

Compte administratif – Budget régional – Exercice 2023

Séance plénière des 4 et 5 juin 2024

Synthèse

Le CESER prend acte du contexte budgétaire de plus en plus contraint qui pèse sur la Région comme sur les autres collectivités. Cet effet ciseau entre des dépenses qui progressent, parfois de manière contrainte, et des recettes qui n'évoluent pas au même rythme, pose en effet, à moyen terme, la question de la soutenabilité budgétaire des politiques et interventions régionales.

Le CESER Nouvelle-Aquitaine réitère le constat d'incohérence entre les recettes et les objectifs politiques des Régions et demande que soit portée auprès de l'État une légitime mise en cohérence de leur modèle de ressources

Les recettes sont marquées par le manque de fiabilité des prévisions gouvernementales (Fraction TVA), et le CESER note et regrette que la politique gouvernementale conduise à une nouvelle baisse des dotations de l'État en euros constants.

Les recettes des certificats d'immatriculation constituent la dernière variable fiscale de la Région. En 2024, six Régions ont augmenté leur tarif, tandis que les autres avaient déjà un tarif supérieur à la moyenne nationale. En 2023, le tarif en Nouvelle-Aquitaine était dans la moyenne, mais il est inférieur en 2024. Le Conseil régional pourrait envisager une augmentation pour aligner son tarif sur la moyenne métropolitaine.

Le Conseil régional ayant la nécessité de maîtriser ses charges devrait concentrer ses investissements sur des projets sans dépenses de fonctionnement et des projets liés à son propre patrimoine, comme les lycées et le ferroviaire, afin d'en limiter les coûts futurs de fonctionnement.

Le CESER alerte sur la croissance de la dette, qui, bien que supportable actuellement, pourrait devenir problématique à l'avenir. La durée de désendettement en hausse et la baisse de l'épargne pourraient inquiéter les prêteurs si la Région devait solliciter davantage de financements. Bien que la situation actuelle ne soit pas alarmante, la Région doit réduire progressivement son recours aux nouveaux emprunts.

Les objectifs financiers prévus pour 2028 montrent une baisse significative des nouveaux emprunts : 491 M€ en 2023 contre 285 M€ en 2028. Cette réduction doit se poursuivre pour améliorer la capacité de désendettement de la Région.

Des choix devront être faits par le Conseil régional, qui sera sans doute conduit à prioriser ses interventions en veillant à préserver les services publics essentiels à la population de son cœur de compétences et en poursuivant les politiques de transitions, d'équilibre des territoires et de solidarité.

Le compte administratif 2023 met en lumière les défis liés à la hausse des coûts énergétiques, la baisse des dépenses d'aménagement du territoire et l'augmentation des investissements ferroviaires, tout en soulignant la nécessité de développer une offre de transport adaptée et durable. Le CESER salue et constate à nouveau l'engagement de la Région en faveur du transport ferroviaire.

Dans le domaine des politiques culturelles, sportives et de santé, les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement sont très élevés (supérieurs à 90 %), mais plus limités pour la vie associative et l'égalité, en raison de décalages de certaines dépenses vers 2024. Le CESER souligne que les niveaux élevés de réalisation peuvent refléter des tensions entre les prévisions budgétaires et les besoins réels sur le terrain, notamment dans des secteurs comme la culture. Le CESER exprime son inquiétude quant aux effets cumulatifs de la réduction des budgets publics sur le soutien à divers acteurs et projets régionaux, surtout ceux relevant de compétences partagées.

Le CESER note avec intérêt les très bons taux de réalisation et s'interroge sur les raisons de cette performance. Cela résulte-t-il d'une bonne gestion et de l'utilisation d'outils réduisant les délais de paiement des subventions, ou est-ce dû à une forte demande des acteurs ?

Le CESER souhaite que les explications fournies par le Conseil régional pour les taux de réalisation les plus bas soient également données pour les taux les plus élevés.

Introduction

Rétrospective de l'année 2023 : Prévisionnel, budget, ajustements et résultats

| | | BP 2023 | BS 2023 | DM 2023 | BP+BS+DM 2023 | CA 2023 |
|---|---|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| + | Recettes propres d'investissement | 262,94 | 1,54 | -4,72 | 259,76 | 280,5 |
| | Recettes réelles de fonctionnement | 2570,9 | 118,5 | -46 | 2643,4 | 2505,3 |
| | RECETTES | 2833,84 | 120,04 | -50,72 | 2903,16 | 2785,8 |
| | EMPRUNT | 724,5 | -98,25 | -76,97 | 549,28 | 491 |
| | TOTAL + | 3558,34 | | | 3452,44 | 3276,8 |
| - | Dépenses réelles d'investissement | 1113,7 | -10,64 | -73,63 | 1029,43 | 953,8 |
| | Dépenses de fonctionnement | 2203,6 | 32,43 | -54,07 | 2181,96 | 2140,9 |
| | DEPENSES | 3317,3 | 21,79 | -127,7 | 3211,39 | 3094,7 |
| | DETTE et autres opérations financières | 176,18 | | | 176,18 | 174,3 |
| | TOTAL - | 3493,48 | | | 3387,57 | 3269 |
| | RESULTAT | | | | | 7,8 |
| | RESULTATS 2023 + ANTERIEURS | | | | | 155,8 |

Le bilan d'exécution du budget 2023 de la collectivité atteste des difficultés croissantes de réponse aux besoins de financement, accentués par les objectifs de transitions (écologique, énergétique, économique et sociale), face à une structure de recettes qui contraint soit à un recours accru à l'emprunt, et donc à un alourdissement de l'endettement, soit à des limitations de dépenses (en particulier de fonctionnement) dans un contexte de hausse des prix encore soutenue courant 2023.

De plus, le transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines taxes pourrait se traduire par des retards ou des difficultés dans les versements à destination des collectivités du fait d'une baisse tendancielle des effectifs au sein de cette structure.

Le CESER prend acte du contexte budgétaire de plus en plus contraint qui pèse sur la Région comme sur les autres collectivités. Cet effet ciseau entre des dépenses qui progressent, parfois de manière contrainte, et des recettes qui n'évoluent pas au même rythme, pose en effet, à moyen terme, la question de la soutenabilité budgétaire des politiques et interventions régionales.

Des choix devront être faits par le Conseil régional, qui sera sans doute conduit à prioriser ses interventions en veillant à préserver les services publics essentiels à la population de son cœur de compétences et en poursuivant les politiques de transitions, d'équilibre des territoires et de solidarité.

Quelles que soient les options qui seront finalement privilégiées, les choix retenus devront être cohérents et lisibles, en identifiant clairement les objectifs fixés, et en prenant appui sur des évaluations des politiques régionales antérieures.

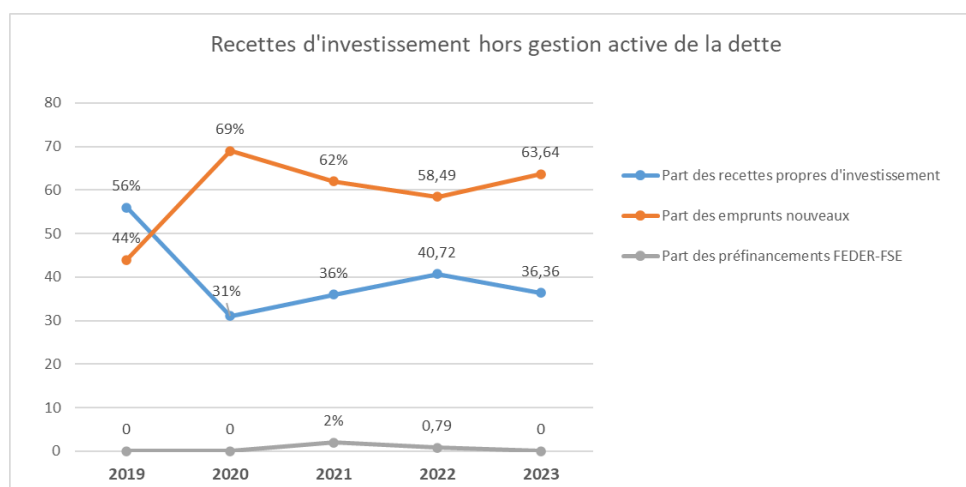
I. Les grands équilibres

1- L'évolution des CA depuis 2019

| | CA 2019 | CA 2020 | CA 2021 | CA 2022 | CA 2023 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| recettes de fonctionnement | 2478 M€ | 2243,3 M€ | 2387,7 M€ | 2443,9 M€ | 2505,3 M€ |
| dépenses de fonctionnement | 1999,9 M€ | 1912,4 M€ | 1915,1 M€ | 1988 M€ | 2140,9 M€ |
| recettes propres d'investissement | 190,5 M€ | 202,5 M€ | 224,4 M€ | 236,7 M€ | 280,5 M€ |
| dépenses d'investissement hors gestion active de la dette et annuité de dette | 702,4 M€ | 977,6 M€ | 1039,2 M€ | 914,7 M€ | 953,8 M€ |
| épargne brute | 478,1 M€ | 331 M€ | 473 M€ | 456 M€ | 364,4 M€ |
| épargne nette | 348,4 M€ | 195,1 M€ | 309,9 M€ | 278,8 M€ | 190,1 M€ |
| emprunts nouveaux | 150 M€ | 456 M€ | 385 M€ | 340 M€ | 491 M€ |
| Intérêts de la dette | NC | NC | NC | 43,2 M€ | 61,2 M€ |
| remboursement capital dette | 129,7 M€ | 135,8 M€ | 162,6 M€ | 177,1 M€ | 174,3 M€ |
| encours de la dette | 2,1 Mds€ | 2,42 Mds€ | 2,66 Mds€ | 2,83 Mds€ | 3,1 Mds € |
| taux d'endettement | 84,90% | 108,10% | 111,40% | 115,70% | 125,50% |
| capacité de désendettement | 4,4 années | 7,3 années | 5,6 années | 6,2 années | 8,6 années |

Recettes

Les recettes d'investissement (hors emprunts nouveaux) progressent de + 18,5 % (+ 43,8 M€) par rapport à 2022 pour atteindre 280 M€ en 2023. Il faut noter une évolution régulière depuis 2019. Leur croissance observée en 2023 a été en grande partie portée par les fonds européens.



Pour mémoire, dans son Avis sur le Compte Administratif 2022, le CESER avait encouragé le Conseil régional à continuer d'accroître la part des recettes propres d'investissement pour tendre vers le niveau de 2019.

Les recettes de fonctionnement ont quant à elles progressé de + 2,5 % en 2023 et s'établissent à 2 505,3 M€. Pour mémoire en 2023, le taux d'inflation était de 4,9 %. On constate que depuis 2019 l'évolution des recettes de fonctionnement est quasi marginale.

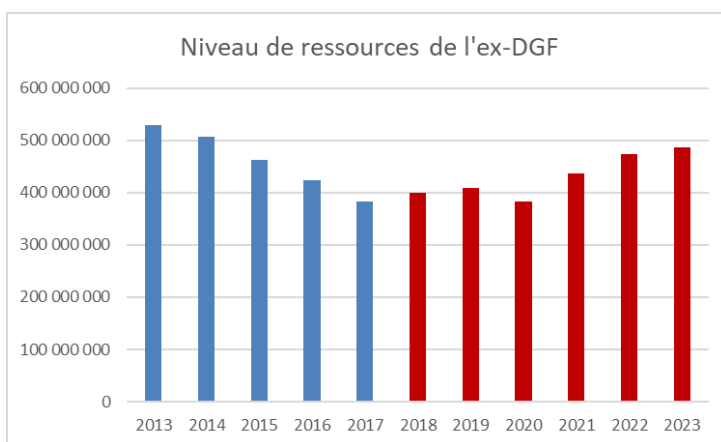
Ces recettes sont toutefois marquées par l'instabilité des prévisions gouvernementales. En effet, le Conseil régional dispose de deux fractions de TVA (la première en remplacement de la DGF et la seconde en remplacement de la CVAE) qui ont progressé, facialement, de + 36,1 M€ par rapport à l'exercice précédent. La fraction TVA-CVAE est versée par application de la dynamique prévue au PLF sur le montant TVA-CVAE N-1. Elle doit donc être corrigée sur l'exercice budgétaire suivant, pour coller à la dynamique réelle, ce qui a contraint la région à rembourser le trop-perçu à l'État.

La dynamique de TVA, d'abord estimée à + 5,1 %, puis revu à la baisse en octobre 2023 à + 3,7 %, s'établissait finalement à + 2,76 % pour 2023. Ainsi, le montant 2023 figurant dans ce rapport (865,3 M€) sera corrigé en 2024 par l'émission d'un mandat de remboursement estimé à 7,7 M€ ; tout comme le montant 2022 (842,3 M€) l'a été en 2023 par un mandat de 7,745 M€.

Constatant la poursuite de la baisse des recettes de la TICPE en 2023 (- 3,6 M€, - 1 %), le CESER regrette, comme il a pu l'exprimer à l'occasion de l'examen du budget primitif 2024, le peu de marge de manœuvre du Conseil régional face à l'obsolescence du modèle de financement des Régions. Le CESER insiste donc à nouveau sur la nécessité de réforme de ce système qui repose sur des ressources issues d'usages carbonés voués à disparaître à terme.

Les recettes sur les certificats d'immatriculation sont la dernière variable fiscale de la Région. Six Régions ont augmenté leur tarif en 2024, les autres ayant déjà pour la plupart un tarif supérieur à la moyenne métropolitaine. En 2023, le tarif en Nouvelle-Aquitaine correspondait à la moyenne et en 2024, il lui est inférieur. Le Conseil régional, à l'instar de ses homologues, pourrait envisager d'augmenter de cette imposition dans la limite de la moyenne métropolitaine.

En ce qui concerne les dotations de l'Etat, elles sont en légère progression principalement du fait de trois nouvelles dotations : la compensation de la perte des frais de gestion liés à la CVAE et pour la période 2023-2027, la dotation relative à la gestion par les Régions de l'ensemble des interventions du FEADER non liées à la surface (10,8 M€) et la dotation qui concerne la gestion des sites terrestres classés Natura 2000 (2,4 M€). Les autres dotations et concours financiers de l'Etat sont, quant à eux, gelés par essence ou relativement stables. Il note et regrette que la politique gouvernementale conduite à une nouvelle baisse des dotations de l'État. Le passage de la DGF à une fraction de TVA, n'a pas permis au Conseil régional de retrouver le niveau de dotation de 2013.



Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional

Dépenses de fonctionnement

Avec un montant de près de 2 141 M€, les dépenses de fonctionnement, sont en augmentation de + 7,7 % par rapport à 2022 (+ 152,9 M€). Les dépenses d'interventions en fonctionnement s'élèvent à 1 594,4 M€ et représentent 74,5% des dépenses totales de fonctionnement. Elles augmentent de + 7,1 % en 2023 (+ 105,4 M€). Elles ont progressé plus rapidement que les recettes de fonctionnement.

| en M€ | Total Réalisations 2022 | CA 2023 | | | | |
|--|-------------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|---------------------|
| | | Total Prévisions | Total Réalisations | écart vs CA 2022 | % écart vs CA 2022 | % réalisations 2023 |
| Action économique | 91,3 | 115,6 | 114,2 | 23,0 | 25% | 99% |
| Aménagement des tentatoires | 10,5 | 11,8 | 10,8 | 0,3 | 3% | 92% |
| Culture, sports et loisirs | 80,2 | 80,8 | 80,3 | 0,0 | 0% | 99% |
| Enseignement | 148,9 | 197,0 | 196,2 | 47,2 | 32% | 100% |
| Environnement | 23,0 | 27,5 | 26,7 | 3,6 | 16% | 97% |
| Fonds européens + actions interrégionales | 30,6 | 84,6 | 36,4 | 5,8 | 19% | 43% |
| Formation professionnelle et apprentissage | 391,9 | 402,4 | 378,4 | -13,5 | -3% | 94% |
| Santé et action sociale | 3,8 | 3,7 | 2,9 | -0,8 | -22% | 81% |
| Transports | 708,7 | 755,5 | 748,4 | 39,7 | 6% | 99% |
| Politiques d'interventions | 1 489,0 | 1 678,9 | 1 594,4 | 105,4 | 7% | 95% |

Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional, page 29

Il est important que le Conseil régional poursuive les actions d'atténuation de ses charges. Il pourrait ainsi concentrer ses investissements vers :

- des projets qui n'engendrent pas de dépenses de fonctionnement ;
- des projets qui concernent son propre patrimoine et ainsi investir pour être moins contraint sur le fonctionnement à l'avenir (ex : Lycées et autres établissements, ferroviaire, etc.)

Dépenses d'investissement (cf. dépenses par piliers)

Entre 2019 et 2023, le CESER note avec intérêt une forte progression des investissements de la région (+ 36%).

Épargne brute et épargne nette

L'épargne brute a varié, atteignant un pic de 478,1 M€ en 2019, avant de baisser à 331 M€ en 2020, puis de remonter légèrement jusqu'à 473 M€ en 2021. En 2023, elle est de 364,4 M€, montrant une tendance à la baisse par rapport aux niveaux les plus élevés.

L'épargne nette suit une tendance similaire, atteignant son point le plus bas en 2023 avec 190,1 M€.

Emprunts nouveaux, encours de la dette et profil de la dette

La région a considérablement augmenté ses nouveaux emprunts, passant de 150 M€ en 2019 à 491 M€ en 2023. Cette hausse reflète une augmentation des besoins de financement pour les politiques régionales. L'encours de la dette a augmenté régulièrement, de 2,1 Mds€ en 2019 à 3,1 Mds€ en 2023, à hauteur de 11,2 % par rapport à 2022.

Les intérêts de la dette enregistrent une hausse de 18 M€ (soit 61,2M€ pour 2023 qui, pour donner un élément de comparaison, correspond avec le budget d'investissement sur l'aménagement numérique du territoire) liée à la hausse de l'encours de dette et des taux d'intérêt qui s'est poursuivie en 2023 impactant le coût des nouveaux emprunts, les ICNE¹, et les emprunts à taux variable.

Financements mobilisés en 2023 (en millions d'euros)

| Financement | Date | Montant | Maturité | Conditions financières |
|--------------|----------|---------------|----------|------------------------|
| Obligataire | Janvier | 20 M€ | 10 ans | Fixe 3,07 % |
| Obligataire | Janvier | 50 M€ | 20 ans | Fixe 3,41% |
| Obligataire | Février | 25 M€ | 20 ans | Fixe 3,56 % |
| Obligataire | Février | 20 M€ | 7 ans | Fixe 3,19% |
| Bancaire | Mars | 30 M€ | 20 ans | Fixe 3,54 % |
| Bancaire | Mars | 35 M€ | 20 ans | Fixe 3,85% |
| Bancaire | Mars | 35 M€ | 20 ans | Fixe 3,90 % |
| Bancaire | Mars | 30 M€ | 20 ans | Fixe 3,05% |
| Obligataire | Juin | 10 M€ | 15 ans | Fixe 3,7% |
| Obligataire | Octobre | 11 M€ | 15 ans | Fixe 4,097% |
| Obligataire | Octobre | 10 M€ | 14 ans | Fixe 4,12% |
| Bancaire | Décembre | 65 M€ | 25 ans | Variable capé |
| BEI* | Décembre | 150 M€ | 20 ans | Fixe 2,85% |
| Total | | 491 M€ | | |

Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional, page 35

La Région Nouvelle-Aquitaine utilise deux principales méthodes pour ses opérations de dette :

- Dette obligataire via les marchés : Émissions d'obligations pour financer des projets environnementaux et sociaux. En émettant des obligations vertes, sociales et durables, la Région finance des projets qui ont un impact positif sur l'environnement et la société, renforçant ainsi son engagement en faveur du développement durable.
- Dette bancaire via les marchés bancaires : Prêts contractés auprès de banques de détail et de banques de financement et d'investissement à des taux fixes avantageux. La bonne cotation de la région et son profil de crédit solide lui permettent d'obtenir des conditions de financement avantageuses, réduisant ainsi le coût total de la dette.

Le CESER alerte sur le taux de croissance de l'encours de la dette qui, s'il est actuellement bien supporté, peut être un poids pour l'avenir.

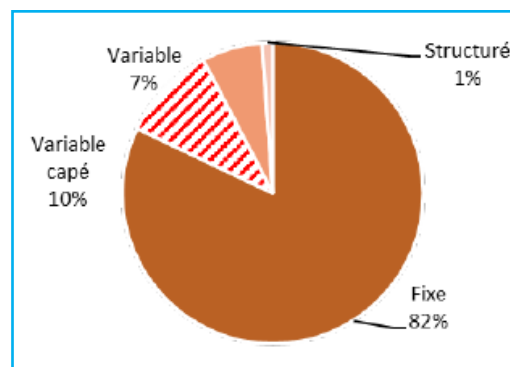
Le Conseil régional devrait, si cela est techniquement possible, développer ses emprunts auprès de la BEI qui propose des taux très compétitifs.

¹ Intérêts courus non échus

Le profil de la dette

Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional

Le taux d'intérêt moyen des nouveaux financements est à 3,3 %, ce qui est inférieur au taux moyen du marché. Le Conseil régional a poursuivi sa stratégie de sécurisation d'une partie de l'encours à taux variable mis en place en 2022. C'est ainsi que la part des financements à taux fixes ou variables capés atteint 91 % de l'encours fin 2023. Cette stratégie a permis de limiter la hausse du taux moyen de l'encours de dette qui atteint 2,2 %, au 31/12/2023 contre 1,92 % au 31/12/2022.



Taux d'Endettement et Capacité de Désendettement²

Le taux d'endettement a augmenté de manière notable, passant de 86,90 % en 2018 à 125,50 % en 2023. Un taux supérieur à 100 % montre que la dette est supérieure aux recettes de fonctionnement de la région, ce qui peut être préoccupant en termes de soutenabilité financière.

La capacité de désendettement est un indicateur montrant le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette avec l'épargne brute. Il est passé de 4,48 années en 2018 à 8,6 années en 2023, indiquant une détérioration de la capacité de la région à désendetter rapidement.

Pour rappel, l'objectif du Conseil régional est d'atteindre une capacité de désendettement à 8 ans pour la fin de la mandature.

La Région Nouvelle-Aquitaine doit naviguer avec soin dans une situation financière complexe, marquée par une stagnation des recettes, une augmentation inévitable des dépenses de fonctionnement, et des besoins d'investissement cruciaux. Pour cela, une gestion rigoureuse des finances publiques, une optimisation des dépenses, et une diversification des sources de revenus sont essentielles. En outre, la région doit surveiller de près la durée de remboursement de sa dette tout en poursuivant ses objectifs ambitieux définis dans la feuille de route Néo Terra.

La durée de désendettement haussière cumulée avec une baisse de l'épargne peut être un facteur de risque pris en compte par les prêteurs dès lors que la Région aura besoin de financements supplémentaires. Même si la situation n'est actuellement pas préoccupante, la Région doit en tenir compte et réduire au fil des budgets son besoin en emprunts nouveaux.

2- Le comparatif avec le prévisionnel des Orientations Budgétaires³

Le Compte administratif montre de meilleures performances que le prévisionnel affiché aux Orientations Budgétaires en raison de recettes plus importantes et des dépenses moindres sur les fonds européens.

Des recettes plus importantes que prévues, en particulier :

Le montant des cartes grises a été anticipé à 200 M€ en fonction de la courbe de tendance de l'année, le montant réalisé s'établit à 212 M€.

La fin de l'exonération des véhicules dits propres a permis d'augmenter le panier de l'assiette fiscale de la taxe sur les certificats d'immatriculation donc, plus de véhicules sont taxés. La part des véhicules neufs dans ce panier, catégorie de véhicule qui ne bénéficie pas de l'abattement de 50% contrairement aux véhicules supérieurs à 10 ans, vient améliorer le rendement par cheval fiscal.

Des dépenses moindres sur les fonds européens

Les écarts constatés en dépenses d'investissement et de fonctionnement émanent essentiellement du PO 2014-2020. En investissement, la sous-réalisation résulte de retard dans les travaux, de l'allongement des délais de traitement, etc. En fonctionnement, les prévisions d'atterrissage et/ou de trésorerie du budget annexe Fonds Européens prévoyaient une mobilisation « prudentielle » à hauteur de 30 M€ de la subvention d'équilibre sur le budget principal. Celle-ci ne s'est finalement pas avérée nécessaire.

Par rapport au Compte Administratif 2023, les objectifs prévus à fin 2028 dans les Orientations Budgétaires sont particulièrement sensibles, en ce qui concerne les nouveaux emprunts : 491M en 2023 contre 285M prévu en 2028, soit une baisse importante qui ne jouera que modérément sur la capacité de désendettement. Cette baisse des nouveaux emprunts devra se poursuivre pour diminuer la capacité de désendettement.

² Capacité de désendettement = encours de la dette/épargne brute

³ Cf. Annexe 1 : Trajectoire financière des OB et Annexe 2 : Tableau du rapport de présentation page 8

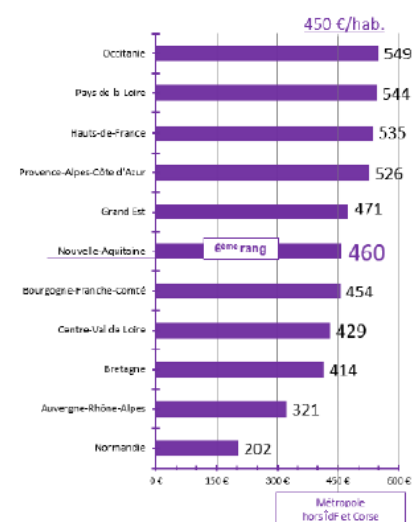
3- La Nouvelle-Aquitaine par rapport aux autres Régions (chiffres de 2022)

Encours de la dette / habitant

La Nouvelle-Aquitaine présente une position financière relativement saine, avec une dette par habitant modérée (460 €), un bon équilibre entre les revenus et les dépenses, et une gestion raisonnable de la dette par rapport aux investissements. Par rapport aux autres régions métropolitaines, elle se situe dans une position stable.

ENCOURS DE LA DETTE /habitant

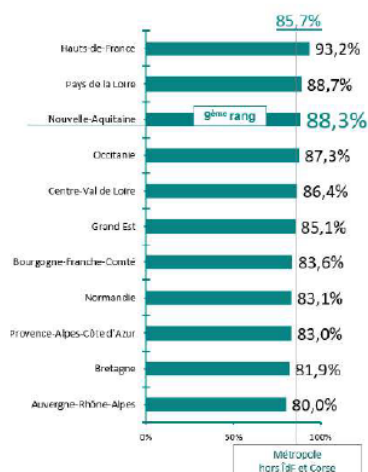
Ratio 5



Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement de la dette en capital/recettes de fonctionnement ; encours de la dette/recettes de fonctionnement

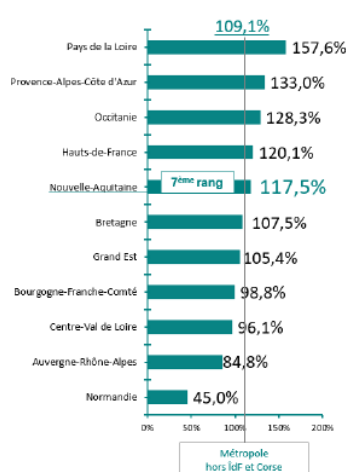
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT (hors Travaux en régie) ET REMBOURSEMENT DE LA DETTE EN CAPITAL /RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Ratio 9



ENCOURS DE LA DETTE / RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Ratio 11



Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional

La Région Nouvelle-Aquitaine présente une situation financière stable, avec des dépenses de fonctionnement et un remboursement de la dette gérés de manière efficace par rapport à ses recettes de fonctionnement. L'encours de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement est également modéré, plaçant la région dans une position intermédiaire par rapport aux autres régions métropolitaines françaises. La Nouvelle-Aquitaine montre une gestion prudente et équilibrée de ses finances publiques.

II. Les dépenses par pilier, en investissement et en fonctionnement

Les taux de réalisation

Avec un montant de dépenses réalisées de 3 269 M€ pour 3 452 M€ de crédits inscrits, le taux de réalisation des dépenses totales (hors gestion active de la dette) s'élève, pour 2023, à 94,69%.



Sur la section de fonctionnement, le taux de réalisation global est en augmentation : 95,28% contre 94,93% pour 2022. Hors fonds européens et gestion active de la dette, le taux de réalisation est stable (97,27% contre 97,44% en 2022).

Sur la section d'investissement, le taux de réalisation global est en hausse : 93,58% contre 91,76% pour 2022. Hors fonds européens et gestion active de la dette, le taux de réalisation progresse également, il passe de 95,04% à 97,27% en 2023.

Avec un niveau de dépenses en hausse (+ 6,1 % à 3,27 Mds€), l'exécution du budget 2023 se caractérise aussi par le maintien d'un taux de réalisation très élevé au regard des prévisions (94,69 %), en hausse aussi bien pour les dépenses de fonctionnement (à 95,28 %) que pour les dépenses d'investissement (93,58 %).

Un bon taux de réalisation permet un moindre impact des restes à réaliser (RAR) sur le budget 2024.

PILIER 1. Développement Économique – Emploi

Le CESER déplore une nouvelle fois que les marges de manœuvre budgétaires de toutes les Régions soient de plus en plus réduites, faute d'autonomie financière et faute de compensation au juste coût des transferts de compétences de l'Etat vers les régions.

La trajectoire financière, résultant de l'effet ciseau entre inflation et pic d'investissements, si elle devait se poursuivre, imposera aux collectivités, et pas seulement aux régions, de faire des choix dans les politiques publiques dont elles ont la charge. Le CESER encourage le Conseil régional à préserver les services publics essentiels à la population, comme indiqué lors de la séance du 28 mai, et l'appelle à préciser les critères qui présideront à prioriser ses actions.

Le CESER tient à saluer les taux de réalisation très élevés des dépenses de fonctionnement et particulièrement des dépenses d'investissement du Pilier 1 « Développement économique – Emploi », dont plusieurs lignes sont à 100% (p. 26 du rapport de présentation), ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Il exprime toutefois son inquiétude quant aux répercussions sur l'économie régionale que pourrait générer la baisse annoncée des investissements dans le budget de la Région.

PILIER 2. Jeunesse

Le CESER tient à saluer les taux de réalisation très hauts du pilier 2 (99,27 %).

Cependant, il souhaiterait que des précisions soient apportées dans l'explicitation des taux de réalisation plus faibles (ex : sur l'orientation avec le dispositif Amorces de parcours, l'apprentissage avec l'explication sur les subventions, etc.).

En effet, si le CESER comprend que l'essentiel des baisses de taux de réalisation s'explique par les exemples cités dans le rapport, le document gagnerait en lisibilité à ce que les montants desdits exemples soient inscrits, afin de pouvoir mettre en perspective leurs poids dans l'ensemble.

PILIER 3. Aménagement du territoire

Le CESER prend acte du bon niveau de réalisation des dépenses au titre de l'exercice 2023 dans les domaines de l'aménagement des territoires et des mobilités.

Le CESER note en particulier la nette progression du taux de réalisation sur la politique contractuelle, ainsi que sur le foncier, l'habitat et la politique de la ville, qui était nettement inférieur en 2022.

Au-delà de l'évolution des taux de réalisation, le compte administratif 2023 met en lumière trois principaux constats :

- **L'impact significatif de la crise énergétique et de l'inflation sur les dépenses liées aux transports**, qui progressent de 40 M€ (+ 23 M€ sur les transports scolaires et interurbains, + 16 M€ sur la convention TER). La hausse des coûts de l'énergie, dont une partie pourrait présenter une composante structurelle, pèse fortement alors que la collectivité régionale s'efforce de maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement.
- **La baisse sensible des dépenses d'aménagement du territoire**, qui passent de 101,2 M€ en 2022 à 93,6 M€ en 2023 : si la politique contractuelle mobilise davantage de crédits en 2023, d'autres dépenses accusent un certain recul.
Face aux enjeux spécifiques des territoires ruraux, le CESER s'interroge notamment sur la diminution des dépenses d'investissement en faveur de l'économie territoriale et de la politique de retournement : est-ce conjoncturel ou des raisons plus structurelles doivent-elles être recherchées, justifiant une évolution des dispositifs régionaux ?
Les dépenses liées à l'aménagement numérique du territoire diminuent de 9 M€, du fait de l'achèvement progressif du plan « Très haut débit ». Le CESER rappelle que si ce plan a permis un large déploiement du très haut débit en Nouvelle-Aquitaine, certains territoires ne pourront être couverts, exposant leurs habitants à un véritable risque de fracture numérique.
Le CESER réitère son souhait de pouvoir disposer d'un bilan global de l'avancée du programme régional, portant sur des dimensions quantitatives, mais également qualitatives : le fort recours à la sous-traitance pour le déploiement du réseau n'est, par exemple, pas sans poser de questions techniques (sur la qualité des raccordements par exemple) et sociales (en termes notamment de conditions de travail dégradées, de recours aux travailleurs détachés...).
- **La progression (+ 26,9 M€) des investissements dans le transport, notamment ferroviaire**. Elle résulte notamment de la régénération de lignes ferroviaires, du démarrage des paiements pour l'acquisition des rames pour le RER métropolitain encore de GPSO.

Le CESER salue l'engagement, constaté à nouveau dans le compte administratif 2023, de la Région en faveur du transport ferroviaire. Il rappelle que les mobilités du quotidien doivent constituer « la priorité des priorités ». Dans de nombreux territoires, faute d'une offre de transport suffisante, les habitants n'ont d'autres choix que de se déplacer en voiture. Décarboner les mobilités, favoriser le report modal, tout en luttant contre la précarité énergétique qui touche de nombreux ménages, implique de développer une offre de transport adaptée aux besoins des territoires. Le ferroviaire, véritable épine dorsale des déplacements en région, doit y avoir toute sa place.

Dans le domaine des politiques culturelles, sportives et de santé, les taux de réalisation restent à des niveaux très élevés en dépenses de fonctionnement (supérieurs à 90 %) mais plus limités pour la politique en faveur de la vie associative et de l'égalité (en raison d'un décalage de certaines dépenses sur l'exercice 2024). En matière d'investissement, les reculs constatés dans la réalisation de certains budgets (culture, santé) tiennent à des retards dans la réalisation de projets (Pôle d'Enseignement Supérieur Musique et Danse, travaux dans les instituts de formation).

Le CESER appelle l'attention sur le fait que les niveaux parfois très élevés des taux de réalisation observés, s'ils expriment un niveau d'exécution difficilement dépassable au vu du budget initial voté pour 2023, peuvent aussi révéler des tensions entre les arbitrages opérés lors de l'élaboration du budget primitif et la réalité des besoins exprimés sur le terrain et éligibles aux politiques régionales. Ce peut être le cas dans certains domaines d'intervention tels que la culture (ex : manifestations culturelles).

De manière générale et dans le contexte budgétaire posé, le CESER exprime son inquiétude sur les effets cumulatifs de réduction des budgets publics dans le soutien apporté à de multiples acteurs et projets en région, en particulier de ceux relevant de domaines de compétences partagées.

Une attention particulière pourrait être portée par le Conseil régional en identifiant dans son budget les dépenses participant à enrayer la fabrique de la pauvreté⁴, mettant ainsi en valeur la dimension sociale des politiques portées par le Conseil régional.

PILIER 4. Transition Écologique et Énergétique

Le CESER note avec intérêt les très bons taux de réalisation en investissement et en fonctionnement et s'interroge sur les différents facteurs qui ont pu y contribuer. S'agit-il par exemple du résultat d'une bonne gestion grâce à la mise en place d'outils qui ont permis d'écourter les délais de paiements des subventions ? Ou bien la consommation de ces crédits peut-elle être interprétée comme la conséquence d'une forte demande des acteurs ?

Si les commentaires du Conseil régional justifient les taux de réalisation les plus bas, le CESER apprécierait que ce soit aussi le cas pour les taux les plus hauts.

⁴ Rapport du CESER « Enrayer la fabrique de la pauvreté »

III. L'impact des stocks d'AP/AE sur le Budget 2024 et suivants

Les autorisations de programme (AP) et les autorisations d'engagement (AE) ont un impact direct sur la structure et la répartition du budget 2024 et suivants de la région Nouvelle-Aquitaine. L'enjeu pour la Région est d'équilibrer les engagements passés et en cours avec les nouvelles priorités et projets tout en maintenant une gestion financière saine.

Les AP correspondent à des crédits pour financer des projets pluriannuels. Elles fixent le montant maximum des dépenses qui peuvent être engagées pour un projet donné sur plusieurs exercices budgétaires. L'impact sur le budget 2024 inclut :

- Report des crédits non consommés : Les crédits AP non utilisés dans les années précédentes peuvent être reportés sur l'exercice 2024, augmentant ainsi les ressources disponibles pour les projets en cours.
- Planification pluriannuelle : Les projets ayant des AP en cours nécessitent des crédits de paiement (CP) dans le budget 2024 pour honorer les engagements pris. Cela influe sur la répartition des dépenses pour s'assurer que les projets sont financés conformément aux engagements antérieurs.

Les AE représentent l'autorisation donnée à l'exécutif régional d'engager des dépenses dans la limite des crédits votés par le conseil régional. Les AE impactent le budget 2024 de plusieurs manières :

- Suivi des engagements : Les engagements pris dans les années précédentes nécessitent des crédits pour être honorés. Ainsi, une partie du budget 2024 est dédiée à couvrir ces engagements.
- Prévisions et contraintes budgétaires : Les AE antérieures déterminent les marges de manœuvre pour de nouvelles dépenses. Si les engagements passés sont importants, ils peuvent limiter les possibilités de nouvelles initiatives ou projets pour 2024.

Les Restes à Réaliser (RAR) représentent les dépenses engagées mais non encore réalisées. Ils affectent le budget de l'année suivante car les crédits doivent être réservés pour ces paiements. Pour le budget 2024 :

- Paiements dus : Les restes à réaliser des AP et AE des années précédentes doivent être intégrés dans le budget 2024, ce qui peut réduire la disponibilité des crédits pour de nouvelles dépenses.
- Planification financière : La gestion des RAR nécessite une planification rigoureuse pour s'assurer que les engagements antérieurs sont honorés sans compromettre la stabilité financière de la Région.

Le CESER note que le stock d'autorisations de programmes et d'engagements (AP AE) est particulièrement élevé en 2023 par rapport aux comptes administratifs précédents. Ces programmes pluriannuels concernent principalement les transports, l'enseignement et l'action économique. Le Conseil régional pourrait être interrogé sur la justification de ce niveau élevé pendant l'exercice 2023.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Président : Louis BORDONNEAU, Rapporteuse : Claude BILLEROT

Avec les contributions des commissions :

1 – « Éducation, Formation et Emploi »
Président : Olivier CHABOT, Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU

2 – « Développement des territoires et Mobilité »
Présidente : Isabelle LOULMET, Rapporteur : Benoît BELGY

3 – « Environnement »
Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ, Secrétaire : Sigrid MONNIER

4 – « Économie »
Présidente : Gwladys TOHIER, Rapporteuse : Gisèle BOURCIER

5 – « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »
Présidente : Pascale MOREL, Rapporteuse : Rima CAMBRAY



Vote sur l'avis du CESER
« **Compte administratif – Budget régional – Exercice 2023** »

160 votants

Adopté à l'unanimité

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

ANNEXE 1 : Trajectoire budgétaire intégrée dans le rapport de présentation du Conseil régional des Orientations Budgétaires (OB) 2024

Trajectoire budgétaire 2024-2028

| | Compte Administratif 2020 | Compte Administratif 2021 | Compte Administratif 2022 | Compte Administratif simulé 2023 | Compte Administratif simulé 2024 | Compte Administratif simulé 2025 | Compte Administratif simulé 2026 | Compte Administratif simulé 2027 | Compte Administratif simulé 2028 |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Recettes de fonctionnement | 2 243,3 | 2 387,7 | 2 443,9 | 2 483,1 | 2 582,2 | 2 619,4 | 2 624,9 | 2 674,8 | 2 723,7 |
| Dépenses de fonctionnement | 1 912,4 | 1 915,1 | 1 988,0 | 2 166,4 | 2 167,0 | 2 211,0 | 2 197,7 | 2 202,9 | 2 225,7 |
| Épargne brute | 330,9 | 472,6 | 455,9 | 316,7 | 415,2 | 408,4 | 427,2 | 471,9 | 497,9 |
| Taux d'épargne brute | 14,7% | 19,8% | 18,7% | 12,8% | 16,1% | 15,6% | 16,3% | 17,6% | 18,3% |
| Remboursement contractuel du capital de la dette | 135,8 | 162,6 | 177,1 | 173,2 | 184,2 | 177,9 | 197,8 | 182,3 | 184,9 |
| Épargne nette | 195,1 | 310,0 | 278,8 | 143,5 | 230,9 | 230,4 | 229,4 | 289,6 | 313,1 |
| Recettes propres d'investissement | 202,5 | 237,1 | 236,7 | 268,4 | 301,4 | 239,0 | 227,9 | 232,1 | 234,1 |
| Dépenses d'investissement hors dette | 841,8 | 876,6 | 914,8 | 988,4 | 968,5 | 816,3 | 820,5 | 830,8 | 832,3 |
| Remboursements préfinancements européens | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 37,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Part des dépenses d'investissement | 31% | 31% | 32% | 31% | 31% | 27% | 27% | 27% | 27% |
| Besoin d'emprunt | -444,2 | -329,5 | -399,3 | -576,5 | -436,2 | -384,1 | -363,3 | -309,1 | -285,1 |
| Nouveaux emprunts | 456,0 | 385,0 | 344,7 | 528,5 | 436,2 | 384,1 | 363,3 | 309,1 | 285,1 |
| Encours de dette | 2 404 | 2 627 | 2 789,8 | 3 145 | 3 397 | 3 603 | 3 769 | 3 895 | 3 996 |
| Capacité de désendettement | 7,3 | 5,6 | 6,1 | 9,9 | 8,2 | 8,8 | 8,8 | 8,3 | 8,0 |

ANNEXE 2 : Extrait du rapport de présentation CA 2023, p8

| <i>en M€</i> | CA 2023 simulé aux OB 2024 | CA 2023 réalisé | Ecart CA simulé et CA réalisé |
|---|----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Recettes de fonctionnement | 2 483,1 | 2 505,3 | 22,2 |
| Dépenses de fonctionnement | 2 166,4 | 2 140,9 | -25,5 |
| Epargne brute | 316,7 | 364,4 | 47,7 |
| Taux d'épargne brute | 12,8% | 14,5% | |
| Remboursement contractuel du capital de la dette | 173,2 | 174,3 | 1,1 |
| Epargne nette | 143,5 | 190,1 | 46,6 |
| Recettes propres d'investissement | 268,4 | 280,5 | 12,1 |
| Dépenses d'investissement hors gestion active de la dette et annuité de dette | 988,4 | 953,8 | -34,6 |
| Part des dépenses d'investissement (hors gestion active de la dette et annuité de dette) | 31,0% | 31,0% | |
| Besoin de financement | -576,5 | -483,2 | 93,3 |
| dont emprunts nouveaux | 528,5 | 491,0 | -37,5 |
| Encours de dette hors préfinancements initiaux des fonds européens 2014-2020 (37,29M€) | 3 145,0 | 3 106,4 | -38,6 |
| Capacité de désendettement (en années) | 9,9 | 8,5 | -1,4 |
| Fonds de roulement (résultat de clôture) | 100,0 | 155,8 | 55,8 |

LEXIQUE

Autorisation de programme - constitue la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements.

Autorisation d'engagement - constitue la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des dépenses de fonctionnement.

Encours de dette ou capital restant dû - La somme globale des crédits en cours, mesurée à un instant précis. Cette somme correspond donc au montant total des emprunts restant à rembourser.

Épargne brute - différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Cet excédent, appelé aussi autofinancement brut, finance la section d'investissement et doit couvrir à minima le remboursement du capital de la dette.

Épargne nette - mesure l'épargne disponible pour financer les dépenses d'investissement. Ce ratio s'obtient en déduisant les remboursements de la dette de l'épargne brute.

Capacité de désendettement - représente le nombre d'années nécessaires pour le remboursement complet de la dette par l'épargne brute.

Fonds de roulement - le fonds de roulement de clôture correspond au cumul des excédents ou des déficits antérieurs, corrigés du résultat de l'exercice. Il permet de vérifier l'équilibre de la structure financière en couvrant le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Section de fonctionnement - retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes inhérentes aux interventions et au fonctionnement de la Région (gestion courante et régulière).

Section d'investissement - retrace les opérations modifiant de façon durable la valeur du patrimoine, soit de la Région, soit de tiers. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers, immobiliers, détenus par la Région (travaux dans les lycées...), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts...) ou des recettes destinées au financement des dépenses d'investissement (les subventions d'équipement).