
¹⁷ « Emploi et taux de chômage localisés – 2^{ème} trimestre 2024 » – INSEE le 24/09/2024

2.4- Une situation des comptes publics de la France préoccupante dénoncée par la Cour des Comptes

Dans son rapport annuel sur les comptes publics du 15 juillet dernier¹⁸, la Cour des comptes dresse un bilan préoccupant, faisant état d'une très mauvaise année 2023 pour les finances publiques.

Cette année se termine en effet avec un déficit public de 154 Md€ correspondant à 5,5 points de PIB, après 4,8 % en 2022 et 6,6 % en 2021. Il s'explique par une baisse des recettes (qui progressent de 2,0 % après +7,4 % en 2022), et par des dépenses qui ralentissent peu (+3,7 % après +4,0 % en 2022) et restent supérieures à la période avant covid (57,3 % du PIB en 2023 contre 55,2% du PIB en 2019)¹⁹. Ce résultat contraste avec celle de ses principaux partenaires européens qui ont réussi à stabiliser voire à réduire significativement leur déficit en 2023.

La Cour des comptes attribue cette aggravation du déficit à trois facteurs : une faible croissance spontanée des prélèvements obligatoires « *qui marque néanmoins une forme de normalisation après deux années exceptionnelles de rebond post-covid* », la poursuite de baisses d'impôts pour plus de 10 Md€ et l'absence d'économies structurelles.



A titre d'exemples, on enregistre ainsi¹⁹:

- +2,8% de recettes de TVA après 7,6% en 2022,
- -22,2% pour les droits de mutation,
- +2,8% pour les impôts de production après +13,2 % en 2022,
- -0,5% pour les impôts sur le revenu après +1à,8 % en 2022,
- +4,4% pour la CSG/RDS en 2023 après 9,4% en 2022.

Selon ce même rapport, les déficits de l'État et des Administrations Publiques Locales (APUL) augmentent, tandis que les administrations de sécurité sociale accroissent leur excédent. L'Insee a ainsi pu mesurer l'augmentation des besoins de financement des APUL qui s'expliquerait notamment par le net repli des droits de mutation à titre onéreux affectés aux communes et départements après plusieurs années de grand dynamisme, et l'accélération de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹⁸ La Situation et les perspectives des finances publiques – la Cour des comptes – juillet 2024

¹⁹ Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats – année 2023 – INSEE 26 mars 2024

Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteurs

(en Mds€)

	2020	2021	2022	2023
Ensemble	-207,1	-165,1	-125,8	-154,0
État	-177,0	-144,1	-148,4	-155,3
Organismes divers d'administration centrale	22,1	-0,5	15,5	-1,6
Administrations publiques locales	-3,9	-0,9	-1,1	-9,9
Administrations de sécurité sociale	-48,3	-19,7	8,2	12,9

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor, notification de mars 2024

Enfin, le rapport fait état d'une dette des administrations publiques en augmentation de 147,6 Md€, pour atteindre 3 101,2 Md€. Exprimée en pourcentage du PIB, la dette publique diminue légèrement, mais reste supérieure à son niveau de 2019 (110,6 % fin 2023, 111,9 % en 2022 et 97,9 % en 2019). La contribution des APUL à la dette publique augmente de 5,8 Md€, dont 3,5 Md€ liés aux emprunts long terme de Île-de-France Mobilités et de la Société des grands projets (anciennement Société du Grand Paris).

La dette publique (Maastricht) et la dette nette

(en Mds€)

	Dette publique		Dette nette	
	2022	2023	2022	2023
Ensemble	2 953,6	3 101,2	2 682,7	2 870,1
État	2 363,8	2 513,5	2 204,8	2 406,5
Organismes divers d'administration centrale	74,4	73,7	40,1	36,9
Administrations publiques locales	244,6	250,4	231,5	236,9
Administrations de sécurité sociale	270,8	263,7	206,2	189,8

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor, notification de mars 2024

Cette très mauvaise année 2023 ainsi que les faibles perspectives de croissance devraient, selon la Cour des comptes, peser sur 2024 et au-delà. C'est l'ensemble de la trajectoire de finances publiques 2023-2027 qu'elle juge dès lors peu réaliste.

Alors que le pacte de stabilité vise un retour du déficit tout juste sous 3 % en 2027, la Cour des comptes pointe :

- 1- Le risque de ne pas atteindre l'objectif de maîtrise de la dépense publique, qui repose notamment sur 15 Md€ d'économies additionnelles annoncées depuis février 2024 (sans compter les 2 Md€ de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, déjà inclus dans la LPFP) :

- a. de nombreux facteurs poussent la dépense à la hausse (crise des agriculteurs, contestations en Nouvelle-Calédonie, organisation des Jeux olympiques, etc.),
- b. l'ampleur des reports de crédits de 2023 sur 2024 pour l'État, les imprécisions entourant les mesures envisagées, et des incertitudes sur la réalisation des économies prévues dans le champ de l'assurance maladie,
- c. l'absence de mécanisme contraignant sur les dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Pour rappel, la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit que les collectivités dégagent un fort excédent en 2027 (0,5 % du PIB), grâce à un effort de réduction en volume de leurs dépenses de fonctionnement (-0,5 % par an entre 2024 et 2027) et à une baisse de leurs investissements (en 2026 et 2027). Le programme de stabilité de 2024 confirme cet objectif.

A cet égard, il est important de rappeler que les Régions sont formellement opposées à la mise en place d'un mécanisme qui viendrait limiter leur capacité d'agir. Les Régions ont fait la preuve de leurs capacités de gestion et la véritable interrogation porte en réalité sur la pérennité de leur modèle de financement à long terme, alors mêmes qu'elles sont appelées à amplifier, aux côtés de l'Etat, l'effort d'investissement en faveur de la transition écologique.

- 2- La non prise en compte dans la trajectoire des « enjeux liés au réchauffement climatique et à la transition énergétique, alors que les engagements souscrits en vertu de l'Accord de Paris, réitérés dans le cadre européen, doivent être atteints en 2030 ». Les investissements supplémentaires sont estimés à plus de 60 Md€ par an jusqu'en 2030 à répartir entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques. Selon les premières études menées et prises en compte par la Cour des comptes, le cumul des facteurs (investissements nécessaires, pertes de recettes fiscales, perte de croissance) pourrait avoir un impact à la hausse sur le ratio de dette publique de l'ordre de 7 points de PIB en 2030.

2.5- Une situation financière des collectivités qui reste globalement saine malgré une détérioration en 2023

L'année 2023 aura été marquée par une détérioration de la situation financière des collectivités, en particulier pour les Régions et les Départements. A contrario, les communes et les intercommunalités voient leur situation s'améliorer²⁰.

Comme l'Etat, les Régions sont impactées par une évolution ralentie de leurs recettes, notamment la TVA (+1,9 %). Elles subissent en parallèle un effet ciseau avec des dépenses de fonctionnement (+5,2% en moyenne) qui augmentent sous l'effet direct ou indirect de l'inflation et de la hausse des dépenses de personnel. Leur épargne brute diminue (-5,8%), alors même qu'elles maintiennent leur effort d'investissement (+15,7%), puisant d'une part dans leur trésorerie et augmentant d'autre part leur recours à la dette (+2,5%).

²⁰ Rapport de la Cour des comptes sur les Finances publiques locales 2024 - Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 1

Ces évolutions globales recouvrent toutefois des situations hétérogènes. A titre d'illustration, les comptes 2023 de la Région des Pays de la Loire ne reflètent pas le constat opéré par la Cour des Comptes. Le dernier exercice clos a permis d'afficher une amélioration de la situation financière malgré le contexte de ralentissement de la dynamique fiscale. L'épargne brute régionale affiche ainsi une légère hausse de 2% tandis que le recours à l'emprunt et le stock de dette ont baissé.

En effet, la stratégie d'anticipation de la hausse des taux d'intérêts avait conduit la Région à augmenter sensiblement le fonds de roulement fin 2022. L'utilisation de ce dernier permettait en 2023, alors que les taux dépassaient les 4% sur 20 ans, de limiter à 110 M€ le recours à l'emprunt permettant ainsi à la Région de se désendetter de 9 M€.

En raison de la transition écologique, l'accise sur l'énergie (TICPE) et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, deuxième et troisième recettes fiscales des régions, connaissent un déclin structurel. La Cour a préconisé de réaffecter ces recettes à l'État et de compenser leur disparition dans les recettes des régions par l'affectation à ces dernières d'une fraction d'un impôt national dynamique (qui pourrait être l'impôt sur les sociétés).

La Cour des comptes reprend ainsi ses éléments de réflexion développés à l'occasion d'un rapport demandé par le Sénat en octobre 2022²¹, dans lequel elle y dénonce un « système de financement à bout de souffle » nécessitant une remise à plat.

Dans un communiqué de presse du 13 septembre dernier, l'association Régions de France, s'appuyant sur le dernier panorama des financements climat 2024 réalisé par I4CE et La Banque Postale, rappelle qu'« au regard de leurs compétences en matière de transition écologique, de transports et mobilités et de développement économique, les Régions sont au cœur de la décarbonation de notre économie » et souligne que « sans ressources additionnelles, les Régions ne peuvent aujourd'hui absorber le volume des investissements climat attendus ».

Régions de France appelle également « à engager au plus vite un travail avec le nouveau Gouvernement dans le cadre de la préparation du PLF 2025 afin de mettre en cohérence les recettes des Régions avec les efforts d'investissements attendus pour les mobilités décarbonées, la compétitivité des entreprises et la transition écologique ».

²¹ Rapport du Sénat – Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution – octobre 2022

3- Une ambition régionale réaffirmée dans un contexte budgétaire toujours plus contraint

3.1- Des collectivités locales dans le flou face à l'incertitude budgétaire du Projet de Loi de Finances 2025

Depuis la crise sanitaire de 2020, l'exercice de prospective budgétaire s'inscrit dans un contexte de grandes incertitudes sur le plan économique et politique à l'échelle mondiale. Vient s'ajouter à cela cette année un contexte politique en France particulièrement inédit, provoquant une absence de visibilité pour les collectivités sur les orientations qui seront proposées par l'Etat dans le cadre du vote du Projet de Loi de Finances 2025 (PLF 2025).

Le dérapage du déficit public français fait craindre aux collectivités une certaine austérité qui pourrait se traduire par exemple par un gel voire une diminution des dotations ou de certains crédits. Une réduction de 15 milliards d'euros (en tenant compte de l'inflation) par rapport à la loi de finances adoptée en 2024 est évoquée, avec une baisse de 5 % pour la ligne budgétaire « Relations avec les collectivités ».

Par ailleurs, selon la lettre-plafond envoyée au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la fin de l'été, le montant de l'enveloppe « fonds vert » pourrait être amputé de 40 % en 2025, à un milliard d'euros. Cette dotation est destinée à accélérer la transition écologique dans les territoires. La baisse annoncée aurait forcément un impact important sur les projets des territoires.

Enfin, le calendrier de préparation du PLF pour 2025 est déjà perturbé par ce contexte. Le projet de loi doit traditionnellement être déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. Le Conseil d'État et le Haut conseil des finances publiques (HCFP) doivent aussi être consultés en amont afin qu'ils émettent respectivement leur avis sur le PLF, et sur le réalisme des prévisions macroéconomiques ainsi que des recettes et des dépenses publiques.

En théorie, les collectivités territoriales disposent des premières orientations dès début septembre. Ainsi, le retard pris dans le processus budgétaire de l'Etat ne permet pas de disposer de toutes les informations nécessaires pour l'élaboration des orientations budgétaires régionales. Il est fort probable que des ajustements structurels seront à prévoir lors du vote du budget primitif 2025 de la Région des Pays de la Loire en décembre.

3.2- Une prospective budgétaire construite autour d'un double enjeu : maîtriser les dépenses de fonctionnement pour préserver l'investissement et préparer l'avenir

Les Régions ont connu dans un passé proche une recomposition significative de leurs ressources, avec le remplacement de la dotation globale de fonctionnement (en 2018) et la suppression de la part régionale de Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (en 2021), toutes deux remplacées par une fraction de TVA. Le produit de cet impôt représente aujourd'hui 56% des recettes réelles de fonctionnement, et cette part devrait continuer à croître.

La dynamique de cette recette étant étroitement corrélée à la croissance et à l'inflation, les ressources de la Région sont désormais très sensibles aux fluctuations économiques. Ainsi, la période de forte inflation depuis 2020 s'est traduite par une pression haussière sur les dépenses des collectivités, mais également par un dynamisme certain des produits fiscaux.

Cette période est désormais révolue. Les prévisions de croissance et d'inflation ont été largement révisées à la baisse en 2024, et pour les deux prochaines années. Ce retournement brutal fragilise la trajectoire financière en obligeant à réviser les perspectives de recettes à long terme, ce qui doit inciter à une grande prudence quant à l'engagement de nouvelles dépenses. Le scénario de trajectoire financière présenté dans la suite des développements constitue un scénario central aligné sur les prévisions macro-économiques publiées par la Banque de France en septembre ainsi que sur le programme de stabilité 2024-2027 de l'Etat. Toutefois, en l'absence de visibilité quant aux projections contenues dans le Projet de Loi de Finances 2025, les services régionaux travaillent, en parallèle, à un scénario dégradé caractérisé par un ralentissement encore plus marqué de la TVA.

L'objectif que s'est fixé la majorité régionale est ainsi de poursuivre, avec toute la rigueur nécessaire, sa stratégie visant à maîtriser l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement (DRF) afin de préserver sa capacité d'autofinancement. C'est cet effort qui lui permettra ainsi, en parallèle, d'augmenter son niveau d'investissement et de rester ambitieuse pour le territoire.

3.2.1 - Les hypothèses d'évolution des recettes

Les recettes de la section de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement devraient s'établir à 1 426,3 M€ en 2024, soit une baisse de -30,2 M€ (- 2,1%) par rapport à l'exercice 2023. Cette situation s'explique en grande partie par la forte baisse des fonds européens après une année 2023 exceptionnelle.

De plus, la situation n'a pu être rattrapée par la dynamique des recettes fiscales, avec un produit de TVA attendu en faible progression de +1,23 % (après +2,78 % en 2023 et +8,56 % en 2022). Il faut rappeler que dans sa Loi de Finances initiale pour 2024, l'Etat anticipait une projection de TVA de + 4,5%. Ce sont ainsi près de 35 M€ de recettes en moins attendus sur l'exercice, par rapport à la prévision budgétaire initiale pour 2024.

Par ailleurs, la baisse de 36 % des dotations et la hausse de 2,2 % des recettes fiscales est faussée par la mise en œuvre en 2024 de la réforme sur les modalités de compensation des transferts de

compétences en matière de formation professionnelle, qui entraîne le basculement de dotations en une seule et unique recette fiscale, bien que cette bascule demeure budgétairement neutre.

Une fois retraitée des effets de cette réforme, l'évolution des recettes entre 2023 et 2024 devrait être la suivante :

- les concours financiers de l'Etat devraient diminuer tout de même de -4 M€ soit -18% liés à la baisse de la Dotation apprentissage décidée en cours d'année par l'Etat,
- et l'évolution des recettes fiscales devrait être plus limitée à +1 % soit + 12,5 M€.

Le tableau suivant présente l'évolution des agrégats en recettes de fonctionnement.

en millions d'euros

Recettes (hors dette et excédent comptable)	CA 2023	2024*	2025*	2026*	2027*
Fonctionnement	1 456,5	1 426,3	1 439,6	1 462,3	1 499,1
Autres recettes	136,68	134,12	108,26	101,76	118,88
Concours financiers de l'Etat	72,68	46,49	44,71	42,13	39,55
Fonds européens	35,33	7,05	24,14	28,45	24,68
Recettes fiscales	1 211,79	1 238,63	1 262,54	1 289,91	1 315,97

en %

Recettes (hors dette et excédent comptable)	Evolution entre 2023 et 2024	Evolution entre 2024 et 2025	Evolution entre 2025 et 2026	Evolution entre 2026 et 2027
Fonctionnement	-2,1%	0,9%	1,6%	2,5%
Autres recettes	-1,9%	-19,3%	-6,0%	16,8%
Concours financiers de l'Etat	-36,0%	-3,8%	-5,8%	-6,1%
Fonds européens	-80,0%	242,3%	17,9%	-13,3%
Recettes fiscales	2,2%	1,9%	2,2%	2,0%

Globalement, les recettes de fonctionnement attendues évoluent selon un rythme assez lent, compris entre 0,9 % et 2,5 % après une baisse attendue marquée en 2024 de - 2,1 %. La prospective budgétaire a été construite sur la base des hypothèses suivantes :

- sur le volet des recettes fiscales en fonctionnement :

- ✓ Un dynamisme des deux fractions de TVA autour de 2,6 % pour 2025 et 3,3 % pour 2026 et 2027. Cette hypothèse est en cohérence avec les prévisions de croissance et d'inflation de la Banque de France d'une part, et le coefficient d'élasticité prévu par l'Etat dans son Programme de stabilité 2024-2027 voté en mars dernier :

	2025	2026	2027*
PIB réel (a)	1,2	1,5	1,5
Inflation selon l'indice IPCH (a)	1,5	1,7	1,7
Total	2,7	3,2	3,2
Elasticité des prélèvements obligatoires	0,9	1,0	1,0
Hypothèses de dynamique de TVA	2,6	3,3	3,3

(a) Projections macroéconomiques de la Banque de France - septembre 2024

* projections 2026 reconduites sur 2027

(b) Programme de stabilité 2024-2027

Ces hypothèses conduisent à une projection de recettes de TVA à 854 M€ en 2026 contre 896 M€ prévus dans le ROB 2024 soit une baisse de 42 M€ ce qui représente près de deux années de dynamique fiscale perdues. Cet écart illustre l'importance du ralentissement de la croissance des ressources financières de la Région.

Compte-tenu des incertitudes et de la tendance à la baisse de la dynamique de TVA, les services travaillent toutefois sur un scénario dégradé.

- ✓ Une stabilité pour 2025 des recettes liées à la taxe sur les immatriculations ; la dynamique des immatriculations reste positive (+1,92 % à fin août 2024), et on constate par ailleurs un essoufflement des ventes de véhicules électriques suite à la baisse des aides à l'achat avec un report au profit des véhicules thermiques et hybrides (désormais taxés) -cf. annexe 1. Cette tendance devrait permettre dans un premier temps de maintenir le niveau des recettes, mais n'évitera pas une diminution progressive du rendement de cette taxe, de l'ordre de -1 % en 2026 puis -2 % compte tenu du verdissement anticipé du parc automobile ;
- ✓ Une quasi-stabilité de la TICPE dans sa globalité, avec toutefois une baisse de rendement de 2% sur la fraction « modulation » et la TICPE Grenelle ;
- ✓ Une croissance autour de 1,5% des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) portée par l'accroissement du trafic ferroviaire ;
- ✓ Les recettes liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage sont désormais figées à 43,5 M€ suite la simplification intervenue en 2024 (article 133 de la Loi de finance Initiale (LFI) pour 2024) qui a regroupé les 5 vecteurs financiers existants en une part unique. Cette recette issue de la TICPE n'évoluant pas en fonction de son accise, elle peut être considérée comme une quasi-dotation.

- concernant les concours de l'Etat

- ✓ Une diminution progressive jusqu'à suppression complète en 2027 de la DCRTP et des allocations compensatrices ;

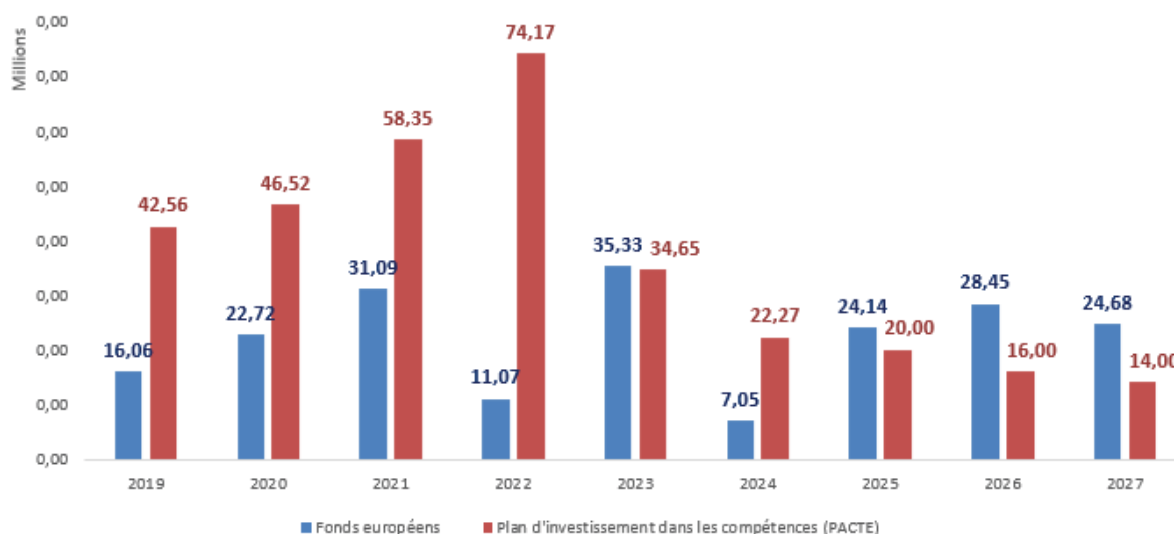
Enfin, il vous est proposé d'analyser les recettes réelles de fonctionnement (RRF) à périmètre constant, c'est-à-dire en excluant les recettes PACTE et fonds européens. Ces deux secteurs d'activité présentent, en effet, à la fois un caractère externe aux politiques purement régionales, et une cyclicité qui leur est propre.

Concernant les fonds européens, l'ensemble des opérations les concernant, en dépenses et en recettes, doit être retracé dans la comptabilité régionale. De plus, la démarche de certification des comptes a conduit à reclasser certaines dépenses en fonctionnement, comme certaines aides FEDER. Par conséquent, les recettes finançant ces dépenses ont été reclassées en fonctionnement.

De même, le Pacte régional d'investissement dans les compétences se présente sous forme de dépenses additionnelles à nos dépenses de formation professionnelle, selon les engagements contractualisés avec l'Etat via des conventions signées chaque année depuis 2018. L'Etat finançant la totalité de ces dépenses supplémentaires, l'évolution des recettes dispose de son propre rythme, distinct de l'ensemble des autres produits.

Le graphique ci-dessous témoigne des fluctuations importantes liées à ces deux ressources financières.

Evolution des recettes PACTE et des recettes liées aux fonds européens
en M€ et en CA anticipé



Ces recettes peuvent ainsi avoir une contribution positive ou négative aux montants totaux de recettes, et indirectement sur la formation de l'épargne brute et la composition des ratios financiers.

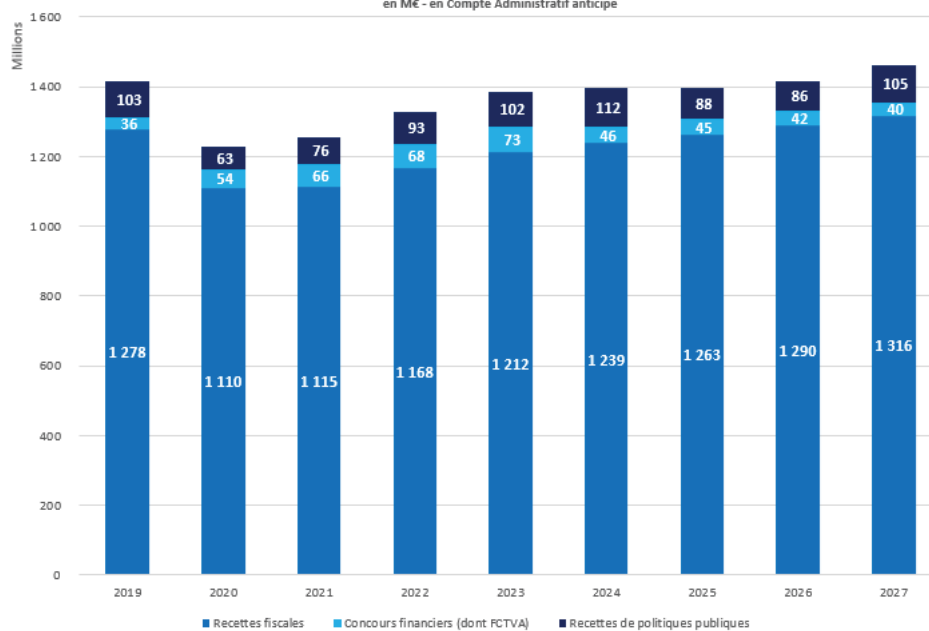
On constate par exemple que pour 2025, corrigée des effets du PACTE et des fonds européens, l'évolution des RRF hors PACTE et fonds européens sur 2025 devrait être négative, à - 0,1%, contre une progression de 0,9 % au total. A l'inverse en 2027, les RRF progressent plus vite sans ces deux paramètres.

en millions d'euros

	CA 2022	CA 2023	2024*	2025	2026	2027
RRF	1 414,7	1 456,5	1 426,3	1 439,6	1 462,3	1 499,1
<i>Evolution</i>		3,0%	-2,1%	0,9%	1,6%	2,5%
RRF retraitées (Hors PACTE et fonds européens)	1 329,4	1 386,5	1 397,0	1 395,5	1 417,8	1 460,4
<i>Evolution</i>		4,3%	0,8%	-0,1%	1,6%	3,0%

Cette analyse à périmètre constant est indispensable pour connaître les marges de manœuvre propres à la Région, sans l'influence de ces facteurs extérieurs. De plus, les RRF dites « périmètre constant » peuvent être déclinées en trois blocs homogènes présentés dans le graphique ci-dessous : recettes fiscales, concours financiers, recettes de politiques publiques.

**Evolution prévisionnelle des recettes réelles de fonctionnement
à périmètre constant (hors PACTE et fonds européens)**
en M€ - en Compte Administratif anticipé

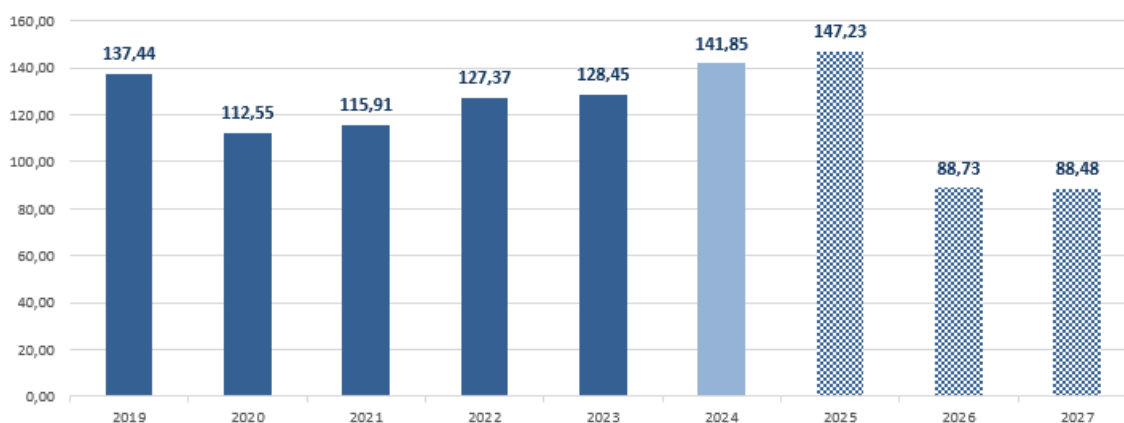


Le détail des prévisions de recettes est présenté en annexe du présent rapport.

Les recettes de la section d'investissement

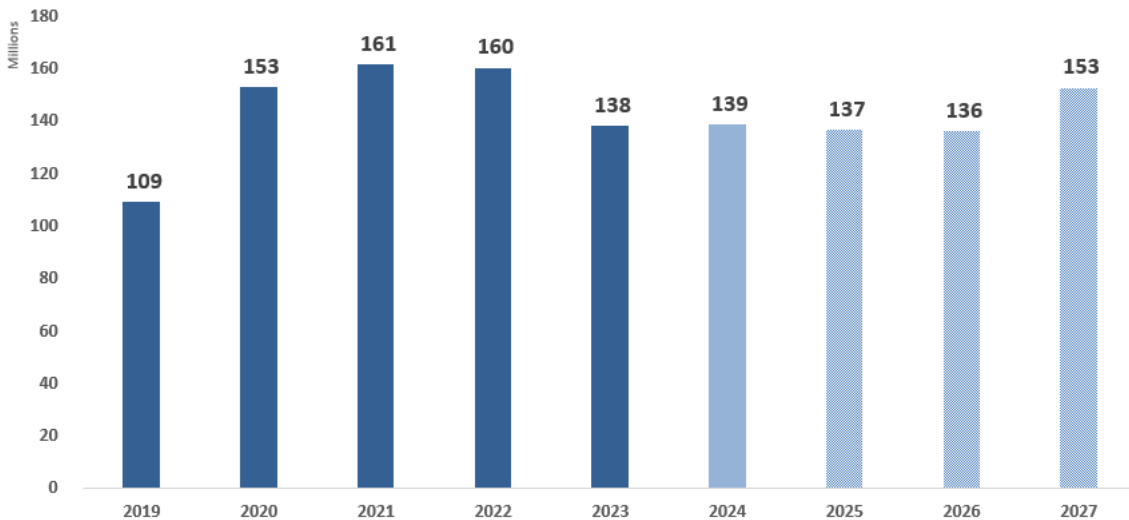
L'évolution des recettes d'investissement est largement dépendante des **fonds européens**. Depuis 2020, elles progressent constamment et devraient atteindre un nouveau pic à 147,23 M€ en 2025, puis connaître un fort ralentissement à compter de 2026. Cette courbe s'explique par la clôture définitive en 2025 de la programmation 2014-2020 et du plan de relance REACT EU et en particulier de la forte intervention sur le FEADER.

**Evolution prévisionnelle des recettes liées aux Fonds européens
en section investissement**
en M€ en CA anticipé



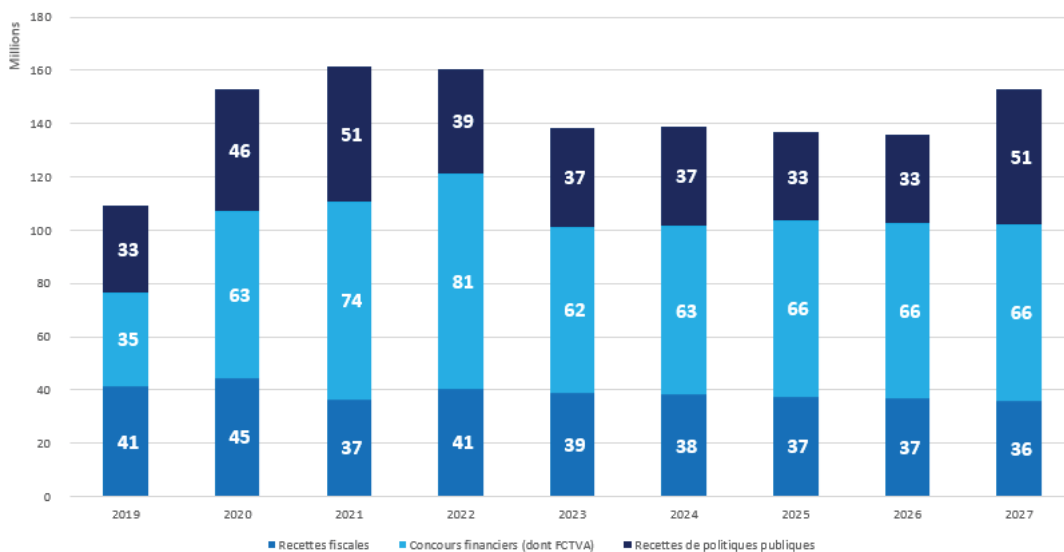
Hors fonds européens, et après l’extinction programmée des dotations perçues dans le cadre de l’enveloppe « France Relance 2021 », les recettes réelles d’investissement devraient être relativement stables entre 2024 et 2026.

Evolution prévisionnelle des recettes réelles d’investissement à périmètre constant (hors fonds européens)
(en M€) - en Compte Administratif anticipé



Les recettes fiscales (TICPE Grenelle) devraient être en constante baisse sous l’effet de la baisse tendancielle de la consommation des produits énergétiques. Les recettes de politiques publiques progresseront particulièrement en 2027, en faveur des participations de l’Etat et des autres partenaires (Nantes Métropole, CHU de Nantes) à la réalisation du projet « Nouvelle Faculté de Santé-QHU ».

Evolution prévisionnelle des recettes réelles d’investissement à périmètre constant (hors fonds européens)
(en M€) - en compte administratif anticipé

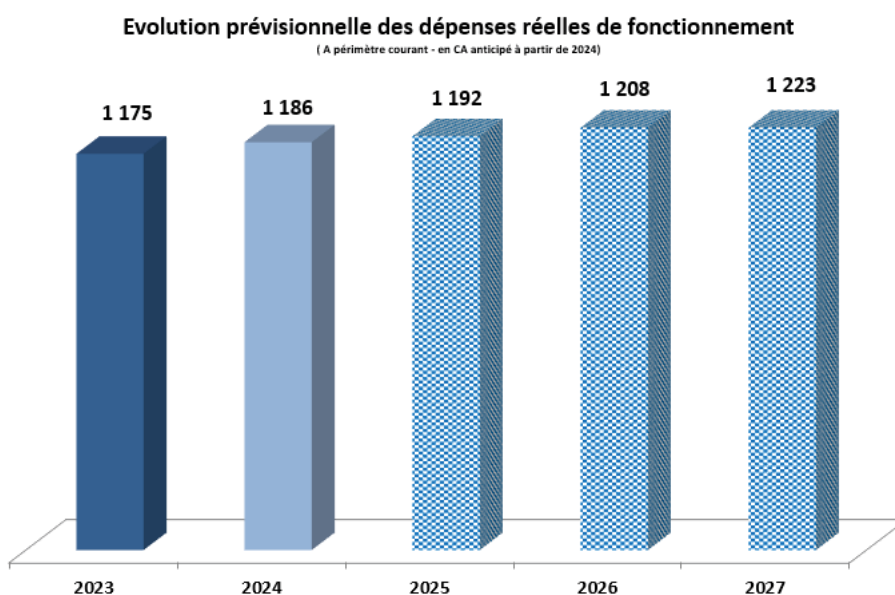


Le détail des prévisions de recettes d’investissement est présenté en annexe du présent rapport.

3.2.2- Les hypothèses d'évolution des dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement : Une équation budgétaire complexe qui exige de poursuivre nos efforts de sobriété

Le graphique ci-dessous présente l'évolution prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2023-2027 à périmètre courant.



Entre 2022 et 2023, la hausse des dépenses de fonctionnement a été limitée à 3,1 % alors que l'inflation (indice IPCH) s'est établie à 5,7%. La Région a ainsi surperformé l'inflation par une maîtrise de ses charges. La trajectoire envisagée sur la période 2025-2027 s'inscrit dans cette même exigence avec une évolution limitée des dépenses réelles de fonctionnement, qui restera très inférieure aux prévisions d'inflation.

	2024	2025	2026	2027*
<i>Prévisions d'inflation (IPCH) - Projections Banque de France - septembre 2024</i>	2,5%	1,5%	1,7%	1,7%
Evolution prévisionnelle des DRF - ROB 2024 Pays de la Loire	0,9%	0,5%	1,4%	1,3%

Cette trajectoire témoigne une nouvelle fois de la rigueur budgétaire avec laquelle la Région conduit son action.

En euros constants, cela se traduit même par une diminution des DRF alors même que la masse salariale augmente du fait de l'augmentation, par le gouvernement, du point d'indice de la fonction publique.

	2023	2024*	2025*	2026*	2027*
Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) en € courants	1 175,30	1 186,25	1 191,92	1 208,06	1 223,30
Evolution des DRF en € courant	3,1%	0,9%	0,5%	1,4%	1,3%
IPCH - prévisions Banque de France septembre 2024	5,70%	2,50%	1,50%	1,70%	1,70%
Indice des prix à la consommation en décembre - Ensemble des ménages - France - hors tabac (base 2015) - Données INSEE	117,50	120,40	122,50	124,60	126,70
Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) en € constants	1 134,10	1 117,48	1 103,57	1 099,66	1 095,08
Evolution des DRF en € constant	-0,5%	-1,5%	-1,2%	-0,4%	-0,4%

* Montants prévisionnels

Concernant ses charges financières, la Région devrait bénéficier de la poursuite de la politique d'assouplissement de la Banque Centrale Européenne. Après une hausse importante en 2024 (+25,9% soit + 9,45 M€), l'évolution des frais financiers devrait être plus modérée (+3,4 % soit +1,6 M€).

Les intérêts de la dette devraient représenter 3,87 % des dépenses de fonctionnement, contre 3,10% en 2023. A horizon 2027, ce poids dans les dépenses totales subira une augmentation mécanique, puisque d'une part, la progression des DRF est limitée, et d'autre part, le recours à l'emprunt sera nécessaire pour continuer d'investir.

Les hypothèses d'emprunt sur la période 2025-2027 ont ainsi été construites sur des taux d'intérêt entre 3,5 % et 3,8 % (cf annexe 2).

Développer une politique de ressources humaines ambitieuse avec les agents du siège, des Maisons de la Région et des lycées

Le dernier rapport social indique, au 31 décembre 2023, le chiffre de 3 750 agents sur emplois permanents et de 355 sur emplois non permanents (contrats de projets, collaborateurs de groupe, accroissements temporaires d'activité, apprentis). Parmi les agents sur emplois permanents, 30 % exercent leurs fonctions au siège et 70 % dans les lycées.

Le budget des ressources humaines pour 2023 (exécuté) s'élève à 189 355 477,43 euros (dont 185 802 568,36 € sur le chapitre 012), et est composé des éléments principaux suivants :

- 98 237 673,17 € versés au titre de la rémunération principale des agents,
- 32 949 001,61 € au titre du régime indemnitaire et autres indemnités;
- 51 048 587,48 € de charges,
- 2 041 299 € pour les titres-restaurants.

Pour 2024, le budget s'élève à 202 658 900 € (soit une hausse de 7 % par rapport à l'exécuté 2023. Outre les facteurs habituels (hausse du smic, glissement vieillesse technicité...), cette hausse s'explique notamment par l'attribution de points d'indices supplémentaires aux agents au 1^{er} janvier 2024 et l'effet en année pleine de la hausse du point d'indice acté en juillet 2023. A cela s'ajoute, des décisions régionales dont l'impact budgétaire global au niveau de la collectivité doit

être relativisé, voire neutralisé, dans la mesure où elles entraînent des économies par ailleurs (transfert Solutions&Co) ou des financements (postes Natura 2000...).

Pour 2025, le budget devrait être de **210,26 M€** soit une hausse de l'ordre de 3,75 % par rapport au budget 2024.

Cette évolution s'explique par des mesures incompressibles attendues par rapport à l'exercice budgétaire 2024 telles que le glissement vieillesse technicité et la hausse du SMIC.

Par ailleurs, cette évolution exprime le volontarisme de la Région pour renforcer :

- le pouvoir d'achat des agents (via une revalorisation du régime indemnitaire et une forte hausse de la participation de la Région à la protection sociale complémentaire et à la santé) ;
- sa politique de prévention liée à l'usure professionnelle et à la retraite progressive notamment dans les lycées.

Des efforts de redéploiement permettent que la mise œuvre de la feuille de route régionale ne nécessite pas de crédits RH supplémentaires.

Pour 2026, la hausse du budget liée à la gestion des ressources humaines devrait être de l'ordre de 3 %.

La programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement : une trajectoire ambitieuse pour faire face aux défis de demain

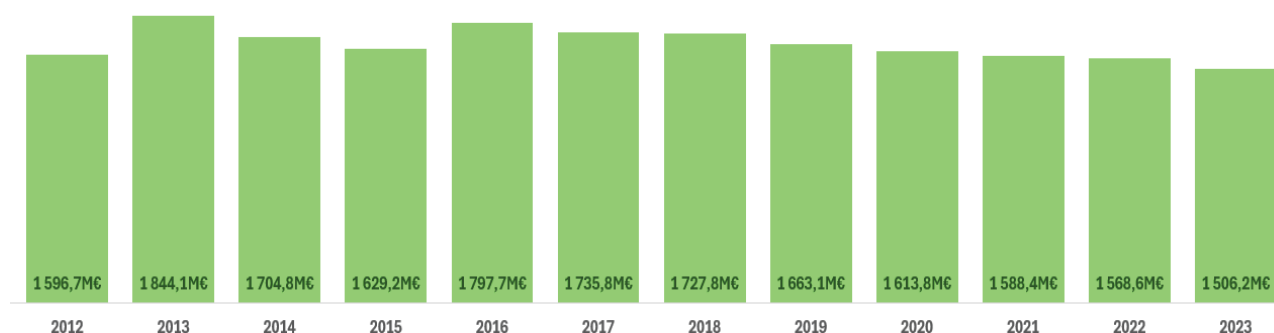
Les facteurs de crise sont aujourd'hui nombreux et protéiformes : géopolitiques, économiques, financiers et même institutionnels. Par ailleurs, nos sociétés sont confrontées à de profondes mutations qui bouleverseront nos manières de vivre et de travailler. La transition écologique ou l'émergence de l'intelligence artificielle constituent des exemples, parmi d'autres, de ces bouleversements. Ces incertitudes pèsent sur la confiance des Français et des ligériens en leur avenir.

Dans ce contexte, la Région des Pays de la Loire est confrontée à des défis multiples pour accompagner les ligériens dans ces transitions, et ainsi construire une région plus résiliente, durable, et solidaire.

Une partie de ces réponses figurent dans les engagements déjà pris au cours du mandat, notamment pour faire face à la crise COVID. Ainsi, sur la période 2020-2023, un volume de 1 968 M€ d'autorisations de programme (AP) a été voté et affecté, soit un volume supérieur à la période 2016-2019 (1 591 M€).

L'ensemble des engagements pris au travers des AP affectées, lors du dernier exercice clos, s'élève à 1 506 M€. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de ces « restes à payer » (AP affectées minorées des montants déjà mandatés). Cette trajectoire démontre que malgré la hausse récente du volume d'AP, la Région a mobilisé ses capacités financières en crédits de paiement chaque année pour éviter une explosion de ces RAP, comme en 2013.

Evolution des restes à payer d'investissement (affectations non couvertes par un mandat)
Hors fonds européens et Dépenses imprévues



Ce stock de 1 506 M€ est notamment composé des opérations significatives suivantes :

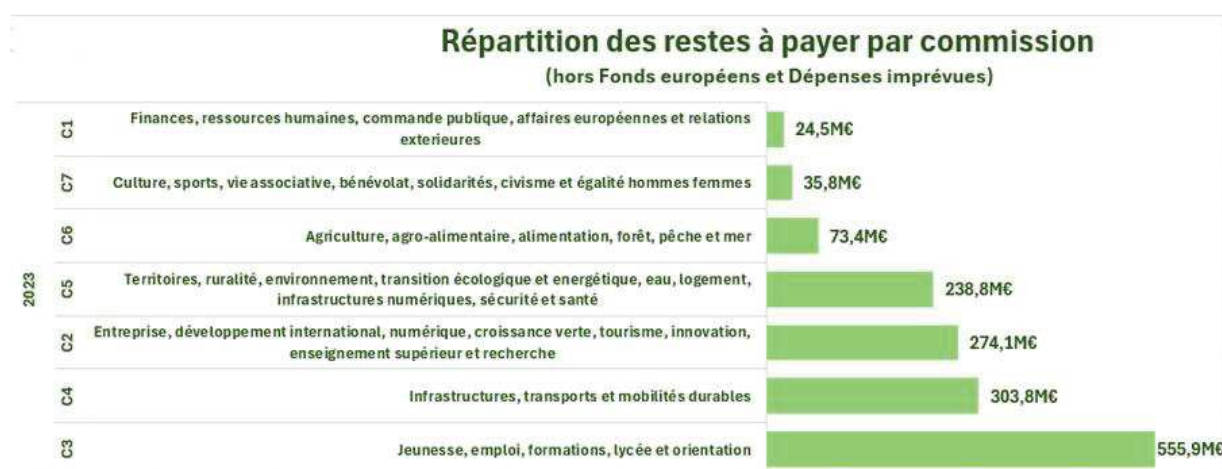
Pour les transports :

- 90,43 M€ pour les opérations de maintenance lourde comme le remplacement d'organes majeurs ou les rénovations mi-vie des rames de train,
- 62,65 M€ sur les infrastructures ferroviaires et les points d'arrêt,
- 39,72 M€ pour les ateliers de maintenance Sud Loire et Tram train,
- 30,03 M€ sur des opérations de travaux routiers.

Pour les travaux dans les lycées :

- 57 M€ pour les études et la construction du lycée à Saint Philbert de Grand Lieu,
- 33 M€ pour les travaux de mise en accessibilité handicap,
- 16,71 M€ pour les travaux de performances énergétiques et écologiques,
- 15,5 M€ dont 10,3 M€ en 2024 pour la construction du lycée à Pontchâteau.

Parmi les autres thématiques, on peut également citer la première tranche de la Nouvelle faculté de santé du QHU, qui présente un volume de RAP de 71 M€, la politique contractuelle territoriale pour 92 M€ ou encore la politique régionale en faveur de la préservation de la ressource en eau pour 42 M€. La répartition des 1 056 M€ par commission figure ci-dessous :



La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) est déterminée d'une part, par la ventilation sur les exercices suivants des crédits de paiement des restes à payer, auxquels s'ajoutent les crédits issus des futures AP.

Il est proposé ici de présenter les grandes priorités de l'ambition régionale d'ici la fin du mandat. Cette présentation n'a pas vocation à être exhaustive, son objectif est d'apporter un éclairage sur les priorités politiques et stratégiques de la collectivité régionale.

Une PPI s'inscrit dans le temps long. Toute comparaison année par année n'a pas de sens, car les projets à lancer sont susceptibles de faire l'objet de décalage dans le temps. L'évolution des crédits de paiement de chaque exercice évoluera en fonction de leur périmètre et de leur surface financière définitivement retenus. Dès lors, les volumes financiers sont donnés à titre indicatif.

1. Le Défi écologique (volume d'AP prévisionnel sur 2024-2027 : 1637 M€)

L'institut I4CE, dans sa dernière étude publiée en collaboration avec La Banque Postale, rappelle que les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer pour l'atteinte des objectifs de neutralité carbone de la France à 2050, inscrits dans la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC).

Pour tenir la trajectoire prévisionnelle de la planification écologique, I4CE et La Banque Postale relèvent que « *les besoins d'investissement des collectivités en faveur du climat dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie sont estimés à 11 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an en moyenne d'ici à 2030 par rapport à 2022* ».

La Région des Pays de la Loire doit être moteur de la transition écologique à l'échelle de son territoire en décarbonant les secteurs d'émissions clés et en préservant les ressources naturelles.

Ce défi sous-tend 2 axes majeurs que sont les mobilités durables et la lutte contre le changement climatique.

- **Repenser les mobilités en Pays de la Loire pour que la Région soit au rendez-vous des enjeux démographique, économique et d'attractivité**

Parmi les projets qui s'inscriront dans le mandat, il est possible de citer :

- La poursuite de l'ouverture à la concurrence de notre réseau ferroviaire pour garantir aux ligériens un service public plus efficace et une offre de transport plus développée et adaptée à leurs besoins. Après le lot Tram train sud Loire qui sera pleinement effectif en 2025, la Région poursuivra l'ouverture à la concurrence du réseau ALEOP avec le lot « Etoile mancelle » ;
- Les rénovations mi-vie et les opérations de maintenance lourde sur notre matériel ferroviaire;
- L'entretien de nos infrastructures ferroviaires à travers des chantiers structurants comme le projet de Régénération Thouars/La Roche ;
- Le développement des Services express régionaux métropolitains (SERM).

- **Accélérer la transition écologique et énergétique en Pays de la Loire pour préserver le cadre de vie des ligériens**

- Les projets dédiés à la préservation de la ressource en eau (comme les contrats territoriaux Eau et les travaux de protection de l'Estuaire de la Loire ;
- Les aides à la rénovation énergétique des bâtiments ;
- Le plan hydrogène ;
- Le développement des réseaux intelligents.

La transition écologique est un sujet profondément transversal qui influe sur l'ensemble des politiques régionales. Les projets dédiés au Défi jeunesse, au défi économique ou encore ceux relevant de la cohésion territoriale intègrent également une dimension écologique forte qu'il convient de présenter ci-après.

Par ailleurs, la Région s'est engagée, depuis son budget primitif 2024, dans une démarche de transparence de l'impact environnemental de son action, le budget vert.

2. Le Défi jeunesse (volume d'AP prévisionnel sur 2024-2027 : 1102 M€)

A travers le défi de soutenir la jeunesse, la Région ambitionne d'améliorer et de moderniser les conditions d'apprentissage, mais également d'accompagner la réussite des jeunes et leur ouvrir le champ des possibles.

L'ambition régionale en faveur de la rénovation énergétique vise à améliorer le confort de nos lycées pour offrir à notre jeunesse des établissements sobres où il fait bon apprendre.

Ainsi, une nouvelle stratégie d'investissement dans les lycées couvrant la période 2025-2030 sera présentée prochainement.

La programmation pluriannuelle des investissements inclut, par ailleurs, des opérations emblématiques destinées à accompagner la réussite des jeunes comme l'opération « Mon ORDI au lycée » qui consiste à délivrer à chaque élève entrant en classe de seconde ou de 1^{ère} année de CAP un ordinateur personnel.

Accompagner la jeunesse c'est également lui ouvrir le champ des possibles pour réduire les inégalités notamment en matière d'accès au logement ou encore promouvoir l'excellence culturelle et patrimoniale à travers notamment l'opération « Terre de cinéma ».

3. Le Défi économique (volume d'AP prévisionnel sur 2024-2027 : 647 M€)

La Région ambitionne d'accompagner l'évolution des compétences et de soutenir le tissu économique ligérien pour faire face aux transitions. Elle souhaite, par ailleurs, amplifier son soutien à l'innovation pour positionner les entreprises ligériennes sur les marchés d'avenir.

Tout d'abord, le défi économique est profondément ancré dans la transition écologique. Plusieurs projets inscrits dans la programmation pluriannuelle des investissements permettront ainsi d'accélérer la décarbonation de notre économie. Citons par exemple, le projet du Grand Port Maritime, dont l'ambition régionale est d'en faire un hub énergétique bas carbone, central pour l'approvisionnement en énergie de la France. Il s'agit d'un projet structurant inscrit au CPER.

L'agriculture est le deuxième poste d'émissions de gaz à effet de serre en France. Une nouvelle stratégie élevage serait utile pour mieux accompagner sa transition vers un modèle plus durable.

En parallèle, la Région continuera de soutenir l'emploi dans les territoires à travers les dispositifs pivots de sa politique économique en faveur des entreprises de toutes tailles et de tous secteurs d'activité. Le développement des itinéraires cyclables sera encouragé pour le développement du tourisme à vélo en Pays de la Loire.

Par ailleurs, le développement économique passe par le soutien à nos étudiants. Plusieurs projets immobiliers structurants sont lancés, comme le Pôle Santé du Mans. Ce site d'excellence regroupera les 7 instituts de formation sanitaire et social du Mans. Le projet de Nouvelle Faculté de Santé – QHU, quant à lui, proposera un campus d'enseignement attractif, adapté aux futures pratiques professionnelles et aux exigences de la recherche.

Enfin, l'innovation est un puissant vecteur d'emploi et de développement économique. C'est pourquoi la Région continuera de stimuler la R&D pour l'orienter vers les marchés d'avenir. Elle continuera, notamment, de soutenir le rapprochement entre la recherche académique, le monde économique et les territoires.

4. Le Défi de la Cohésion territoriale (volume d'AP prévisionnel sur 2024-2027 : 137 M€)

A travers le défi de la cohésion territoriale, la Région des Pays de la Loire souhaite atténuer les vulnérabilités socio-éco-environnementales des territoires. La politique contractuelle demeure le pivot de cette ambition. A cet effet, 100 M€ ont été votés pour la mise en œuvre des contrats de territoire, dont 82 M€ sur les contrats Pays de la Loire 2026 et 18 M€ sur les centralités et contrats de ville.

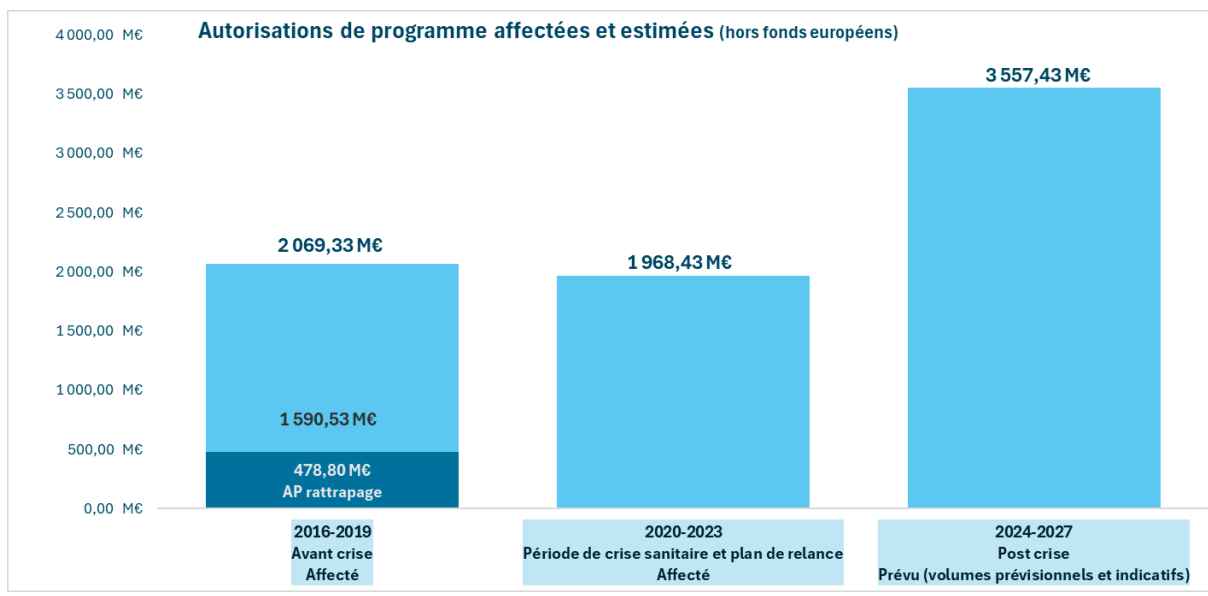
Par ailleurs, si la santé relève des missions régaliennes de l'Etat, la Région souhaite accompagner l'objectif d'égalité des ligériens dans l'accès aux soins. Les investissements régionaux porteront par exemple sur le projet « Doctobus » ou le fonds régional d'équipements hospitaliers.

5. Le Défi de la transformation (volume d'AP prévisionnel sur 2024-2027 : 34 M€)

Face à ces défis, le service public régional doit évoluer pour s'adapter aux besoins des ligériens et aux changements de la société. La PPI intègre ainsi des projets structurants de transformation de l'administration régionale, comme le plan Campus (18 M€ votés pour la période 2024-2027). La modernisation du Campus régional doit favoriser l'innovation, la créativité, en prônant fonctionnalité et sobriété.

En parallèle, la PPI intègre le déploiement des « Maisons de la Région » pour renforcer la proximité de l'action régionale.

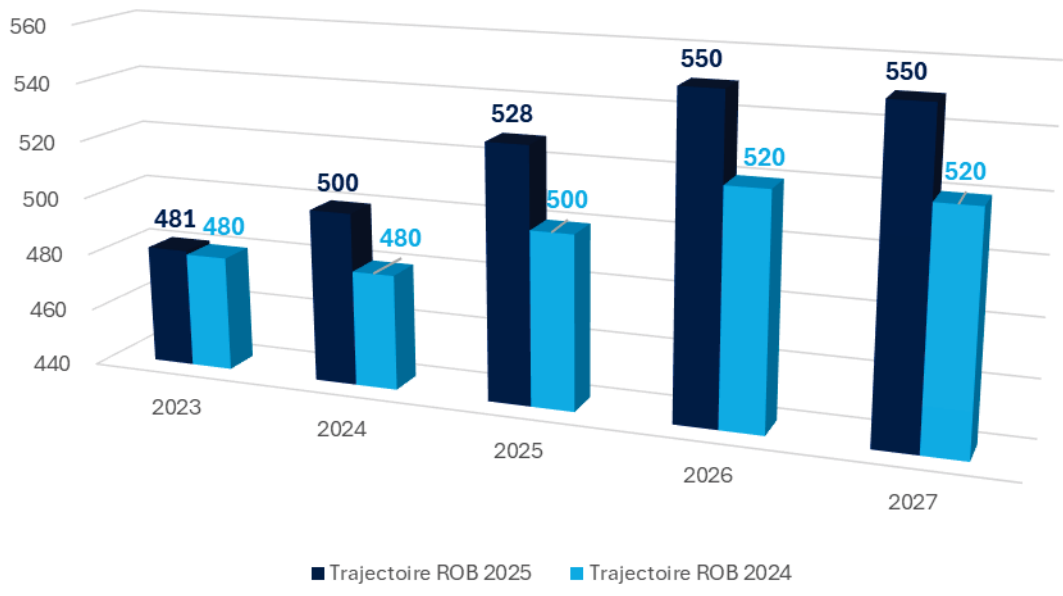
La traduction de ces ambitions devrait conduire à un volume d'autorisations de programme de 3 557 M€ pour les prochaines années. Ce volume indicatif marque l'ampleur des investissements que la Région pourrait réaliser pour faire face aux défis.



L'impact des engagements pluriannuels sur la trajectoire des dépenses réelles d'investissement

Compte tenu de l'accélération des besoins d'investissement, il est nécessaire d'augmenter le volume prévisionnel des dépenses annuelles. Alors que les précédentes orientations budgétaires faisaient état d'une montée en puissance progressive des dépenses d'investissements (hors dette et fonds européens) pour atteindre 520 M€, il convient désormais de projeter cette cible autour de 550 M€ par an.

Evolution prévisionnelle des dépenses réelles d'investissement
(hors dette et fonds européens - en CA anticipé)

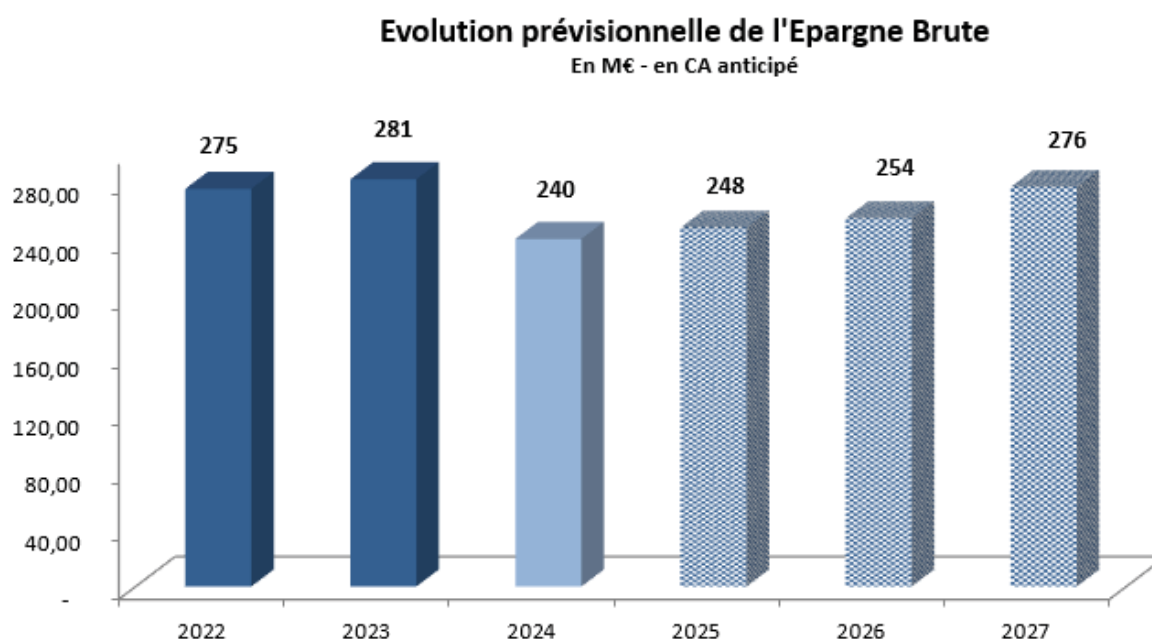


La structure financière de la Région devrait permettre de financer ce volume à hauteur de 23% par l'autofinancement, 39% par des recettes d'investissements (subventions) et 38% par l'emprunt.

3.3 - Synthèse de la nouvelle trajectoire financière

Les hypothèses de construction de la trajectoire financière présentées ci-dessus sont consolidées et synthétisées dans le graphique et tableau suivants.

Ces hypothèses, notamment en recettes de fonctionnement, conduisent mathématiquement à une projection pessimiste des ratios financiers, comme l'épargne brute ou la capacité de désendettement.



Ainsi, le rebasage de nos perspectives de recettes conduit à une correction forte de notre trajectoire en matière d'épargne brute.

Pour autant, cette trajectoire correspond à un scénario « au fil de l'eau ». Le travail de préparation budgétaire mené dans les services de la Région, vise à corriger cette tendance négative, et à préserver, année après année, notre niveau d'autofinancement. A court terme, l'objectif est de présenter un budget primitif pour 2025 qui préservera la capacité d'action de la Région à long terme.

Enfin, comme tout exercice de prospective, cette trajectoire sera ajustée chaque année en fonction de l'actualisation des différentes informations en possession de la collectivité et des décisions gouvernementales.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
FONCTIONNEMENT							
Recettes	1346	1415	1456	1426	1440	1462	1499
Dont TVA	695	780	795	805	826	854	883
dont PIC/PLAN JEUNES	58	74	35	22	20	16	14
Fonds européens	31	11	35	7	24	28	25
Dépenses	1130	1140	1175	1186	1192	1208	1223
Frais financiers	27	28	37	46	48	53	62
Fonds européens	7	5	12	15	16	20	16
Politiques régionales (hors dette et FE)	1096	1106	1127	1125	1129	1135	1146
EPARGNE BRUTE	216	275	281	240	248	254	276
INVESTISSEMENT							
Dépenses	784	732	723	788	803	761	768
Amortissement de la dette	112	123	118	121	121	118	124
Politiques régionales	647	608	603	655	672	644	643
Dont politiques publiques (hors fonds européens)	544	497	481	499	528	550	550
Dont fonds européens	103	112	122	156	144	94	93
Recettes	302	288	267	281	284	225	241
Recettes diverses	277	288	267	281	284	225	241
Dont Politiques publiques	161	160	138	139	137	136	153
Dont Fonds européens	116	127	128	142	147	89	88
Emprunt d'équilibre	265	235	110	240	271	282	251
Stock de dette	1969	2081	2073	2192	2342	2507	2634
CAPACITE DE DESENETTEMENT	9,1	7,6	7,4	9,1	9,5	9,9	9,5