

24.04. 02

Le Président



Rapport d'Orientations Budgétaires pour l'exercice 2025

Séance plénière du 7 novembre 2024

Une préparation budgétaire dans un contexte totalement bouleversé

Une réduction considérable des dotations de l'Etat aux collectivités.....	2
La collectivité régionale mobilisée face aux très fortes tensions et défis qui traversent la société.....	3
Maîtriser l'équilibre du budget et prioriser plus encore les dépenses.....	4

Les finances régionales affectées par la dégradation de la situation financière de l'Etat

Une dérive inquiétante des comptes publics de l'Etat	8
Une stigmatisation caricaturale des collectivités locales	8
Des difficultés nationales brutalement répercutées sur les collectivités territoriales	9
Des recettes dont la relation avec les compétences régionales est de plus en plus divergente.....	16
Une situation financière nationale qui impacte les frais financiers de la Région	18
Un environnement économique peu porteur	20

Un investissement centré sur les priorités incontournables

Un niveau d'investissement centré sur les besoins prioritaires du territoire.....	23
Des dépenses de personnel contraintes et ciblées sur les enjeux majeurs de la collectivité et du territoire régional	28
Une stratégie de gestion de la dette adaptée au contexte mouvant des marchés financiers	33

Proposition du Président

1. Une préparation budgétaire dans un contexte totalement bouleversé

C'est un budget en totale rupture avec les exercices précédents que la Région doit préparer. Le report sur les dotations aux collectivités territoriales d'une part significative de la dette abyssale de l'Etat conduit à une baisse sans précédent des ressources qui seront attribuées à la Région. Cette décision remet directement en cause nombre d'interventions régionales. Nous dénonçons cette méthode qui fait supporter par les collectivités territoriales, et donc par les habitants, les erreurs graves de gestion et les choix inconséquents opérés au niveau national.

Les conséquences de ces baisses considérables des ressources financières accordées à notre Région conduiront directement à réduire voire à supprimer de nombreuses interventions au service des habitants, au soutien aux territoires ou aux acteurs socio-économiques. De même, cette coupe sombre opérée par l'Etat sur les ressources de notre Région contraindra sensiblement notre capacité d'investissement.

Pourtant la Région ne peut ni ne veut abandonner les valeurs fondamentales de l'action qu'elle met en œuvre au service des habitants et du développement régional.

Plus que jamais nous sommes confrontés aux besoins des services publics dans la proximité qu'il s'agisse de transport, de formation, d'éducation, d'accès aux soins...

Plus que jamais l'urgence climatique appelle une mobilisation accrue.

Plus que jamais l'emploi, par la formation professionnelle et l'accompagnement de nos PME, de nos agriculteurs, de notre tourisme ou de nos belles filières industrielles nécessite un soutien fort.

Plus que jamais et face à une société qui se disloque, assurer la solidarité à l'égard des personnes et des territoires en situation de précarité, soutenir la culture et le lien social sont incontournables.

Pour affronter ces réalités, la Région agira en responsabilité en continuant à se battre pour obtenir les moyens indispensables à l'exercice de ses compétences. Elle refusera toute fuite en avant qui conduirait à un insupportable endettement alors que le compte administratif de la Région voté en juin 2024 met en évidence une gestion régionale sérieuse et responsable concrétisée par une capacité de désendettement d'un niveau exemplaire.

Nous serons contraints pour faire face à cette situation exceptionnelle de réduire sensiblement les dépenses de la Région dans de nombreux domaines, d'inscrire l'ampleur de nos interventions dans un volume financier resserré, d'augmenter les tarifs et les ressources propres de la Région en fonction des contraintes financières qui nous sont imposées.

A. Une réduction considérable des dotations de l'Etat aux collectivités

Malgré les besoins d'action publique qui s'expriment partout, malgré une part des collectivités dans le déficit public national inférieure à 3,5%, malgré une part des collectivités dans la dette publique qui n'excède pas les 10%, le Gouvernement décide de faire payer son déficit et sa dette par les collectivités, les privant ainsi des moyens nécessaires à la poursuite de leur action au service des habitants et des territoires.

Ces réductions de moyens constituent une véritable défausse. La Région, comme les autres collectivités, dénoncent la méthode et son contenu. Pourtant la Région ne pourra ni ne voudra se soustraire aux impératifs d'une gestion exigeante dans l'équilibre du budget et un recours maîtrisé à l'emprunt.

Les coupes budgétaires brutales que l'Etat fait peser sur les collectivités représentent une profonde rupture du rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette rupture se caractérise par la suppression du dernier élément de l'autonomie financière des Régions par l'annulation de la progression fiscale. Le produit de la TVA qu'il est prévu d'attribuer aux régions sera en effet gelé et la dynamique servira à combler le déficit de fonctionnement de l'Etat. Cette décision insupportable se caractérise notamment par une contribution des Régions aux économies décidées par le Gouvernement complètement disproportionnée : 23% des restrictions de recettes des collectivités portent en effet sur les Régions qui ne représentent pourtant que 15% des dépenses réelles des collectivités.

Ces choix nationaux sont décidés sans considération pour les réalités budgétaires car les Régions ne représentent que 1,7% de la dette nationale.

Pour la Région Centre-Val de Loire, ces coupes, au regard des recettes attendues dans le cadre d'une estimation prudente, représentent près de 65 millions d'euros. Cette somme représente une perte de 6% des recettes régionales de fonctionnement, soit l'équivalent du budget de fonctionnement des lycées. Les trois quarts sont le fruit d'une décision imposée par l'Etat pour faire face à ses propres dettes d'un niveau abyssal. Ces restrictions imposées par l'Etat comprennent notamment un mécanisme de prélèvement sur les recettes régionales, qui pourrait peser pour 24 millions d'euros et qui marquerait, s'il était réellement appliqué, un élément majeur et inacceptable de rupture dans le financement par l'Etat des collectivités locales. La Région appelle à ce que cette mesure particulière, qui touche toutes les strates de collectivités, soit supprimée car elle créerait un précédent inacceptable pour les finances locales.

B. La collectivité régionale mobilisée face aux très fortes tensions et défis qui traversent la société

Le déficit des collectivités représentait en 2023 seulement 3,5% du déficit public global de notre pays. C'est la preuve de la bonne gestion des collectivités, le fruit d'un travail exigeant conduit chaque année dans un cadre d'autonomie très restreint, sans réelle marge sur les recettes notamment.

Cette gestion rigoureuse de nombre de compétences obligatoires conduites depuis 40 ans par les Régions est le résultat de choix et d'évolutions maîtrisées au gré des transferts de compétences compensés très insuffisamment par l'Etat.

En effet, les Régions doivent faire face, dans cette phase de transitions accélérées, à des besoins de services publics et d'investissements de plus en plus importants au cœur des territoires ruraux comme urbains.

S'agissant de la mobilité, sujet majeur aujourd'hui de l'aménagement du territoire et déterminant pour l'accès aux services publics, à l'emploi, à la formation..., le sous-investissement de l'Etat dans les infrastructures de transport, avant leur transfert aux collectivités, oblige ces dernières aujourd'hui à rattraper le retard. Les choix sont faits pour que les habitants de tous les territoires puissent se déplacer au mieux afin d'accéder aux services qui ont été souvent éloignés des lieux de vie, en ville comme à la campagne. Mais le coût des infrastructures et des matériels roulants nécessaires est considérable et représente pour la seule région Centre-Val de Loire plus de 2 milliards d'euros sur une période de 15 ans, afin de mettre à niveau ce qui ne l'a pas été avant transfert et d'engager la transition énergétique. Ce sont par ailleurs 3,5 milliards d'euros nécessaires pour la réouverture de lignes qui ont été fermées avant que la région exerce la responsabilité.

S'agissant de l'accès aux soins, les habitants de nos territoires ont été abandonnés par des décisions nationales aberrantes tout au long des dernières décennies. Les médecins et tous les services médicaux manquent cruellement dans les territoires. Ce sont les collectivités qui aujourd'hui assument pour une large part la reconquête des déserts médicaux, avec trop souvent des obstacles qu'elles

doivent contourner, en plus de la charge budgétaire jamais compensée à juste niveau correctement par l'Etat.

S'agissant de l'éducation, l'ensemble des strates de collectivités ont réinvesti l'entretien, l'ouverture et la rénovation d'établissements, souvent dégradés au moment des transferts et présentant une performance énergétique très faible. Communes, Départements et Régions ont assumé seules toutes ces années non seulement la remise à niveau des bâtiments mais également la transition vers des consommations énergétiques acceptables sur le plan environnemental et financier. La Région l'a fait par exemple pour ce qui a concerné les lycées, avec le concours de l'Europe, afin que tous les établissements de la région soient désormais couverts par un programme de performance énergétique.

S'agissant de la solidarité, les collectivités sont aujourd'hui en première ligne face au déclin social, à la précarité, aux difficultés d'emploi. Elles assument au contact direct des citoyens des compétences sociales transférées comme la formation des demandeurs d'emploi nécessaire à la reprise d'un travail ou encore comme le maintien d'un tissu associatif si précieux pour la vie quotidienne. Les collectivités permettent aussi la redistribution et la justice sociale dans l'accès aux services publics par les tarifications sociales qu'elles mettent en place. C'est ainsi que la Région s'est engagée de longue date dans le soutien à l'Education à travers la gratuité du transport scolaire, essentielle pour les familles notamment dans la ruralité.

C. Maîtriser l'équilibre du budget et prioriser plus encore les dépenses

Dans ce contexte budgétaire, la Région est contrainte, en responsabilité, d'engager un plan très important de réduction des dépenses de fonctionnement, et de décaler certains investissements mais également de resserrer fortement son intervention au service des habitants, des acteurs économiques, des territoires. Ces économies budgétaires seront réalisées en portant la plus grande attention aux acteurs économiques et aux territoires concernés pour limiter à chaque fois que cela est possible les risques pour l'emploi et pour les entreprises. Ces réductions sont cependant incontournables pour garantir un budget régional en équilibre. Une attention particulière restera portée au pouvoir d'achat des familles, à l'emploi, aux territoires les plus fragiles et à leur adaptation au dérèglement climatique.

Assurer les ressources indispensables au financement des services essentiels

L'augmentation du cheval fiscal rendue indispensable par la baisse des dotations de l'Etat devrait permettre une augmentation du produit régional global des cartes grises. Cette augmentation sera mise en œuvre par une très grande majorité des Régions parce qu'elle est indispensable à l'équilibre des budgets régionaux dans le cadre contraint lié aux décisions gouvernementales. De même la recherche de recettes indispensables se traduira par la mobilisation d'un montant de fonds européens le plus élevé possible en 2025 avec près de 17M€. Les programmes spécifiques liés à la stratégie régionale de partenariats européens seront également mobilisés.

En complément, la Région sera contrainte de réduire ses soutiens aux services et structures associées en veillant à préserver le mieux possible la qualité des services rendus. Les économies réalisées grâce à la mise en place de la performance énergétique dans les lycées seront également mises à contribution de l'équilibre budgétaire. L'innovation sur certains services permet de garantir la qualité à moindre coût. Ainsi le déploiement de l'auto-partage est un véritable plus pour les territoires ruraux tout en étant moins impactant financièrement que les circulations d'autocar lorsque leurs fréquentations sont trop faibles.

L'optimisation des dépenses se traduira aussi par un dialogue de gestion particulièrement exigeant avec tous les partenaires de la collectivité ou lors de l'allocation des marchés aux prestataires. Cet effort de tous à la réalisation d'économies budgétaires indispensables se traduira aussi par la réduction de certaines dotations aux acteurs locaux tout en essayant de préserver une intervention publique ou associative de qualité. Il est à prévoir que des porteurs de projets soient conduits à décaler ou à recalibrer des opérations d'investissement ou des manifestations. Ces dialogues seront articulés avec le calendrier des interventions financières de la Région.

La Région ne sera en aucun cas en capacité de se substituer au désengagement de l'Etat dans les opérations qui étaient co-financées : la collectivité ne pourra porter seule les actions dont l'Etat se retire. Si cette substitution a été pratiquée dans le passé dans différents domaines, les contraintes budgétaires imposées à la Région la rende désormais impossible.

L'ensemble de ces mesures vise à couvrir, sur le budget de fonctionnement, par des recettes confortées et par des dépenses réduites, près de 50 millions d'euros sur les 65 millions de réduction de recettes annoncées par le gouvernement pour 2025. Afin de limiter le recours à l'endettement, une ou plusieurs années d'opérations d'investissements qui étaient inscrites dans la trajectoire budgétaire initiale seront décalées, correspondant à une approche responsable et réaliste du budget régional. Sans cette méthode, la collectivité se trouverait, comme les autres, dans l'obligation de renoncer à toute capacité d'investissement.

Dans ces circonstances exceptionnelles, le choix qui est fait permettra de maintenir la hausse du recours à l'emprunt dans une perspective budgétaire soutenable, tout en veillant à ne pas trop priver d'activité les entreprises de notre région qui dépendent de l'investissement public et à continuer d'agir pour préserver la situation sociale fragile de nos territoires régionaux.

Préserver la solidarité en direction des habitants et des territoires

Dans le cadre d'une gestion très contrainte et au prix de fortes économies mises en œuvre, la collectivité fait le choix de préserver autant que possible les politiques dont les effets sont plus indispensables encore dans le moment de crise budgétaire et de risque majeur pour le lien social comme pour la cohésion des territoires.

La région maintiendra autant qu'il est possible les politiques de solidarité.

Le Cap'Asso, qui fêtera ses 20 ans en 2025, reste indispensable à la vie associative sur les territoires. Il est envié dans de nombreuses autres régions. Il sera maintenu dans un cadre pluriannuel en veillant à contraindre sa consommation financière. Véritable levier de développement des projets associatifs, cet outil est indispensable au maintien des activités dans les domaines de la culture, du sport, de l'insertion et de la solidarité ou encore dans celui des défis environnementaux.

Les actions de solidarité régionale et de soutien au pouvoir d'achat des familles et des jeunes seront également mises en œuvre dans ce cadre budgétaire contraint. Véritable levier de solidarité et de service public, les gratuités des transports scolaires, des manuels scolaires ou du réseau REMI pour les jeunes le week-end, ainsi que le déploiement des tarifs sociaux dans les cantines des lycées ou encore la lutte contre la précarité énergétique sont précieux pour accompagner le pouvoir d'achat des familles, des jeunes et des personnes les plus démunies.

Dans le prolongement, l'accès à la culture pour toutes et tous et dans tous les territoires ou les aides Yeps pour accompagner les jeunes pour leur équipement numérique et la culture et le sport seront poursuivies dans une épure budgétaire contrainte afin que les nouvelles générations puissent connaître une véritable égalité des chances dans la préparation de leur avenir.

La Région priorisera le maintien des services publics accessibles à toutes et à tous.

Les services publics sont plus essentiels encore lorsque la société tend à se disloquer comme par exemple celui des mobilités, dont les besoins sont toujours accrus dans une époque d'augmentation des coûts du transport individuel. La Région préservera toutes les lignes de transports ferroviaires ou routiers, assurera un déploiement progressif de la voiture en auto-partage au cœur des intercommunalités rurales. Elle sera attentive à préserver autant que possible les politiques tarifaires de soutien aux abonnés quotidiens les plus précaires et elle continuera à soutenir la place du vélo dans les réseaux de mobilité.

Le service public d'Education fera l'objet d'une attention particulière afin d'assurer un accueil de qualité dans les établissements : qualité bâtementaire, performance de la restauration scolaire, déploiement d'outils numériques. La Région priorisera également son soutien et son accompagnement en matière d'actions éducatives dans un cadre rénové, avec notamment en 2025 l'organisation de la COPO'Lycée initiée par la Région dans le cadre du partenariat avec l'Etat sur la COP planification lancée fin 2023. Le volet mobilisation de la COP pilotée par la Région accompagne plus globalement la transformation écologique et sociale des politiques publiques et les actions mises en œuvre par les acteurs (coalitions, collectivités, acteurs économiques, associations, citoyens...).

La santé, et notamment l'accès aux soins par la présence médicale des personnels soignants dans la proximité, restera une préoccupation régionale majeure en 2025, bien que ce ne soit pas sa compétence directe. Sans cette action, ce sont 18 centres de santé qui n'existeraient pas sur notre territoire. Prioritaire également la formation des 1585 infirmières et infirmiers et des 1384 aides-soignants qui ne seraient pas formés en 2025 si la Région réduisait les financements des centres de formation. Pour maintenir ces services, la région a réussi avec le GIP Pro Santé à accompagner les professionnels depuis le début 2024 afin de réduire le coût de chaque centre de santé, en augmentant le nombre de patients et en les déployant davantage sur de nouveaux territoires.

Pour l'emploi, la Région poursuivra son action parmi les plus performantes de France en direction de la formation des demandeurs d'emploi. Face à la baisse de la dotation de l'Etat, la Région adaptera son offre de manière à répondre aux besoins prioritaires des demandeurs d'emploi et des entreprises afin de confirmer un taux de chômage régional inférieur de près d'un point à la moyenne nationale.

La Région concentrera ses investissements sur les domaines prioritaires.

La crise budgétaire de l'Etat risque d'entraîner une fragilisation irrévocable des territoires et de leurs habitants en situation de précarité. Pour contrer ce risque, les besoins d'investissements sont très importants, notamment pour assurer l'indispensable transition écologique. A travers la poursuite des Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale, par lesquels la Région mobilise 40% des 400 millions qui leur sont réservés sur 6 ans en soutien à la biodiversité et à la transition écologique des territoires comme à travers l'Agence Régionale Ecologie Climat qui sera complétée fin 2024 par ses structures de déclinaison opérationnelle ; ou encore à travers le développement du réseau de mobilité qui permet de décarboner les transports. Ainsi, la Région sera mobilisée concrètement pour diminuer la production carbone sur l'ensemble de son territoire.

Les investissements 2025 prioriseront également l'adaptation de nos services publics de transport pour faire face à l'accroissement de la fréquentation ferroviaire. De même, la réalisation du nouveau lycée du Loiret de Châteauneuf-sur-Loire reste indispensable pour répondre aux dynamiques démographiques comme la participation à la reconstruction des IFSI afin de poursuivre l'accroissement du nombre d'infirmières et infirmiers formés en Centre-Val de Loire, bien que ces bâtiments ne soient pas de la compétence régionale. Ces investissements devront s'inscrire dans une programmation de l'investissement soutenable pour l'équilibre du projet.

Enfin, la Région poursuivra son soutien aux acteurs économiques dans les domaines industriel, agricole, artisanal ou touristique, en soutenant l'économie circulaire, la réindustrialisation, l'innovation et la recherche, tout comme l'installation des jeunes agriculteurs, le maillage artisanal ou touristique.

Si la Région, comme la majorité des collectivités locales et face à une situation nationale si fortement dégradée, est conduite à participer à l'effort nécessaire pour stopper la dérive financière de l'Etat, si l'impérieuse et urgente nécessité de restaurer la situation de notre pays n'échappe à personne, nous dénonçons les réductions massives et arbitraires des ressources de TVA sans que soit enfin mis en œuvre des mécanismes de ressources qui permettent aux Régions de faire face notamment aux charges de transport.

A cet égard, l'explosion des charges de péage ferroviaire qui pèsent sur les Régions en raison de l'insuffisant engagement de l'Etat dans sa responsabilité d'entretien des lignes ferroviaires est très difficilement supportable.

La Région Centre-Val de Loire entend, avec les autres Régions, poursuivre la mobilisation contre ces charges qui connaissent une hausse considérable et la mobilisation pour bénéficier d'une ressource en matière de versement mobilité.

L'Etat fait le choix de coupes sombres budgétaires imposées aux collectivités locales pour reboucher le trou qu'il a lui-même créé au cours des dernières années, en ponctionnant très lourdement les budgets des collectivités locales qui assument pourtant aujourd'hui plus efficacement et dans la proximité bon nombre de compétences essentielles à la vie de nos concitoyens.

Cette rupture dans le financement des collectivités locales, la Région la dénonce mais ne choisira pas la fuite en avant d'un endettement insoutenable.

Ainsi, les choix de baisse drastique des moyens de l'action publique décidés par l'Etat auront des conséquences économiques et sociales incontestables et fortement pénalisantes pour le fonctionnement des services aux habitants comme pour la poursuite des investissements prioritaires. Face à cela, la Région a pour objectif de préserver au mieux les habitants, les acteurs économiques et sociaux, les territoires les plus fragiles tout sans trop dégrader les politiques d'avenir qui assurent l'attractivité et l'avenir de notre territoire dans les domaines de l'accompagnement des transitions notamment écologiques, du développement industriel, artisanal, agricole, de l'accès aux soins ou encore des solidarités.

2. Les finances régionales affectées par la dégradation de la situation financière de l'Etat

A. Une dérive inquiétante des comptes publics de l'Etat

Les finances publiques sont entrées en crise dès 2023 pour trois raisons principales : la hausse des taux d'intérêt qui alourdit le coût de la dette, la faiblesse des rentrées fiscales et une dynamique maintenue du niveau de la dépense publique, notamment poussée par l'inflation.

La forte dégradation du déficit public constatée fin 2023 (5,5% du PIB soit 154 Md€) a conduit le gouvernement à prendre un premier décret d'annulation de crédits à hauteur de 10 Md€ moins de deux mois après l'adoption de la loi de finances pour 2024.

Cette situation résulte d'une très faible croissance des recettes en 2023 (+ 2 %, après + 7,4% en 2022, et une baisse en volume de - 1,1 %) :

- Les recettes de TVA ont enregistré en 2023 une dynamique de + 2,8 % contre + 3,7 % prévus
- L'impôt sur les sociétés (IS) a enregistré une baisse de - 10,5 Md€ (soit - 12,5 %)
- L'impôt sur le revenu (IR) a seulement progressé de + 0,8 Md€, soit + 0,9 %, après + 12,1 % en 2022.

Les dépenses des administrations publiques dans leur ensemble ont progressé de + 3,7 % (+29,4 Md€), soit une baisse en volume de - 1,2 %, tout en restant supérieures de 100 Md€ par rapport à la période d'avant crise sanitaire.

Pour 2024, le ministère des finances a alerté sur la possibilité d'un déficit de 5,6 % et de perspectives encore pires pour 2025 (au-delà de 6%). Les mêmes mécanismes sont à l'œuvre : mauvaises rentrées fiscales, poids de la dette et dynamique rapide de la dépense publique.

B. Une stigmatisation caricaturale des collectivités locales

Pour expliquer la dégradation des comptes publics en 2024, l'Etat a pointé du doigt la responsabilité des administrations publiques locales dans l'emballement de la dépense publique. C'est tout à la fois mensonger et démagogique. C'est caricatural car l'Etat a aggloméré dans les chiffres annoncés les dépenses qu'il a lui-même décidées au travers des investissements portés par Ile-de-France Mobilités dans le cadre du Grand Paris ou des projets réalisés pour les Jeux Olympiques.

C'est démagogique car tout le monde sait que les collectivités locales ne peuvent pas recourir à l'emprunt pour leur dépenses courantes, contrairement à l'Etat. En 2023, le solde négatif de 5,5 Md€ des collectivités territoriales ne représentaient que 0,2 % du PIB alors que le déficit public s'est établi à 154 Md€ soit 5,5 % (contre 4,8 % en 2022).

Au cours de la période 2019-2023, les collectivités territoriales ont dégagé un solde cumulé positif de + 1,9 Md€ alors que l'Etat a dégagé un solde négatif cumulé de -690,7 Md€.

Par ailleurs, la part de la dette des administrations publiques locales (APUL) rapportée au PIB est en baisse au cours des 30 dernières années, passant de 9,4 points de PIB en 1994 à 8,1 points de PIB en 2021... La dette publique est portée à 83% par l'Etat.

Alors que les collectivités représentent près de 70 % de l'investissement public, leur part dans l'endettement public est de plus en plus faible, tandis que la part de dette imputable à l'Etat augmente pour financer des dépenses courantes.

Face aux besoins d'investissements massifs nécessaires pour réussir la transition énergétique et écologique, fortes de leur bonne gestion, les collectivités locales en France assurent la délivrance de services publics essentiels à nos concitoyens sans menacer les finances publiques de la Nation.

C. Des difficultés nationales brutalement répercutées sur les collectivités territoriales

Rappelons tout d'abord que ces orientations budgétaires doivent être rédigées dans un contexte politique national inédit, sans majorité stable à l'Assemblée nationale. Compte tenu également du retard pris par la préparation du budget de l'Etat, elles doivent être rédigées sur la base du projet de loi de finances rendu public dans les quelques jours seulement avant l'envoi de ces orientations.

Il est cependant nécessaire de traduire d'ores et déjà dans nos orientations budgétaires l'arrêt de la dynamique des recettes fiscales, la diminution des dotations, les non-compensations des suppressions ou changements d'imposition décidées par l'Etat et les conséquences de la révision des modalités de financement du Pacte d'Investissement dans les Compétences.

Concernant la recette de TVA

La TVA est la première recette de la Région Centre-Val de Loire ; elle représente plus de 50 % des recettes institutionnelles. Depuis 2018, les Régions perçoivent une part de fraction de TVA à la place de la DGF et depuis 2021, une deuxième part afin de compenser la suppression de la part régionale de CVAE, CVAE qui avait elle-même été transférée des Départements aux Régions pour financer les transferts de la Loi NOTRe concernant les transports routiers et les déchets.

La dynamique de TVA s'avère plus qu'erratique et induit un manque de visibilité persistant sur la recette la plus structurante du budget régional.

Depuis 2022, les anticipations de l'Etat se sont avérées trop optimistes par rapport à l'évolution définitive constatée. Les impacts d'une prévision supérieure à la réalité sont doubles :

- D'une part, le produit encaissé pour la part CVAE versé par douzième, entraîne un reversement en N+1 si l'évolution réelle de la TVA est inférieure à la prévision de l'Etat.
- D'autre part, une surestimation en année N induit une base de calcul erronée pour la prévision de la recette N+1.

En 2023, l'Etat a revu ses prévisions d'évolution de la recette de TVA dans des proportions inquiétantes. La loi de finances pour 2023 anticipait une hausse de +5,1%, révisée à 3,7% en septembre, pour un atterrissage constaté fin 2023 de +2,78%

	Produit 2023
Produit définitif 2022	390 358 935
<i>Produit notifié en mars sur la base de la loi de finances pour 2023 (évolution 5,1 % calculée sur le produit prévisionnel 2022)</i>	414 080 679
Produit notifié sur la base du projet de loi de finances pour 2024 (évolution rebasée à 3,7 %)	404 737 261
Produit définitif 2023 (mars 2024) évolution définitive 2,78 %	401 210 804
REPRISE SUR 2024	- 3 526 457

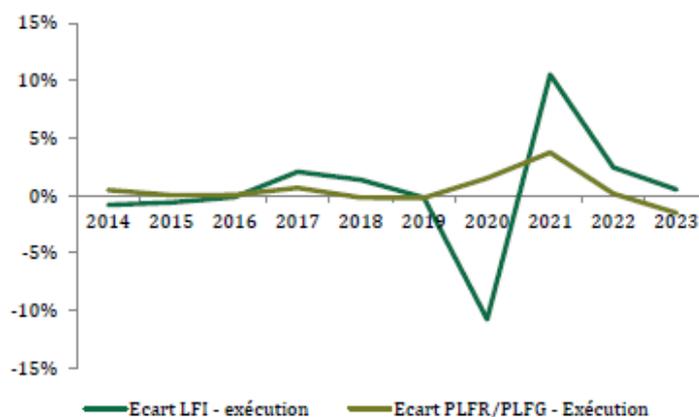
Evolution de la Fraction de TVA

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 estimée
Evolution de la Fraction de TVA	2,2%	-6,2%	13,9%	8,6%	2,8%	0,9%*
Evolution notifiée (PLF) de la Fraction de TVA part CVAE				9,6%	3,7%	4,5%
Ecart				-1,0%	-0,9%	-3,6%
Reprise trop perçu en N+1				-3,6 M€	-3,5 M€	

*Source projet LFI 2025

L'inspection des finances publiques, dans son rapport sur les prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, de juillet 2024, explique que l'écart de prévision en 2023 est dû à une décorrélation entre l'évolution spontanée de la TVA à partir des hypothèses macroéconomiques (consommation et investissement des ménages, consommation des administrations publiques etc.) et l'évolution observée. La hausse des remboursements de crédits de TVA pourrait être une partie de l'explication.

Graphique 3 : Écart de prévision sur la TVA net entre la LFI et l'exécution, et le PLFR ou PLFG et l'exécution (en %)



Source : Direction du budget.
Champ : Recettes fiscales nettes.

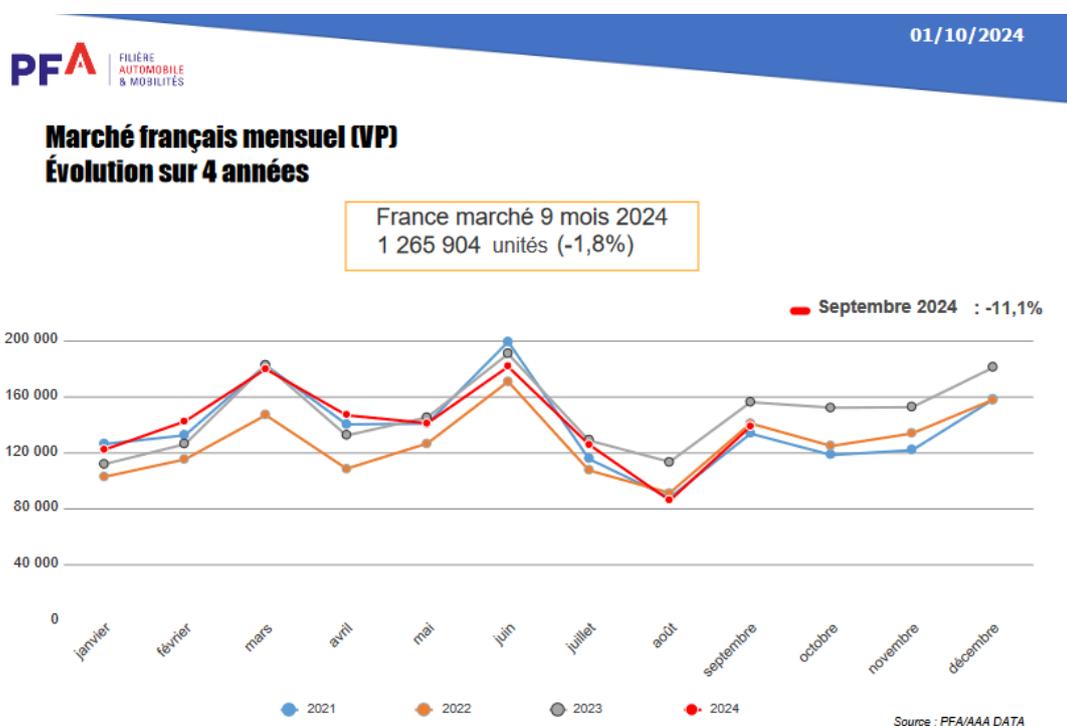
Pour 2024, l'Etat annonçait une progression attendue de la recette de 4,5 % que nous avons avec précaution retenue à +3,9% dans nos orientations budgétaires. Compte tenu du dérapage constaté en 2023, l'Assemblée régionale a adopté en DM1 2024 le rebasage nécessaire de la recette de TVA tenant compte de la recette réelle 2023 et revoyant à la baisse la prévision de croissance au même niveau que 2023 (soit +2,76%). Cela s'est traduit par un impact budgétaire sur l'exercice 2024 de 16,5 M€. Malgré cette mesure de prudence, l'annonce de l'Etat sur de mauvaises rentrées fiscales pour 2024 se confirme au vu des recettes de TVA perçues par la Région. Inférieures à fin juillet 2024 à celles perçues à fin juillet 2023, ces recettes sont désormais en hausse de +1,2%, ce qui est encore loin de l'évolution votée. Le gouvernement a transmis au Parlement dans le projet de loi de finances une hypothèse de croissance de la recette de TVA en 2024 de +0,93%, ce qui fixerait la recette perçue en 2024 à 636 M€.

Pour 2025, le gouvernement souhaite que l'Etat ne verse aux Régions que le même montant que la recette anticipée pour 2024. Cela revient donc à supprimer tout dynamisme de recettes pour le budget régional.

Concernant la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation

Depuis 2022, toutes les Régions sauf deux ont procédé à la revalorisation de la taxe et à la suppression de l'exonération partielle ou totale de celle-ci en faveur des véhicules « dits propres ». La taxe est égale au produit du tarif régional, actuellement plafonné par la loi à 60 €, multiplié par la puissance administrative du véhicule. Au-delà du tarif voté par les Régions, la législation définit différents taux selon l'ancienneté ou la catégorie de véhicule (taux plein, taux réduit de moitié, gratuité).

A septembre 2024, pour le cinquième mois consécutif, il est constaté une baisse des immatriculations de véhicules neufs au niveau national.



Cependant, compte tenu de la suppression des exonérations en faveur des véhicules « dits propres » et de l'augmentation du tarif de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation adoptée par l'Assemblée régionale pour 2024, le produit encaissé est en augmentation de 15 %. La première mesure a permis, après six mois de mise en application, de générer une recette complémentaire de 3,5 M€ identique à la seconde mesure. Quant aux véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une conjugaison des deux, exonérés à hauteur de 100% par décision de l'Etat depuis 2020, sans compensation pour les Régions, ceux-ci sont en progression avec 28 % d'immatriculations supplémentaires sur les neuf premiers mois de l'année 2024 par rapport à la même période 2023. La perte de recette liée à cette exonération totale, de décembre 2023 à août 2024, est estimée à 3,4 M€. Cette progression tend à se contracter dans le temps, un net ralentissement des ventes de véhicules électriques étant constaté depuis juin.

Le ralentissement des immatriculations de véhicules neufs et l'évolution de la recette TRCI laisse augurer une recette 2024 légèrement inférieure (97 M€) mais proche du montant de recettes voté (100 M€). Le produit de la TRCI n'a toujours pas retrouvé le niveau pré-crise COVID.

Seul levier fiscal possible, le tarif du cheval à 55 € peut varier jusqu'à 60 €. Tout comme la Région Centre-Val de Loire, la très grande majorité des Régions a engagé un mouvement de hausse du tarif et de suppression des exonérations.

Il est proposé d'activer la dernière marge de manœuvre fiscale de la collectivité, soit +5 € du tarif de la TRCI, pour une inscription de la recette TRCI à 106 M€ au BP 2025. Cette décision est la conséquence directe de la décision du gouvernement de conserver à son profit le dynamisme, même modeste, de la TVA.

Concernant le financement du Pacte d'Investissement dans les Compétences

Jusqu'en 2023, les versements de l'Etat pour financer les actions de formation professionnelle au titre du Pacte ont excédé les dépenses réellement engagées sur chaque exercice. C'est la raison pour laquelle la Région avait décidé de ne titrer que les recettes correspondant réellement aux dépenses effectuées. L'Etat a souhaité revoir ses modalités de versement à partir de la convention annuelle 2022. A partir de l'exercice 2025, il n'y aura plus de recettes Pacte en réserve pour couvrir les dépenses régionales et les recettes attendues au titre des différentes conventions (51 M€) sont inférieures aux dépenses totales Pacte programmées (60 M€). Le retour à l'équilibre dépenses-recettes s'effectuera progressivement lors des exercices ultérieurs.

Concernant les autres recettes régionales

Une autonomie fiscale qui s'amenuise... et qui disparaîtra en 2026 !

Afin de se conformer à la législation, suite au rappel de la Commission Européenne, la TICPE Grenelle devrait être fixée par l'Etat et non plus par les Régions, selon un tarif unique à compter de 2026 (information en attente du projet de loi de finances pour 2025). L'affectation aux Régions demeurerait afin d'assurer une neutralité budgétaire. C'est donc pour la dernière année, que les Régions délibèreront sur la fixation du tarif de la « Fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons » (TICPE Grenelle).

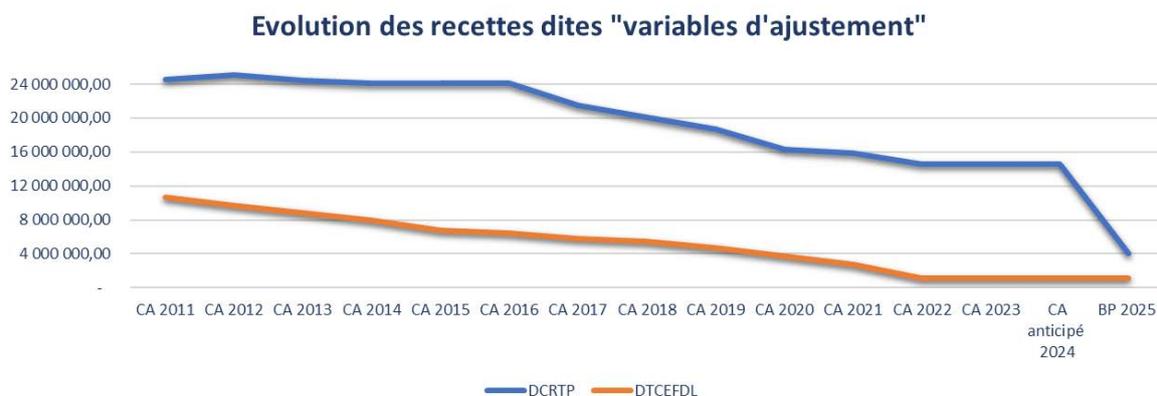
Après plusieurs exercices baissiers liés à une conjoncture atone, les autres produits de la fiscalité devraient stagner pour 2025 au niveau 2024. Au niveau national, est ainsi constatée pour le 1^{er} semestre 2024, une baisse de la consommation de carburants routiers de 1,5 % par rapport au premier semestre 2023 (données UFIP Energies et Mobilités). Ce constat est effectivement partagé en Région Centre-Val de Loire avec un repli de la consommation en hectolitres de 1,78 %. Les fractions de TICPE impactées par les variations concernent l'ex-modulation et la Grenelle entraînant, à ce stade, des produits anticipés qui devraient être tout juste atteints pour 2024.

Le produit des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) qui s'appliquent aux grandes entreprises de réseaux des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications, devrait stagner. Par ailleurs, le produit dit des ressources de la formation professionnelle et de l'apprentissage, composé dorénavant, depuis la loi de finances pour 2024, d'un seul vecteur de financement, à savoir d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) fixé par l'Etat, afin de garantir la compensation de la baisse des frais de gestion aux Régions, sera dorénavant figé.

Des dotations à nouveau en baisse pour redresser les comptes de l'Etat

Les produits des dotations dites « variables d'ajustements », à savoir la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DRCTP) et la dotation pour transfert de compensations

d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE-FDL) ont été maintenus en 2023 et 2024 après plusieurs années de baisse. Le projet de loi de finances propose de reprendre la baisse de ces dotations pour une baisse de recettes de 10,35 M€ pour 2025.



Rappelons également en cours d'exercice 2024, la baisse de 36%, sans concertation avec les Régions, du fonds de soutien à l'apprentissage. Nos orientations n'anticipent pas de nouvelle baisse.

A noter également la décision de diminuer le montant du remboursement du FCTVA qui devrait se traduire par une diminution des recettes d'investissement évaluée à 2 M€ et la suppression du FCTVA en fonctionnement pour les gros travaux de maintenance, soit une diminution de recettes de 0,5 M€ par rapport à 2024.

Des compensations en hausse en faveur des Formations Sanitaires et Sociales mais qui ne couvrent pas l'ensemble des décisions de l'Etat

Le protocole Etat-Régions effectif depuis 2023, dans le cadre de la pérennisation des financements des mesures du Ségur de la Santé, qui attribue une part fixe de l'accise sur les énergies devrait s'élever à 16,5 M€ en 2025 (+3 M€). Ce financement vise à :

- Pérenniser les places initialement financées dans le cadre de France Relance (Convention Etat-Région 2020-2022) pour les infirmières diplômées d'Etat et les aides-soignantes ;
- Prendre en charge les conséquences salariales du Ségur de la santé qui revalorise d'une part la carrière des professionnels de santé, et d'autre part les grilles indiciaires ;
- Participer à l'effort d'investissement.

S'il est à saluer, ce financement ne prend en revanche pas en compte les revalorisations salariales issues des accords du Ségur de la santé pour les personnels des instituts de formation au travail social. Le coût estimé de la mise en place de ces mesures est de 600 K€ par an en Centre-Val de Loire. Il est également à noter qu'il a été calculé dans les transferts aux Régions mais sans encore être transcrit dans le projet de loi de finances proprement dit à ce jour.

Des autres dotations figées

Depuis 2020, la Région perçoit 4,8 M€ de soutien financier au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage dans le cadre de la compétence « aide aux employeurs d'apprentis », supprimée dans la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel.

Afin d'assurer la gouvernance des trains d'équilibre du territoire (TET) à compter du 1^{er} janvier 2018, dans le cadre du protocole d'accord signé avec l'Etat, celui-ci s'est engagé à subventionner le déficit d'exploitation des lignes de manière dégressive sur la base de montants forfaitaires annuels non

actualisables. Le montant de la participation financière de l'Etat est désormais fixe, à hauteur de 24,5 M€, pour une compétence transférée estimée à l'origine à 49 M€.

L'Etat accompagne financièrement, jusqu'en 2027, le transfert de la gestion de l'ensemble des interventions non surfaciques du FEADER et la gestion des sites terrestres classés Natura 2000. A cet effet, un accompagnement financier est affecté aux Régions via deux dotations, respectivement de 3,8 M€ et 0,5 M€.

La dotation globale de décentralisation (DGD), revalorisée de 2,6 M€ en 2024 afin de couvrir un nouveau transfert de charges, qui coïncide avec le terme de la convention ministère des armées - SNCF le 31 décembre 2023, dans le but d'assurer la continuité des avantages conférés aux militaires et à leurs familles, sera maintenue pour 2025. Une évaluation du transfert de charges sera effectuée pour 2026.

Compte tenu des ajustements notifiés dans la loi de finances pour 2024, le produit de la TICPE compensation devrait être stable à hauteur de 129 M€ pour les mesures pérennes.

Un « fonds de réserve » aux contours flous mais aux effets dévastateurs

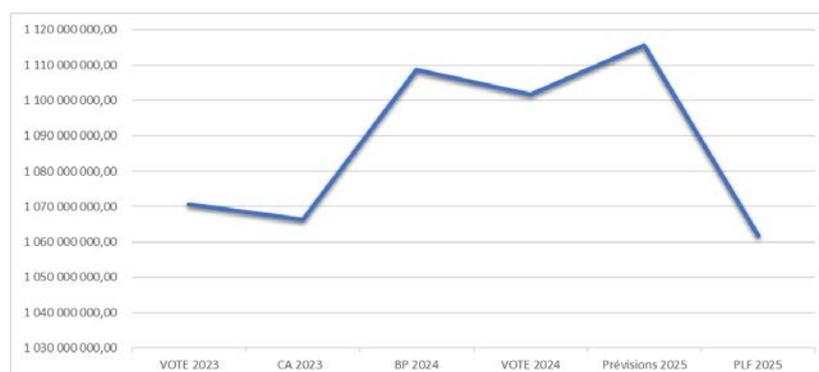
Nouveauté introduite dans la loi de finances pour 2025, un fonds de réserve, dont le montant est estimé pour 2025 à 2,8 milliards d'euros est créé dans le but « d'associer la sphère locale à l'effort de redressement des comptes publics » et de « renforcer à terme les mécanismes locaux de précaution et de péréquation ».

L'impact pour la Région Centre-Val de Loire est estimé à un prélèvement de 24 M€, soit 2% des recettes réelles de fonctionnement de la Région. Ce prélèvement s'effectuera principalement sur la recette 2025 de TVA. Il est retraduit dans ces orientations budgétaires par une diminution de la recette prévisionnelle de TVA pour 24 M€.

Si les modalités de prélèvement pour 2025 sont connues, les modalités de redistribution des sommes ainsi collectées ne sont pas précisées et cette redistribution n'interviendra pas avant 2026... au mieux.

Le gouvernement décide donc d'instaurer, au nom de de la dérive de ses comptes, une diminution des recettes des plus grosses collectivités qui va grandement compromettre leur autofinancement et donc leur capacité à investir.

Au total, les recettes de fonctionnement de la Région sont attendues en baisse pour la deuxième année consécutive. Pour les seules recettes dites institutionnelles, si la Région n'utilisait pas le levier fiscal des cartes grises, les recettes prévisionnelles de fonctionnement s'établiraient à 1 052,6 M€ soit une baisse de plus de 55 M€ par rapport au BP 2024. Le budget 2025 sera établi sur une hypothèse de recettes de fonctionnement institutionnelles de 1,061 Md€ soit -4,2% de BP à BP. Ces recettes se trouveront ainsi sous le niveau des recettes perçues en 2023 et constatées au CA, alors même que les deux exercices 2023 et 2024, en termes d'évolution de nos charges, ont été particulièrement marqués par l'inflation.



Recettes institutionnelles projetées sur la base du projet de loi de finances pour 2025

Pour rappel, la prévision d'évolution de la TVA faite par l'Etat pour 2024 était de +4,5% soit 661 M€, que nous avons prudemment revue en DM1 2024 à 648 M€ (+2,7%). Avec une évolution de la recette de TVA attendue en hausse de 2,5% en 2025, la recette de TVA sur laquelle a été bâti la prévision de recettes 2025 était initialement de 664 M€.

La très faible évolution de la recette de TVA finalement versée par l'Etat en 2024 (+0,9%) porte la recette prévisible pour 2024 à 636 M€. Sur cette recette reconduite sans aucune évolution en 2025, l'Etat viendra ponctionner 24 M€ au titre du fonds de réserve.

	VOTE 2023	CA 2023 ¹	BP 2024	VOTE 2024	Prévisions 2025	PLF 2025
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	1 070 563 200,00	1 066 321 582,05	1 108 544 000,00	1 101 738 000,00	1 115 667 000,00	1 061 602 000,00
CARTES GRISES	83 000 000,00	84 735 717,00	100 000 000,00	100 000 000,00	97 000 000,00	106 000 000,00
TICPE majoration Grenelle	27 200 000,00	27 179 290,00	27 000 000,00	27 000 000,00	27 000 000,00	27 000 000,00
FISCALITE AVEC POUVOIR DE TAUX	110 200 000,00	111 915 007,00	127 000 000,00	127 000 000,00	124 000 000,00	133 000 000,00
TICPE - part modulation	29 800 000,00	29 600 903,00	29 500 000,00	29 500 000,00	29 500 000,00	29 500 000,00
IFER	32 000 000,00	32 287 380,00	32 000 000,00	33 000 000,00	32 000 000,00	32 000 000,00
Frais de gestion FPA	8 170 000,00	8 141 011,88	8 290 000,00			
TICPE FPA	12 360 000,00	12 360 483,12	12 360 000,00	38 680 000,00	38 664 000,00	38 664 000,00
FRACTION TVA (CVAE)	407 580 000,00	404 737 261,00	420 850 000,00	412 300 000,00	422 500 000,00	381 000 000,00
FRACTION TVA (DGF-LFI 2017)	233 060 000,00	229 367 166,43	240 150 000,00	235 700 000,00	241 500 000,00	231 000 000,00
FRACTION TVA (CVAE+LFI 2017)	640 640 000,00	634 104 427,43	661 000 000,00	648 000 000,00	664 000 000,00	612 000 000,00
FISCALITE SANS POUVOIR DE TAUX	722 970 000,00	716 494 205,43	743 150 000,00	749 180 000,00	764 164 000,00	712 164 000,00
CONVENTION REPRISE TET	24 500 000,00	24 500 000,00	24 500 000,00	24 500 000,00	24 500 000,00	24 500 000,00
DOTATION GESTION FEADER 2023-2027	3 800 000,00	3 848 963,00	3 800 000,00	3 800 000,00	3 850 000,00	3 850 000,00
DOTATION GESTION SITES NATURA 2000	500 000,00	562 582,00	500 000,00	500 000,00	560 000,00	560 000,00
DOTATION COMPENSATION REVALORISATION REMU	400 000,00					
DOTATION COMPENSATION FRAIS GESTION TH	10 830 000,00	10 831 575,00	10 830 000,00			
DOTATION COMPENSATION FRAIS GESTION CVAE ET CFE	7 200 000,00	7 330 656,00	3 300 000,00			
NEUTRALISATION REFORME APPRENTISSAGE	4 800 000,00	4 799 097,00	4 800 000,00	4 800 000,00	4 800 000,00	4 800 000,00
DOTATION GENERALE DE NEUTRALISATION - DC RTP	14 565 000,00	14 564 947,00	13 650 000,00	14 565 000,00	14 565 000,00	4 000 000,00
DOTATION DE DECENTRALISATION RESIDUELLE - DGD	22 054 200,00	22 329 875,00	24 000 000,00	24 650 000,00	24 650 000,00	24 650 000,00
DOTATIONS DE COMPENSATION FISCALE - DTCEFDL	1 080 000,00	1 080 681,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 080 000,00	1 080 000,00
DOTATION FONCTIONNEMENT APPRENTISSAGE	6 940 000,00	6 938 200,00	6 940 000,00	4 424 000,00	4 424 000,00	4 424 000,00
DOTATIONS	96 669 200,00	96 786 576,00	93 320 000,00	78 239 000,00	78 429 000,00	67 864 000,00
FCTVA fonctionnement	200 000,00	486 690,76	500 000,00	500 000,00	500 000,00	-
TICPE COMPENSATION		127 437 706,48	128 000 000,00	130 000 000,00	129 000 000,00	129 000 000,00
TICPE SEGUR - PROTOCOLE ETAT-REGIONS		10 127 422,00	13 500 000,00	13 745 000,00	16 500 000,00	16 500 000,00
TICPE - Compensation/Segur	137 450 000,00	137 565 128,48	141 500 000,00	143 745 000,00	145 500 000,00	145 500 000,00
ATTRIBUTION COMPENSATION DECHETS/TRANSPORTS	3 074 000,00	3 073 974,38	3 074 000,00	3 074 000,00	3 074 000,00	3 074 000,00
DOTATIONS	237 393 200,00	237 912 369,62	238 394 000,00	225 558 000,00	227 503 000,00	216 438 000,00

D. Des recettes dont la relation avec les compétences régionales est de plus en plus divergente

Sans affectation de nouvelles recettes dynamiques en lien avec leurs compétences, les Régions seront contraintes de revoir à la baisse leurs investissements pourtant au cœur de la décarbonation de notre économie.

Les éléments de recettes sur la base desquels la Région doit préparer ses orientations budgétaires démontrent l'impasse dans laquelle se trouve l'ensemble des Régions pour faire face aux investissements nécessaires, notamment dans le secteur ferroviaire, alors que l'absence de dynamique des recettes diminue mécaniquement leur autofinancement.

A l'occasion de ces orientations budgétaires, nous souhaitons rappeler les propositions unanimes de Régions de France pour adapter les recettes des Régions à leurs compétences.

1/ Substituer les recettes « carbonées » des Régions (taxe sur les certificats d'immatriculation et TICPE) par l'affectation d'une fraction de fiscalité dynamique en lien avec les compétences régionales

Concernant l'évolution des recettes carbonées des Régions, les parts variables de TICPE perçues par les Régions enregistrent une baisse de -100 M€ en 2023 sous l'effet de la diminution de la consommation des carburants. Cette tendance baissière devrait se poursuivre en 2024. Par ailleurs, un rapport intermédiaire de la Direction générale du Trésor publié en décembre dernier, et portant sur « *les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone* », anticipe une baisse du produit de TICPE de - 42 % à horizon 2030 et une extinction en 2050. Pour les Régions, qui perçoivent environ 1,16 Md€ de fraction de TICPE correspondant à des parts variables selon la consommation des carburants, cette baisse conduirait à une perte de recettes pour elles de 460 M€ à horizon 2030 et donc de 1,1 Md€ en 2050.

Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation a enregistré une hausse de + 7,6 % en 2023 mais son montant (2 Md€) reste toutefois inférieur à celui des années 2017 à 2021 qui avait atteint 2,3 Md€ en 2019. Cette hausse résulte à la fois d'une reprise de la vente de véhicules neufs en 2023 et de mesures fiscales décidées par plusieurs Régions (suppression de l'exonération pour les véhicules hybrides et/ou relèvement du tarif du cheval fiscal). Toutefois la plupart des Régions ont régulièrement augmenté le prix du cheval fiscal, ce qui réduit les marges possibles de relèvement ultérieur dans la limite du plafond national (de 60 €). En raison de la non-compensation aux Régions de l'exonération de droit de cartes grises pour les véhicules 100 % électriques depuis 2020, dont la part dans la vente de véhicules neufs est passé de 2 % en 2019 à 17 % en 2023, soit une potentielle moindre recette pour les Régions de - 68M€ en 2023, le produit de cette taxe est appelé à décroître inexorablement au cours des prochaines années (la LFI 2024 prévoyant une baisse de - 5,6 % en 2024).

Il pourrait être proposé dans un premier temps d'accorder aux Régions dès le PLF 2025 la possibilité de supprimer ou non l'exonération de cartes grises qui est actuellement de droit pour les véhicules 100 % électrique et / ou à l'hydrogène.

2/ Assurer le financement de la compétence transports et mobilité

Les Régions ont proposé un « New Deal ferroviaire » à hauteur de 100Mds€ sur 10 ans pour répondre aux enjeux de transition écologique, de pouvoir d'achat et de soutien à l'industrie. Le Gouvernement d'Elisabeth BORNE avait répondu par un plan de 100 Mds€ sur 20 ans mais sans en présenter le détail et en réservant une partie de ce dernier à des seuls projets d'extension.

S'agissant des « SERM », dont seulement 760 M€ sur les 15 Md€ nécessaires ont été prévus au sein des CPER, la conférence nationale sur leur financement prévue par la loi de juin 2024 ne s'est toujours pas tenue. Aussi, les Régions demandent l'instauration d'une fiscalité dédiée qui porterait sur :

- Une réforme et simplification du versement mobilité pour que celui-ci puisse être perçu par toutes les collectivités porteuses de projets, et rendre plus juste sa mise en œuvre par rapport à la réalité des flux de mobilité des travailleurs ;
- La fin des concessions autoroutières et la valorisation de leur rente : une fiscalité dédiée par projet via l'AFIT au bénéfice des collectivités en charge des infrastructures ;
- Une fiscalité locale à la carte sur le modèle de l'Île-de-France pour le Grand Paris ou pour les sociétés publiques d'investissement tel que le Grand Projet Sud-Ouest ;

- Une réforme des péages ferroviaires, notamment des SERM avec la mise en œuvre d'une tarification spécifique, pour décorrérer leur augmentation massive (+8% par an) et injustement linéaire en fonction du niveau d'offre ;
- La nécessité de garantir également l'équilibre de fonctionnement des transports régionaux : Le besoin estimé est de +25% d'offre ferroviaire, soit +1,25Mds€/an d'ici 2035, compte non tenu du matériel roulant (+20% d'offre représenterait un besoin de 200 rames, soit 2,4Mds€, sans compter les enjeux de transition énergétique des flottes). Le développement de service express routiers nécessite également des investissements similaires en matériel, et, des coûts de fonctionnement.

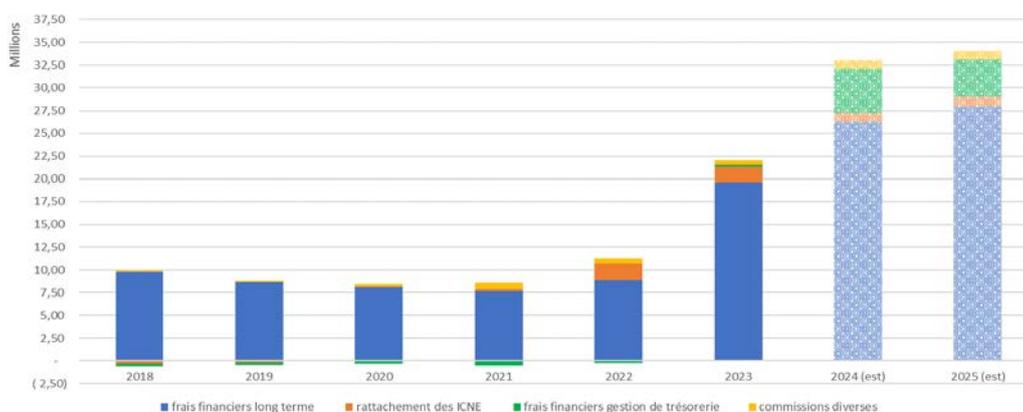
3/ Sanctuariser une part du fonds vert pour soutenir les dépenses d'investissement des Régions en faveur de la transition écologique

Les Régions constituent la seule collectivité à ne pas bénéficier de dotation de soutien à l'investissement alors même qu'elles représentaient en 2023 plus de 22 % de l'investissement porté par l'ensemble des collectivités territoriales.

S'agissant du fonds vert instauré par la loi de finances pour 2023 à hauteur de 2 Md€, les Régions ont perçu moins de 1 % des montants versés aux collectivités territoriales. En 2024, son montant a été porté à 2,5 Md€ mais le décret de février dernier a revu son montant à 2 Md€. Pour 2025, les lettres plafonds préparés par le Gouvernement démissionnaire prévoient une réduction de son montant à 1 Md€.

E. Une situation financière nationale qui impacte les frais financiers de la Région

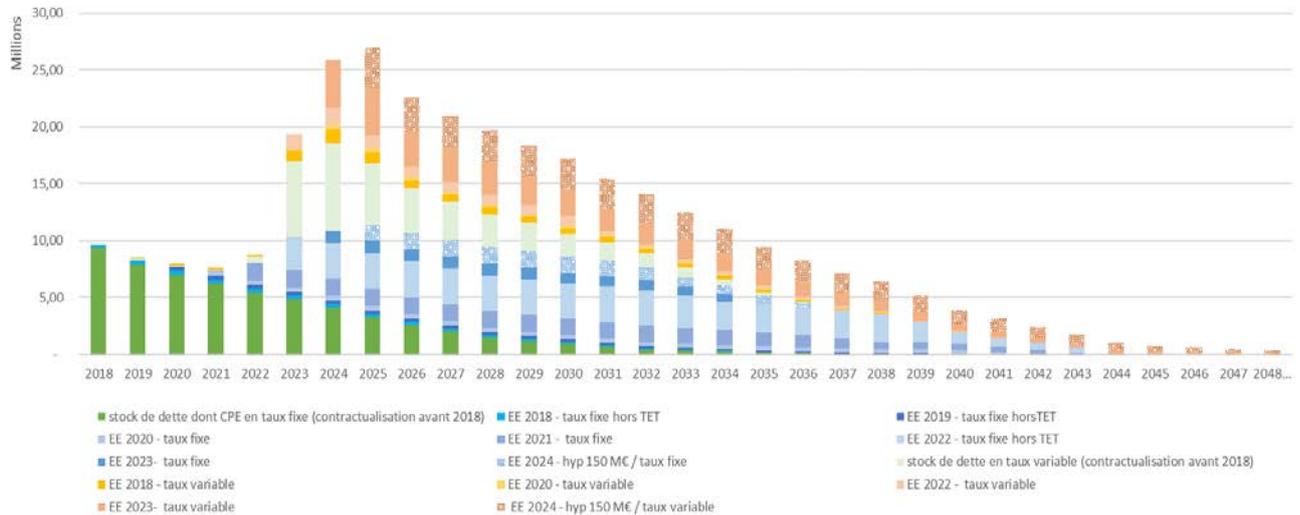
Depuis 2 exercices, la hausse rapide des taux d'intérêt associée à un niveau d'investissement très soutenu de la collectivité se traduit par une augmentation des frais financiers comme le montre le graphique ci-dessous. Cependant, la notation financière de la Région reste meilleure que celle de l'Etat et c'est la dégradation de la situation financière de l'Etat sur laquelle elle est alignée qui entraîne mécaniquement la baisse de notre propre notation. La nouvelle dégradation par Fitch Ratings de la notation de l'Etat français le 11 octobre a, à nouveau, entraîné une dégradation subie de la notation régionale.



Il convient de relever, d'abord, le poids des frais financiers inhérents à la gestion de trésorerie (histogramme vert), lesquels sur la période 2018-2022 étaient inexistantes (et rapportaient même des recettes à gré des émissions de NEU CP compte tenu des taux négatifs). Ces frais représentent aujourd'hui 15 % des frais financiers de la Région et devrait, en 2024, s'établir à plus de 4,5 M€. Il en

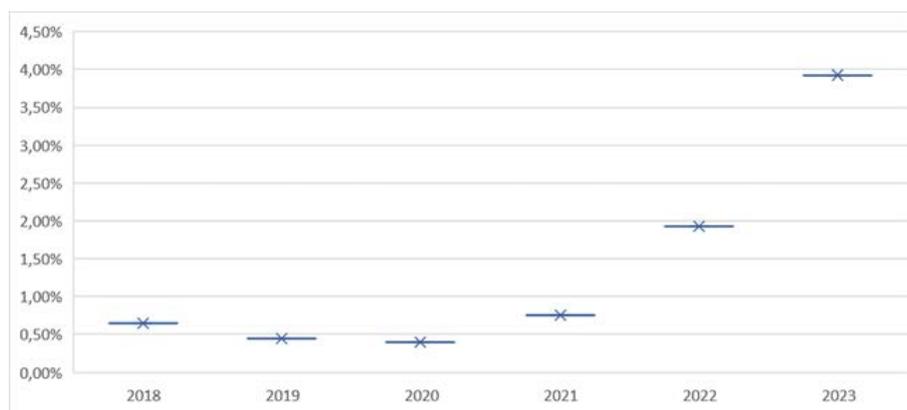
est de même pour le rattachement des Intérêts Courus Non Echus (histogramme orange), négatifs en période de baisse de taux mais qui représentent plus de 2 M€ désormais.

Le focus ci-après concerne l'évolution des frais financiers liés à la dette long terme de la Région (donc hors ICNE et frais annexes) avec une hypothèse d'emprunt d'équilibre 2024 de 150 M€.



La projection des frais financiers décomposée par stock taux fixe / taux variable en isolant l'impact des emprunts d'équilibres annuels de la période 2018-2024 (hypothèse 150 M€) montre que, depuis la hausse des taux, un socle de taux fixe autour de 10 M€ en moyenne permet de maîtriser l'augmentation des frais financiers ; le renforcement de l'encours de taux fixe au cours de la période (pour le porter à 72 % en 2022) permet de jouer un rôle d'amortisseur de la hausse.

Sur la période 2018-2022 ce sont près de 85 % des nouveaux emprunts qui ont été souscrits sur des taux fixes majoritairement en deçà de 1,00% comme l'illustre le graphique ci-dessous reprenant les taux moyens globaux (taux d'intérêts + marges) contractualisés sur les derniers exercices. En 2023, le positionnement a été inversé afin de ne pas fixer des tranches d'emprunt sur les conditions les plus hautes, le choix d'un positionnement majoritaire sur EURIBOR permettant de profiter d'une baisse des taux aujourd'hui anticipée sur les prochains exercices.



Ainsi, le compartiment indexé qui avait fortement progressé depuis 2023 en corrélation avec les différents paliers d'augmentation des taux directeurs et dont l'impact est expliqué pour 40% par la mobilisation des nouveaux emprunts et 60% par la hausse des taux courts sur le stock semble à nouveau contenu (hors mouvement de marché non aujourd'hui anticipé par les courbes). En effet, l'augmentation des frais financiers indexés était chiffrée à 10,8 M€ sur 2023 (par rapport à 2022) puis 6,6 M€ en 2024 (par rapport à 2023), celle-ci est actuellement anticipé autour de 1 M€ entre 2024 et 2025.

Le taux moyen anticipé sur le stock (hors nouvelle contractualisation au-delà de 2024) est anticipé comme suit :



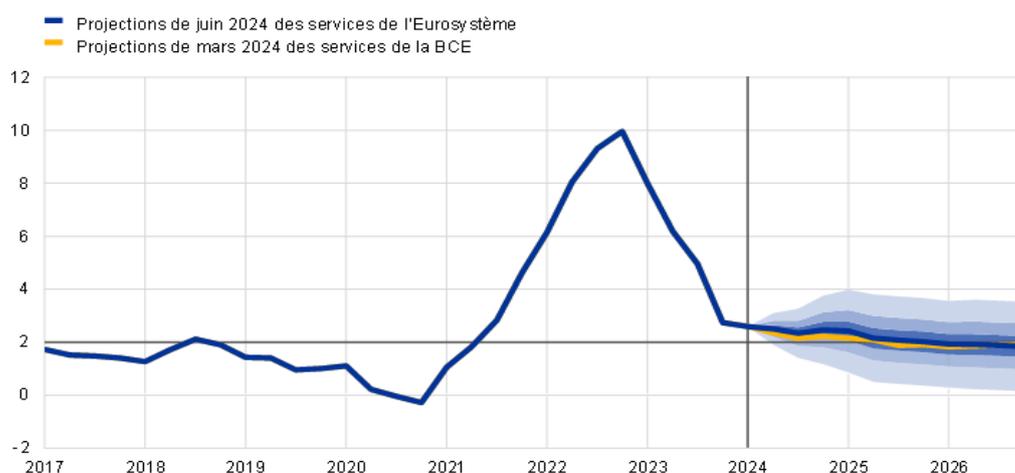
F. Un environnement économique peu porteur

Une inflation qui recule...

Pour piloter ses futures actions, la Banque Centrale Européenne (BCE) a mis à jour lors de sa réunion de juin ses prévisions de croissance et d'inflation à horizon 2026. La croissance est anticipée autour de 0,9% pour 2024 puis autour de 1,5 % sur 2025 et 2026 tandis que l'inflation globale devrait rester largement stable en 2024 soit 2,5 %, avant de revenir à 2,2 % en 2025 et à 1,9 % en 2026.

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

(variations annuelles en pourcentage)



En l'état de ses modélisations, la BCE anticipe que l'inflation globale devrait suivre une trajectoire désinflationniste lente et revenir à l'objectif de 2 % au quatrième trimestre 2025.

Les dernières modélisations de la Banque de France publiées en septembre 2024 sont reprises ci-après.

POINTS CLÉS DE LA PROJECTION FRANCE

	2022	2023	2024	2025	2026
PIB réel	2,6	1,1	1,1	1,2	1,5
	–	0,2	0,3	0,0	- 0,1
IPCH	5,9	5,7	2,5	1,5	1,7
	–	0,0	0,0	- 0,2	0,0
IPCH hors énergie et alimentation	3,4	4,0	2,5	2,3	1,9
	–	0,0	0,0	0,1	0,0
Taux de chômage en fin d'année^{a)}	7,1	7,5	7,5	7,6	7,3
	–	0,0	- 0,1	- 0,3	- 0,3

Données corrigées des jours ouvrables. Taux de croissance annuel sauf indication contraire. Les révisions par rapport à la prévision de juin 2024, fondée sur les comptes trimestriels du 30 avril 2024, sont indiquées en italique, calculées en points de pourcentage et sur des chiffres arrondis. Projections fondées sur les comptes trimestriels du 30 août 2024 et réalisées sous des hypothèses techniques établies au 16 août 2024.

a) BIT, France entière, % population active, valeur au quatrième trimestre de chaque année.

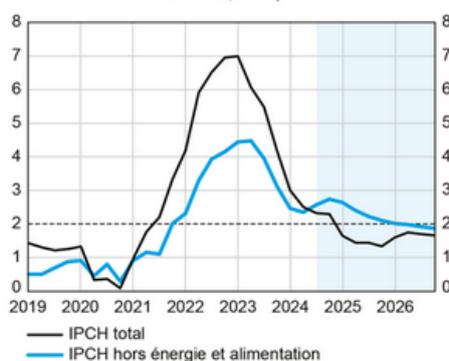
Sources : Insee pour 2022 et 2023 (comptes nationaux trimestriels du 30 août 2024), projections Banque de France sur fond bleuté.

Elles se rapprochent globalement des prévisions émises par la Banque Centrale Européenne sur les trajectoires d'inflation et de croissance même si pour cette dernière l'anticipation reste néanmoins plus prudente. En effet, la Banque de France formule une mise en garde en pointant que les aléas autour de ce scénario demeurent élevés pointant notamment « un contexte politique qui reste très incertain du fait notamment des récents développements en France, mais aussi de facteurs géopolitiques : la guerre en Ukraine et la situation au Proche-Orient. Une aggravation de ces tensions pourrait avoir un effet sur les prix du pétrole et du gaz, les coûts du transport maritime, la demande mondiale et le niveau d'incertitude, ce qui constitue un aléa à la hausse sur l'inflation et à la baisse sur l'activité. »

S'agissant des perspectives d'inflation, si on reprend les projections publiées par la Banque de France des trois dernières années il est assez clair que la régulation de l'indice des prix a mis plus de temps qu'espéré pour converger à nouveau vers les standards des banques centrales. En effet, alors que la Banque de France escomptait dans ses prévisions de juin 2022 une inflation durablement en deçà des 2 % dès 2024, c'est aujourd'hui en 2025 qu'elle pourrait se stabiliser sous cette barre. La consistance de la baisse est néanmoins toujours dépendante d'à-coups sur les prix de l'énergie même si actuellement les annonces de baisse de 15% des tarifs réglementés de vente de l'électricité en février 2025 pourrait amplifier la tendance baissière anticipée. Le fait que l'inflation ait été observée, en France, dès le mois d'août autour de 2,00% reste néanmoins encourageant dans la poursuite de cet objectif malgré une atonie de la consommation.

Graphique 3 : IPCH et IPCH hors énergie et alimentation

(glissement annuel de séries trimestrielles, en %)



Note : IPCH, indice des prix à la consommation harmonisé.

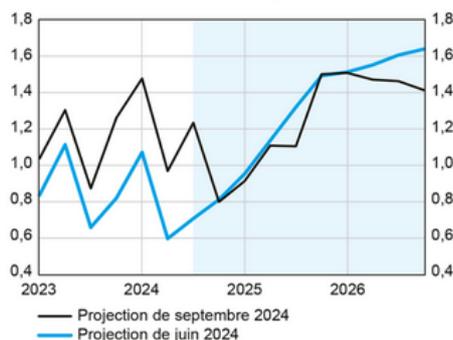
Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2024, projections Banque de France sur fond bleuté.

... et une croissance faible, conditionnée par une reprise de la consommation des ménages

S'agissant des prévisions de croissance, la Banque de France prévoit que l'activité serait toujours ralentie en 2024 même si elle a revu à la hausse sa prévision par rapport à juin soit en niveau de 1,1 % (+0,3%) sous l'impact positif des Jeux olympiques et paralympiques de Paris de l'ordre d'un quart de point. Néanmoins, les toutes dernières données sont quelque peu décevantes, la croissance résultant principalement des exportations nettes et de la consommation publique, tandis que la demande intérieure privée a faibli. La forte incertitude et la faible confiance continuent de favoriser l'épargne plutôt que la consommation des ménages ou l'investissement des entreprises.

Graphique 1 : Croissance du PIB réel, en comparaison de la prévision de juin

(glissement annuel de séries trimestrielles, en %)



Sources : Insee jusqu'au deuxième trimestre 2024, projections Banque de France sur fond bleuté.

Là encore, en comparant les trois dernières prévisions émises chaque mois de septembre par la Banque de France, il est visible que le dynamisme attendu de l'activité économique française est actuellement en deçà des chiffres antérieurement anticipés.

Alors qu'une croissance de 1,8 % était attendue pour l'année 2024 selon les prévisions 2022, elle est respectivement passée à 0,9 % en 2023 et n'est anticipée qu'à 1,1 % sur la modélisation de septembre dernier. La croissance serait en 2024 surtout tirée par le commerce extérieur, mais freinée par des phénomènes de déstockage en lien notamment avec l'atténuation des difficultés d'approvisionnement.

Pour 2025, la prévision est stable à 1,2% (contre 1,3 % projeté en septembre 2023) et entretenue selon la Banque de France par la consommation qui prendrait le relais, notamment au niveau des ménages qui sortiraient progressivement d'une logique d'épargne. En 2026 et avec une prévision de 1,5%, la croissance serait renforcée par la reprise de l'investissement privé sous l'effet de la détente passée des taux d'intérêt.

Toutefois, l'effet récessif du PLF 2025 fait planer de grandes incertitudes sur le niveau de croissance pouvant être réellement attendu.

3. Un investissement centré sur les priorités incontournables

A. Un niveau d'investissement centré sur les besoins prioritaires du territoire

L'ouverture des autorisations est une décision politique déterminante pour la trajectoire financière puisqu'elle permet l'engagement des dépenses futures.

Tout comme l'évolution de l'endettement, la présentation de l'évolution du stock des autorisations de programme et d'engagement est une obligation réglementaire des orientations budgétaires.

Dans un contexte de pilotage plus resserré de la trajectoire budgétaire, la connaissance de la réalité des engagements pluriannuels de la Région conditionne la capacité de l'Assemblée régionale à mesurer l'impact pluriannuel de ses décisions en matière d'autorisations de programme et d'engagement.

Les ouvertures d'enveloppes pluriannuelles permettent également d'avoir une vision sur plusieurs années des engagements pris, de suivre leur réalisation échelonnée sur plusieurs exercices et améliorer la lisibilité du budget en calibrant au mieux les crédits de paiement affectés à chaque exercice.

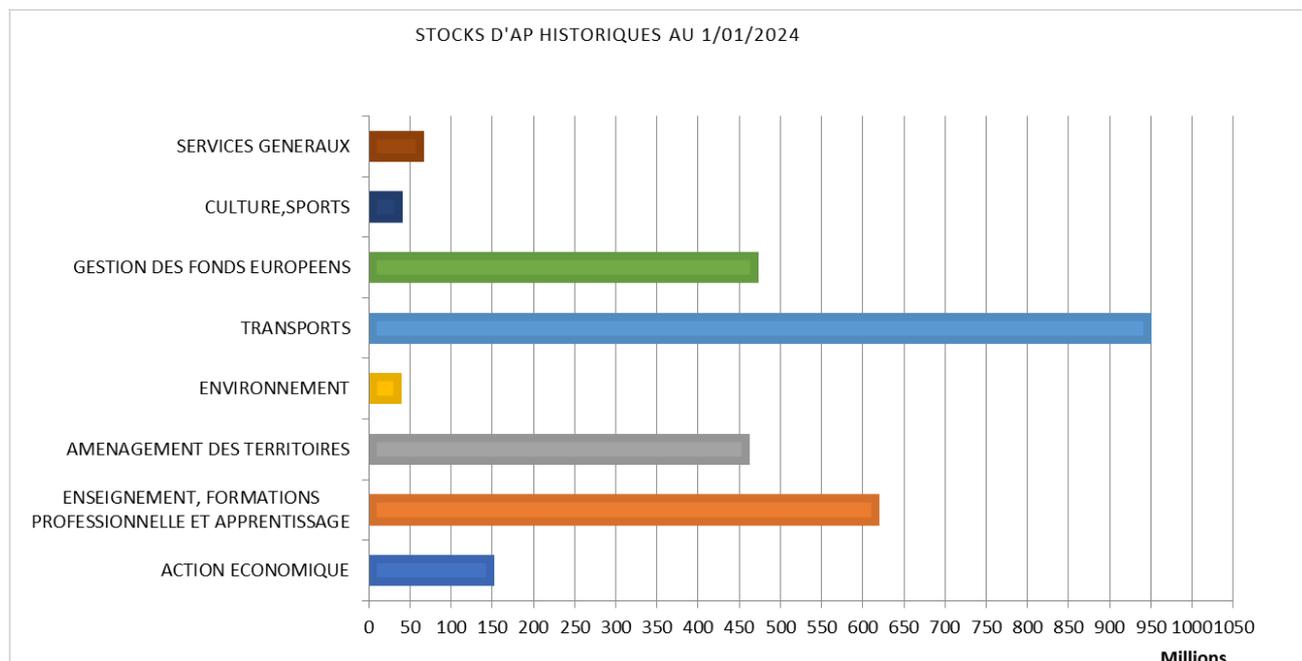
Pour illustrer les impacts en crédits de paiement sur les budgets futurs en fonction des décisions déjà prises, plusieurs graphiques vous sont présentés. Les données intègrent les ouvertures d'AP/AE votées au BP 2024 et en DM1 2024.

En raison du changement de logiciel financier de la collectivité, le stock d'AP/AE est un stock de reprise des autorisations votées, déduction faite des mandats effectués jusqu'au 31/12/2023. Pour les AP/AE caduques, ce stock est ramené au montant affecté diminué du montant mandaté au 31/12/2023.

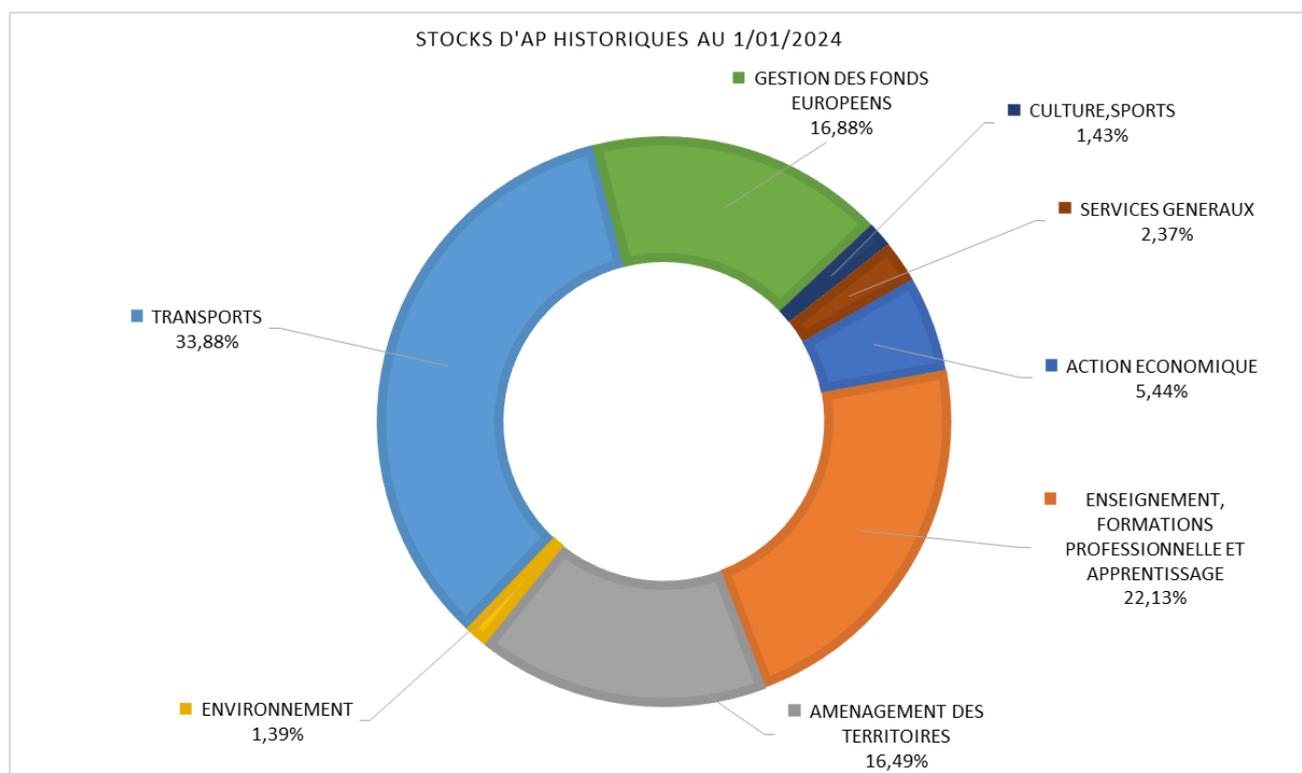
Ce stock est donc artificiellement surévalué, d'une part parce qu'il intègre les AP/AE votées et non les affectations comme cela était fait les années précédentes et, d'autre part, parce qu'il n'intègre pas les dépenses qui ont été effectuées sur l'exercice 2024 à ce jour. Cette évaluation du stock d'AP/AE restant à mandater sera opérée au moment du vote de la DM1 2025 en fonction des réalisations 2024.

Stock en investissement

Au 1er janvier 2024, les montants de stocks s'élèvent à plus de 2,8 Md€ en investissement.



Une ventilation du stock d'AP restant à financer par fonction permet d'illustrer le volume des engagements pris qui se traduisent dans les tableaux de programmation pluriannuels de crédits des politiques. Ce stock restant à financer se traduit principalement dans les politiques liées aux transports et à l'enseignement :



La part des investissements liés à la politique transports est importante car elle représente plus d'un tiers des investissements restant à financer et correspond pour la plupart à des engagements déjà pris, notamment sur le renouvellement et le développement du matériel roulant ferroviaire :

- Acquisition Regio 2 N Premium Beauce pour 124 M€ dont 23,4 M€ en 2025 ;
- Acquisition de six Regio 2N pour la ligne Paris Chartres Le Mans pour près de 100 M€ dont 2,8 M€ de crédits de paiement dès 2025 ;
- Convention TER (2022-2031) pour plus de 100 M€ dont 14,3 M€ en 2025 ;
- Rénovation mi-vie TER 2N NG pour 28 M€ dont 8,4 M€ en 2025 ;
- Rénovation mi-vie AGC pour 96,7 M€ dont 9,5 M€ en 2025 ;
- Fin des crédits de paiement pour la rénovation des mi-vie Z TER pour 5 M€ ;
- Convention échange de matériel avec la Normandie pour des rames 3 ZGC et 10 rames CORAIL pour 4,9 M€.

Pour le soutien au développement et la régénération du réseau ferroviaire, les montants de crédits de paiement pour 2025 sont liés essentiellement aux engagements déjà pris dans le cadre du CPER 2023-2027 pour les différentes lignes ferroviaires :

- Travaux Tours Loches (fin de la phase 1 et phase 2) pour 21,8 M€ dont 15 M€ M€ en 2025 ;
- Ligne le Blanc Argent 6,7 M€ donc 3,3 M€ en 2025 ;
- Tours-chinon (phase 3) pour 14 M€ dont 2,9 M€ pour 2025 ;
- Phases études avant travaux pour Loches-Châteaurox, Chateaudun, Chartres-Courtalain, ainsi que les étoiles ferroviaires de Tours et Orléans pour 4 M€.

Le second poste des dépenses d'investissement est représenté par l'éducation et notamment le patrimoine éducatif qui représente environ 100 M€ pour 2025.

Ce montant résulte également d'engagements déjà pris ou de priorités clairement affichées pour la rénovation des lycées.

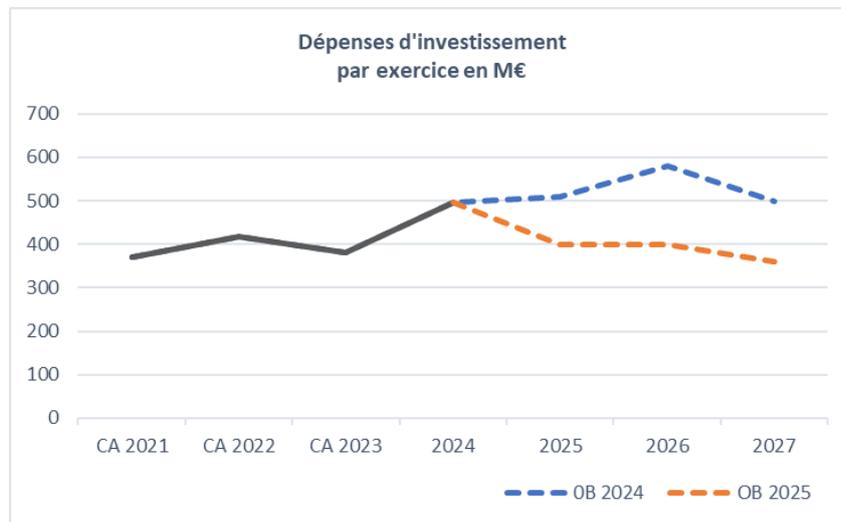
Plus de 20 M€ seront ainsi prévus dès 2025 pour le démarrage des travaux du nouveau lycée à Châteauneuf sur un montant global de plus de 73 M€.

Plus de 15 M€ seront également consacrés pour améliorer la performance énergétique dans les lycées (COEPI, CPE, renaturation, solarisation).

40 M€ permettront la réalisation de travaux visant à maintenir à niveau le patrimoine des lycées (accessibilité, mises en sécurité, mises aux normes, reconstructions).

Enfin, la Région restera le premier partenaire des territoires en maintenant son engagement à travers ses contractualisations, CRST et CRD.

Au total, la trajectoire prévisionnelle des CP d'investissement, revue pour atténuer l'augmentation de l'endettement régional s'établit ainsi (hors fonds européens et TET) :

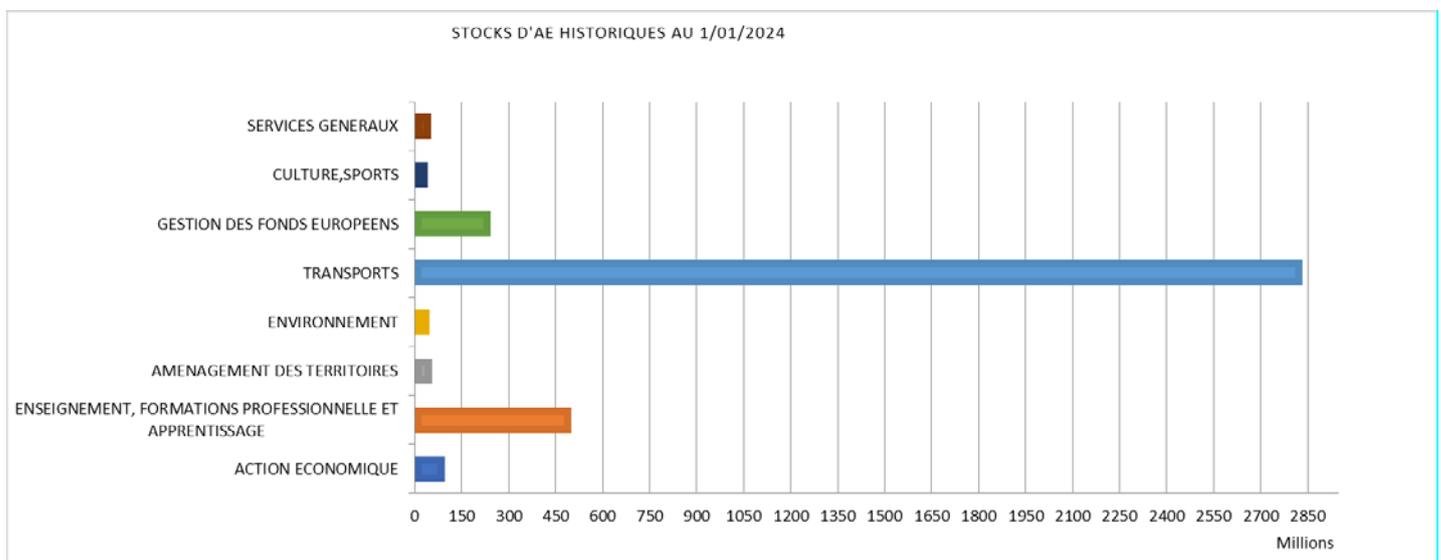


	Dépenses d'investissement constatées au CA en M€			Dépenses prévisionnelles d'investissement par exercice en M€			
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
OB 2024	369,2	417,8	380,9	495	510	580	500
OB 2025	369,2	417,8	380,9	495	400	400	360

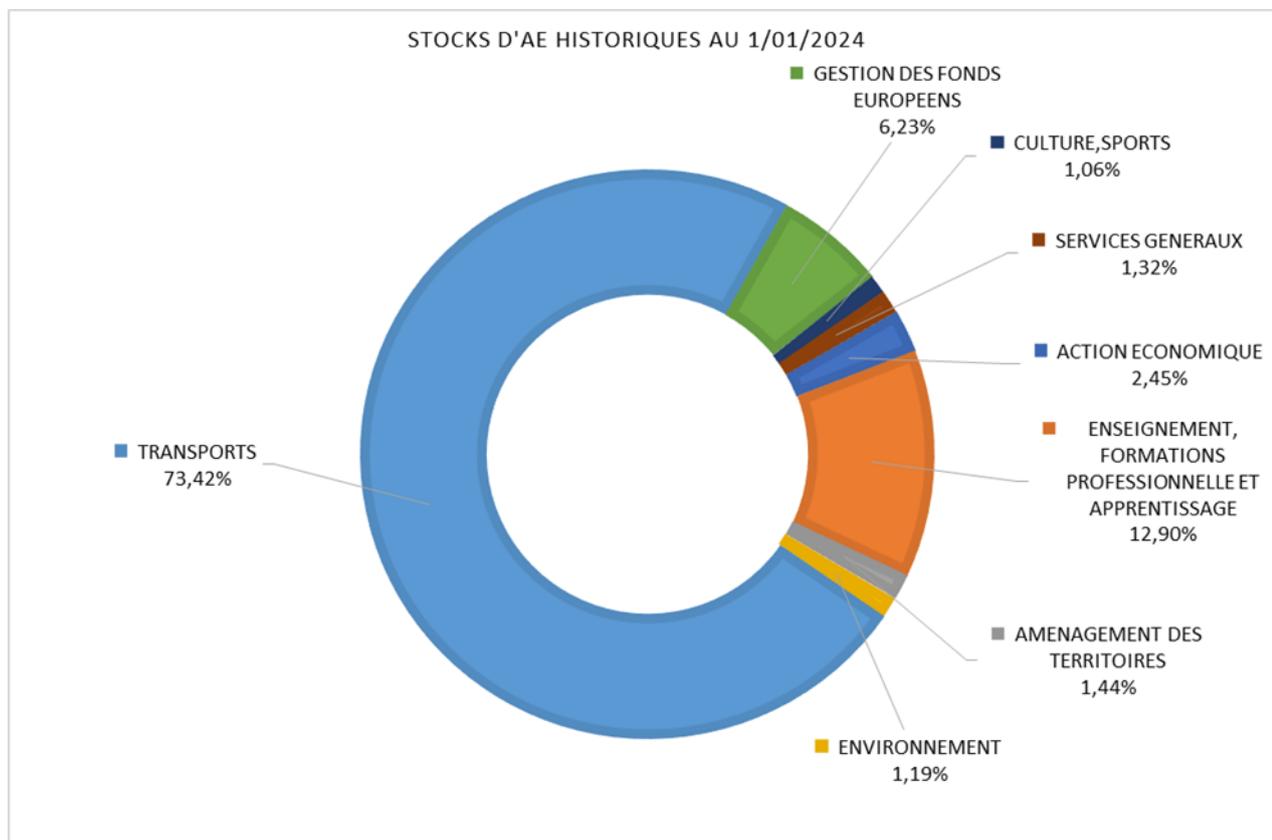
Compte tenu des décisions du Gouvernement concernant les recettes régionales pour 2025, les seules économies de fonctionnement ne permettront pas de contenir l'endettement à un niveau supportable. C'est pourquoi nous faisons le choix de réviser la trajectoire d'investissement de la collectivité en diminuant l'effort d'investissement de 430 M€ entre 2025 et 2027. La Région se fixe comme objectif de ne pas dépasser le volume d'emprunt voté en 2024 soit 246 M€ en 2025.

Stock en fonctionnement

Au 1er janvier 2024, les montants de stocks s'élèvent à plus de 3,8 Md€ en fonctionnement.



Une ventilation du stock d'AE restant à financer par fonction permet d'illustrer le volume des engagements pris qui se traduisent dans les tableaux de programmation pluriannuels de crédits des politiques. Ce stock restant à financer se traduit principalement sur les politiques transports et formation professionnelle :



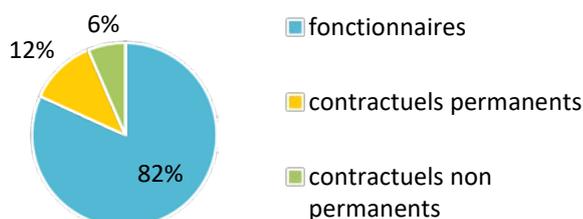
Pour les transports, le stock d'AE est élevé du fait de la convention TER et d'une AE ouverte en 2022 pour plus de 2 Mrds pour une période allant jusqu'en 2030. Celle-ci est affectée annuellement.

B. Des dépenses de personnel contraintes et ciblées sur les enjeux majeurs de la collectivité et du territoire régional

Informations relatives à la structure des effectifs :

Le rapport social unique (RSU) de la collectivité détaille la structure des effectifs de la collectivité. Ainsi, au 31 décembre 2023, 3525 agents étaient rémunérés dont 3300 sur des emplois permanents (répondant aux besoins structurels de la collectivité).

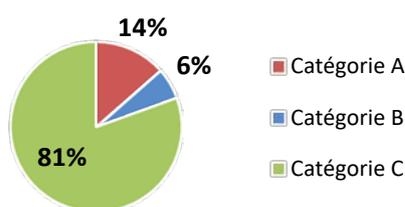
Parmi ces agents, 2888 sont des fonctionnaires, 412 sont des contractuels sur emplois permanents et enfin 225 sont des contractuels non permanents.



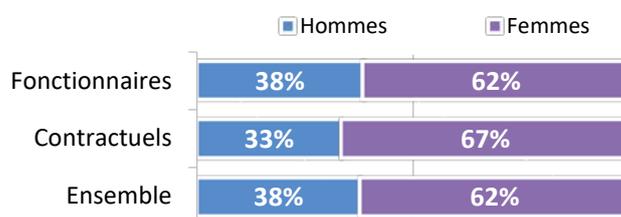
80,5 % des agents relèvent de la filière technique ce qui souligne le poids de la gestion des lycées dans les effectifs de la Région. La filière administrative représente 19,2 % des effectifs pour des agents qui exercent leurs fonctions au siège (à Orléans mais également au sein des maisons de Région depuis le renforcement de la territorialisation de l'action régionale).

Filière	Titulaire	Contractuel	Tous
Administrative	16,4%	39,3%	19,2%
Technique	83,3%	60,7%	80,5%
Culturelle	0,2%		0,2%
Sportive			
Médico- sociale	0,03%		0,03%
Police			
Incendie			
Animation			
Total	100%	100%	100%

La répartition des effectifs par catégorie illustre là encore, la place prépondérante des agents des lycées qui relèvent en très grande majorité de la catégorie C (69 % des agents de la collectivité appartenant au cadre d'emploi des adjoints techniques des établissements d'enseignement – ATEE). L'ensemble des agents de catégorie A est lui rattaché au siège.



Enfin, la répartition des effectifs de la Région se caractérise également par une importante féminisation puisque 62 % des agents de la collectivité sont des femmes.



Éléments relatifs aux dépenses de personnel et aux éléments de rémunération :

Sur l'exercice 2023, les dépenses de personnel ont représenté 160,850 M€ soit 15,2 % des dépenses de fonctionnement du Conseil régional, un pourcentage qui demeure dans les moyennes basses en comparaison avec les autres collectivités régionales.

Pour les emplois permanents, les rémunérations brutes pour 2023 représentent 105 365 158 €. Celles des agents sur emploi non permanent sont de 6 027 133 €.

Sur les emplois permanents, les éléments de rémunération se répartissent de la manière suivante :

Éléments de rémunération.	Montant	Part
Rémunérations annuelles brutes - Emplois permanents	105 365 158,20	100,00%
Traitement Brut Indiciaire :	86 582 836,30	82,17%
Primes et indemnités versées :	17 051 754,87	16,18%
Dont IFSE :	16 903 206,85	16,04%
Dont CIA :	13 862,00	0,01%
Heures supplémentaires et/ou complémentaires :	167 006,44	0,16%
Nouvelle Bonification Indiciaire :	772 860,07	0,73%
Supplément familial de traitement :	790 700,52	0,75%

En 2023, le régime indemnitaire représente en moyenne 16,18 % de la rémunération des agents. 8096 heures supplémentaires ont été réalisées et rémunérées par les agents (cat B et cat C uniquement).

Le temps de travail des agents :

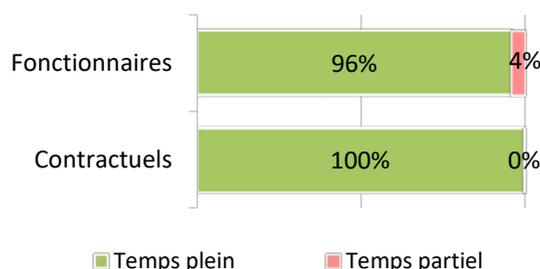
Depuis le 1^{er} janvier 2023, un nouveau règlement du temps de travail est entré en vigueur afin, d'une part, de se mettre en conformité avec les dispositions de la loi relative à la transformation de la fonction publique et d'autre part, de concilier la qualité du service public, l'équilibre vie professionnelle et personnelle et l'harmonisation des pratiques entre les agents.

La durée du temps de travail effectif annuel d'un agent à temps complet est désormais de 1607 heures pour les agents du siège avec des modalités variables selon le cycle hebdomadaire choisi.

Par ailleurs, l'exercice du télétravail s'inscrit dans le cadre d'un quota de 80 jours par an et fait l'objet d'un accord du responsable hiérarchique qui s'assure de la compatibilité des demandes avec les nécessités de service.

Pour les agents des lycées, la durée du temps de travail est fixée à 1565 heures compte tenu de la pénibilité des métiers et intègre dorénavant une journée de formation par an, hors présence des élèves.

Sur l'exercice passé, 86 fonctionnaires ont bénéficié d'un temps partiel de droit ou sur autorisation dont 70 pour les femmes et 16 pour les hommes. 31 temps partiel ont été accordé de plein droit alors que 55 ont été soumis à autorisation.



L'évolution des effectifs : Répondre aux priorités de l'action publique régionale et accompagner la modernisation de l'administration.

L'exercice 2023 a été marqué, tout d'abord, par le transfert de compétences de l'Etat en matière de gestion du FEADER (Fonds Européen Agricole et de Développement Durable) mais également par l'engagement de la collectivité dans la territorialisation de son action via la structuration des maisons de région.

L'ouverture du Lycée Joséphine BAKER, à la rentrée scolaire 2023, a donné lieu à la création de poste et au recrutement d'agents pour assurer le fonctionnement de ce nouvel établissement ainsi que l'accueil des élèves et de la communauté éducative.

En 2024, l'évolution des effectifs sera très rigoureusement contenue et les créations de postes ne pourront concerner que le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du Schéma Directeur Stratégique du Système d'Information nécessaire à l'accompagnement de la transformation numérique de la collectivité de manière strictement limitée à l'accompagnement de projets prioritaires notamment liés à des expérimentations et au développement de partenariat qui s'inscrivent dans un temps limité et ne concernant donc que des emplois non permanents à ce stade.

Un budget ressources humaines pour soutenir l'action régionale et répondre aux enjeux du pouvoir d'achat des agents.

Le budget primitif 2024 consacré aux ressources humaines représente un montant de 169,5 M€ autour des 4 activités suivantes :

Payer les agents et gérer leur carrière (164,114 M€) : Le budget intègre sur une année pleine le transfert de compétence du FEADER, l'ouverture du Lycée Joséphine BAKER à Hanches et la territorialisation de l'action régionale. Il prend en compte par ailleurs les mesures salariales nationales (5 points d'indice pour l'ensemble des agents) et de la collectivité (3^{ème} tranche du RIFSEEP), le glissement vieillesse technicité et les avancements. A l'occasion du budget supplémentaire, des mesures complémentaires ont été votées notamment pour soutenir les plus bas niveaux de salaires avec la prime pouvoir d'achat mais également l'augmentation de la contribution de la Région pour les tickets restaurants et de la participation aux mutuelles santé et prévoyance.

Développer les compétences et l'accompagnement des agents (1,296 M€) regroupe principalement les dépenses relatives à l'accompagnement professionnel (dont la démarche Mad'in), le recrutement ainsi que la formation des agents de la collectivité (hors formations financées par les cotisations versées au CNFPT)

Assurer la Prévention, la santé et la sécurité au travail (1,018 M€) comprend les dépenses permettant l'accès à un service social, à la santé (frais médicaux) et les démarches de prévention (diagnostic, équipement etc.).

Mettre en œuvre la Politique d'Action Sociale (3,072 M€) qui intègre la subvention au COS, le marché avec le prestataire PLURELYA et le financement des tickets restaurant.

Les orientations pour 2025 : Des dépenses fortement contraintes par le contexte national.

L'élaboration du BP 2025 s'effectue dans un contexte contraint pour la collectivité avec la nécessité de contenir ses dépenses de fonctionnement notamment du fait des mesures fortes qui se dessinent au travers du projet de loi de finances présenté à l'Assemblée nationale.

Aussi, pour répondre à ces enjeux, les propositions sur le volet RH s'inscrivent dans une volonté de maîtrise des dépenses sur les activités « Développer les compétences et l'accompagnement des agents », « Assurer la prévention, la santé et la sécurité au travail », « Mettre en œuvre la Politique sociale » pour lesquelles, les crédits votés en 2024 sont reconduits quasiment à l'identique.

Pour l'activité « Payer les agents et gérer leur carrière », il convient de distinguer, d'une part, les augmentations de la masse salariale qui s'imposent à la collectivité (hypothèses externes) et d'autre part, les décisions propres (hypothèses interne).

Ainsi, sur les hypothèses externes, il y a lieu tout d'abord de prendre en compte les augmentations de la masse salariale relevant du déroulement de carrière (Glissement vieillesse technicité et avancements) dont le coût est estimé à 1,550 M€. Ensuite, compte tenu des premiers éléments dévoilés sur le projet de loi de finances, il faut intégrer une hausse annoncée des cotisations CNRACL (caisse de retraite) qui pourrait atteindre 4 points ainsi que du SMIC (2% selon le discours de politique générale de M. BARNIER) soit un montant qui pourrait atteindre 3 M€.

Les hypothèses internes, compte tenu des efforts indispensables à produire, visent un équilibre entre les nécessaires économies à réaliser et une rémunération des agents permettant de répondre aux priorités du maintien du pouvoir d'achat et de l'attractivité de la collectivité.

Dans cette optique, les enveloppes « remplacements » au sein des Lycées comme pour le siège, seront réduites pour une économie globale de 600 K€.

Dans le même temps plusieurs mesures en faveur du pouvoir d'achat pourraient intervenir sur l'exercice 2025 avec d'une part, l'augmentation de la participation employeur sur les contrats collectifs santé et prévoyance afin de conserver leur attractivité et d'autre part une nouvelle négociation sur le RIFSEEP en particulier sur le volet CIA (complément indemnitaire annuel) non mis en œuvre à ce jour. Ces hypothèses représentent un coût de 650 K€.

Enfin, plusieurs créations de postes devraient être proposées pour permettre notamment de répondre aux enjeux de l'évolution en matière de transport ferroviaire, de la transformation numérique de la collectivité et de la transition écologique. Ils représenteraient pour 2025 un montant de 998 K€ (financés à hauteur de 765 K€).

Les efforts légitimes en soutien aux plus bas niveaux de salaires ont conduit à un tassement des rémunérations qui, malgré une refonte très limitée des grilles indiciaires en juin 2023, pose une véritable question sur le déroulement de carrière et sur l'attractivité de la fonction publique.

Aujourd'hui la situation financière de l'Etat et le niveau de la dette relaient les questions du déroulement de la carrière des agents et de l'attrait des emplois et de la fonction publique territoriale au second plan et ne permettent pas d'avoir de visibilité sur une réforme ou même des mesures qui viendraient impacter le budget de la collectivité dans les prochaines années.

A moyen terme, l'ouverture du prochain Lycée à Châteauneuf-sur-Loire constitue un élément majeur à intégrer dans la programmation pluriannuelle.

Un autre enjeu en matière de politique RH demeure le vieillissement important des agents avec une pyramide des âges préoccupante, notamment pour les agents des lycées, confrontés aux effets du recul de l'âge de départ à la retraite.

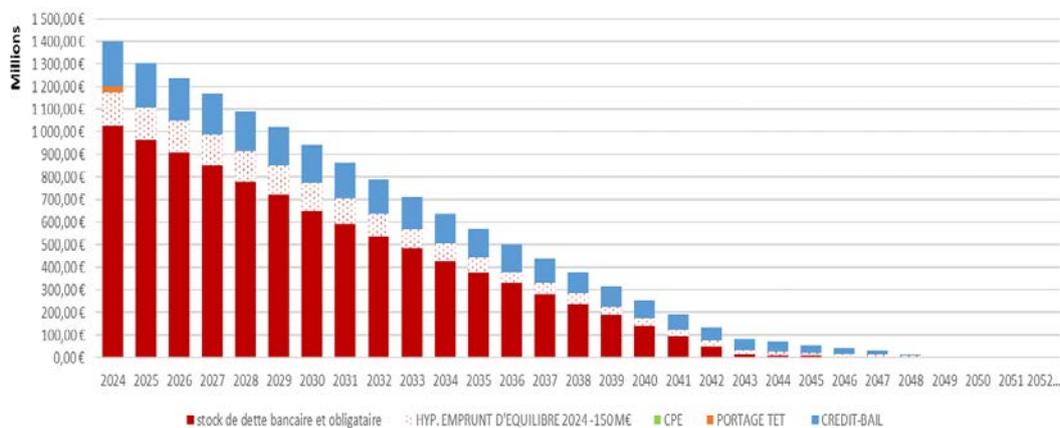
Ainsi, le budget « Ressources humaines » pourrait s'établir pour le BP 2025 à 177 M€.

C. Une stratégie de gestion de la dette adaptée au contexte mouvant des marchés financiers

Depuis 2022 le contexte de taux est particulièrement mouvant car impacté par la hausse sans précédent des taux directeurs de la BCE résultante de la volonté des banquiers centraux d'infléchir rapidement le trend inflationniste haussier. L'inflation semble aujourd'hui régulée, l'année 2024 ayant vu la BCE opérer ses premières baisses. Si la dernière baisse d'un quart de point a été réalisée en septembre, le rythme prévue des prochaines diminutions semble néanmoins se décaler dans le temps en lien avec l'émergence d'événements (conflits récurrents, élections à venir notamment aux Etats-Unis...) générant une insécurité croissante pour les investisseurs.

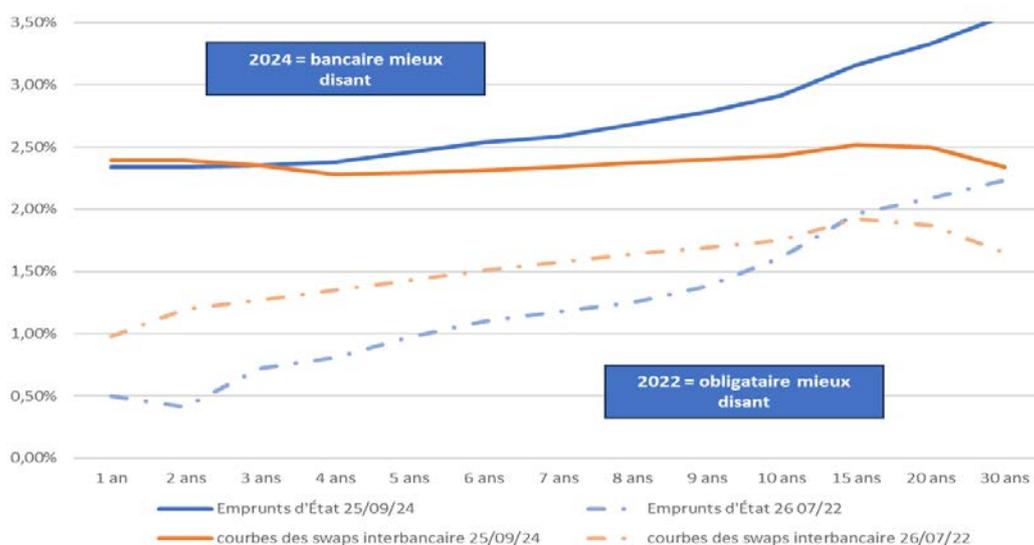
La Région doit donc faire preuve de réactivité, de flexibilité et d'adaptabilité dans ce contexte dans lequel les négociations deviennent moins fluides, les conditions offertes fluctuent rapidement et où la hiérarchie des prêteurs se modifie drastiquement. La Région doit ainsi continuer à diversifier ses sources de financement en veillant à piloter son profil de remboursement du capital de manière à conserver une capacité d'investissement efficiente sur les prochains exercices.

L'extinction de l'encours actuellement en place incrémenté d'une hypothèse de contractualisation 2024 autour de 150 M€ revêt aujourd'hui le profil suivant :



Sous ces hypothèses, le capital restant dû (hors TET) pourrait atteindre 1,176 Md€ fin 2024. En incluant l'encours TET et les engagements relatifs aux crédits-baux, l'encours global serait alors porté à 1,399 Md€. A noter, par ailleurs, que 2025 sera l'année de l'extinction à la fois des encours relatifs aux TET tel que résultant des conventions actuellement en vigueur et du Contrat de Performance Energétique signé en 2010 dont le remboursement arrive à son terme mi 2025.

Au niveau des perspectives de financement, comme évoqué plus haut, la hiérarchie des prêteurs est aujourd'hui bouleversée. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, alors qu'en 2022, la courbe OAT (financement obligataire) était mieux-disante que celles des swaps interbancaires, le financement bancaire est aujourd'hui mieux positionné notamment sur des durées d'emprunt longues alors que sur les durées courtes l'avantage est moins flagrant.



Considérant ces éléments, la Région, dans le mix bancaire-obligataire qu'elle opère, doit actuellement prioriser les financements via des enveloppes bancaires qui permettent à la fois de la souplesse avec une phase de mobilisation longue puis des conditions en consolidation permettant de se positionner sur des maturités optimisant la courbe des taux.

Cela a déjà été le cas sur l'année 2023 par une mobilisation d'une partie de l'enveloppe BEI signée en octobre qui a permis à la Région de bénéficier de marges sur EURIBOR nettement optimisées. Dans le même esprit et dans une recherche d'optimisation continue, la Région a initié, en 2024, un partenariat avec la Banque des Territoires sur une enveloppe ciblée notamment sur des projets de rénovation mi-vie des rames ferroviaires.

Une telle convention émergeant sur l'enveloppe PSPL Transformation écologique peut permettre à la Région de bénéficier d'un financement très long terme (jusqu'à 40 ans) indexé sur LIVRET A et donc d'agir également en termes de diversification de son encours de dette en faisant entrer à nouveau cet index.

Ainsi, il est important de conserver la souplesse que procure l'encours indexé. Dans un contexte de marché toujours marqué par une courbe inversée et dans une logique à plus ou moins long terme de normalisation des taux courts, conséquence prévisible d'une baisse future des taux directeurs de la BCE, l'arbitrage entre taux fixe et taux variable demeure un des axes essentiels de pilotage. Le repositionnement avec un volet variable plus important dans l'encours est une stratégie payante à brève échéance. Le fait de ne pas cristalliser sur des taux fixe élevés permet, de plus, à la Région de ne pas rigidifier son stock de dette sans possibilité de renégociation favorable en cas de baisse effective des taux.

Un dernier axe de travail qui demeure d'actualité est celui du verdissement des sources de financement. Ainsi, le recours à des financements obligataires « green » ou les prêts verts tend à se développer pour répondre à la fois aux engagements forts des collectivités en termes de développement durable et en proposant aux investisseurs des projets émergeant sur des critères ESG (environnementaux, sociaux, gouvernance). L'appétence des banques ou des investisseurs s'intensifie. L'écart de marge reste actuellement peu significatif mais pourrait croître dans le futur permettant à la Région de bénéficier de conditions de financements « green » mieux orientées dans la durée que celles proposées dans le cadre des financements « classiques ».

Si le pilotage de la dette long terme est essentiel pour minimiser les coûts associés, la gestion active de la Trésorerie revêt une importance toute particulière compte tenu de l'augmentation des frais financiers associés à cette thématique. Alors qu'hier la gestion de trésorerie bénéficiait de taux négatifs permettant d'autofinancer plus que les coûts associés, le passage des taux courts en territoire positif a rebattu les cartes et renforcé la nécessité d'affiner le plan de trésorerie régional alors même que les dates de perception des recettes sont de moins en moins lisibles générant de fait un portage de trésorerie accru pour la Région.

A l'instar des autres régions et la tendance observée dans le graphique ci-dessous, la Région Centre Val de Loire a enclenché, depuis la hausse des taux courts, une réduction de son encaisse « oisive » à la paierie régionale de manière à ne mobiliser sur ses instruments de trésorerie que le strict nécessaire au règlement à bonne date de ses engagements.

Graphique n° 35 : solde du compte au Trésor des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La « trésorerie zéro » est aujourd'hui un objectif quotidien poursuivi de manière à réduire au maximum les frais associés à la gestion de trésorerie.

4. Proposition du Président

Je vous propose d'adopter la délibération suivante :

Le Conseil régional, réuni en Assemblée plénière le 7 novembre 2024, prend acte du rapport sur les orientations budgétaires 2025.