

Compte administratif – Budget régional – Exercice 2024

Séance plénière des 11 et 12 juin 2025

- *La baisse des moyens et la recentralisation des crédits mettent les collectivités, notamment les Régions, en difficulté. Leurs marges de manœuvre budgétaires se réduisent, alors même qu'on leur confie des objectifs ambitieux et qu'on les contraint par des règles strictes. Il est urgent de permettre une réelle mise en œuvre de la décentralisation, en assurant aux collectivités les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.*
- *Le CESER salue la gestion de la Région à l'examen du compte administratif 2024 et comprend les nombreuses contraintes auxquelles elle est confrontée :*
 - *une stagnation des ressources due en partie à la baisse des dotations de l'Etat ;*
 - *une maîtrise des charges de fonctionnement malgré certaines hausses rendues inévitables par le contexte réglementaire ;*
 - *une baisse tendancielle, et probablement durable, de l'épargne brute ;*
 - *un encours et des charges d'emprunt en progression continue pour soutenir un programme d'investissement ambitieux ;*
 - *et, en conséquence, une épargne nette en diminution régulière.*

Dans ce contexte, et en l'absence d'apports supplémentaires de l'État, le CESER constate qu'un effet ciseaux est en train de se mettre en place, qui pourrait conduire à moyen terme à une épargne quasi nulle. Une telle évolution impacterait fortement la capacité d'intervention de la Région, au détriment des services publics et des programmes d'action.

Le CESER rappelle, à ce titre, sa position sur la nécessité d'un rééquilibrage durable entre les dotations de l'État et la fiscalité régionale, en lien avec les compétences transférées.

Prenant acte des efforts déjà entrepris par la Région en matière de gestion, le CESER encourage leur poursuite et préconise :

- *une vigilance accrue sur les coûts de structure, bien que les marges de manœuvre restent limitées dans ce domaine ;*
- *la mise en place systématique d'indicateurs d'efficacité et d'efficience des politiques publiques, afin d'éclairer les décisions et, le cas échéant, de faire des choix ;*
- *une gestion des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) déjà alignée sur les marges de manœuvre financières réelles, et qu'il convient de poursuivre dans une logique de soutenabilité et de bonne maîtrise budgétaire.*

- *Le CESER note avec intérêt les très bons taux de réalisation en investissement et en fonctionnement, qui témoignent d'une bonne gestion de la part des directions opérationnelles, en particulier dans un contexte budgétaire contraint. Ces taux élevés ne sont pas seulement satisfaisants d'un point de vue comptable ou financier : ils traduisent également que les actions prévues ont bien été mises en œuvre sur le terrain.*

Cela dit, un fort taux de réalisation ne signifie pas pour autant que l'ensemble des besoins exprimés par les usagers ont été satisfaits. Il reste donc nécessaire d'interroger le sens et les limites de ces taux, notamment en lien avec le niveau initial de crédits affectés.

Si les commentaires du Conseil régional permettent de justifier certains taux de réalisation plus faibles, le CESER apprécierait qu'une lecture plus globale soit également proposée, afin de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre.

- *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.*

Préambule

Dans le compte administratif 2024, une dépense d'investissement sous forme de subvention a été engagée par la Région au profit de la Société Publique Interrégionale des Transports (SPIIT), en contrepartie de laquelle un droit d'entrée d'un montant de 68,3 M€ a été perçu. Conformément au montage financier prévu avec les autres Régions partenaires, cette recette avait été initialement budgétée en section d'investissement.

Cependant, à la demande de la paierie régionale, cette recette a été exécutée en section de fonctionnement, alors qu'elle relève d'une logique d'investissement. D'autres Régions, comme le Grand Est ou l'Occitanie, ont pour leur part retenu une imputation en investissement.

Pour restituer fidèlement la réalité financière, le Conseil régional procède à un retraitement de ces 68,3 M€, en les réaffectant virtuellement à la section d'investissement. Ce retraitement permet d'éviter une surévaluation de l'épargne brute et de mieux apprécier l'équilibre réel du budget.

Le CESER salue la clarté avec laquelle la Région a présenté cette opération et appelle les services financiers de l'État à harmoniser leur lecture de ce type de recette, afin d'assurer une cohérence d'interprétation comptable.

Introduction

Rétrospective de l'année 2024 : Prévisionnel, budget, ajustements et résultats

		BP 2024	BS 2024	DM 2024	BP+BS+DM 2024	CA 2024
+	Recettes propres d'investissement	408,69	-21,67	2,53	389,55	408,4
	Recettes réelles de fonctionnement	2510,1	124,72	84,19	2719,01	2557,1
	RECETTES	2918,79	103,05	86,72	3108,56	2965,5
	EMPRUNT	601,9	-63,94	-67,79	470,17	415
	TOTAL +	3520,69			3578,73	3380,5
-	Dépenses réelles d'investissement (hors dette)	1117,77	25,28	-13,93	1129,12	1044,1
	Dépenses de fonctionnement	2219,88	13,84	32,86	2266,58	2205,11
	DEPENSES	3337,65	39,12	18,93	3395,7	3249,21
	DETTE et autres opérations financières	274,13			274,13	185,48
	TOTAL -	3611,78			3669,83	3434,69
	RESULTAT					-54,19
	RESULTATS 2024 + ANTERIEURS					102,8

Les recettes de fonctionnement restent quasi stables, tandis que les dépenses sont globalement maîtrisées et légèrement en baisse, traduisant une gestion prudente dans un contexte contraint.

En 2024, le Conseil régional a poursuivi ses engagements politiques sans révision de ses ambitions malgré un contexte économique dégradé. Le CESER souligne l'effort de priorisation budgétaire opéré, notamment dans les transports, les lycées et la formation. Il note néanmoins que la trajectoire budgétaire reste fragile du fait de l'instabilité macroéconomique, en particulier sur les recettes de TVA, et d'un effort d'investissement historiquement élevé.

I. Les grands équilibres

1- L'évolution des CA depuis 2019

L'exercice 2024 est marqué par une hausse globale des dépenses de 5,1 %, inférieure à celle des recettes totales hors emprunt (+6,4 %), par rapport à 2023. L'épargne nette chute de 12,4 % et l'encours de la dette augmente de 7,3 %.

Le CESER alerte à nouveau sur la capacité de désendettement, qui progresse de 8,6 à 9,6 années. Si ce niveau reste globalement acceptable, il se rapproche toutefois du seuil des 10 années, au-delà duquel une attention renforcée s'impose. Cette évolution appelle donc à la vigilance, d'autant qu'en cas de nouvelles dégradations conjoncturelles, la soutenabilité de la dette pourrait rapidement devenir un facteur de tension.

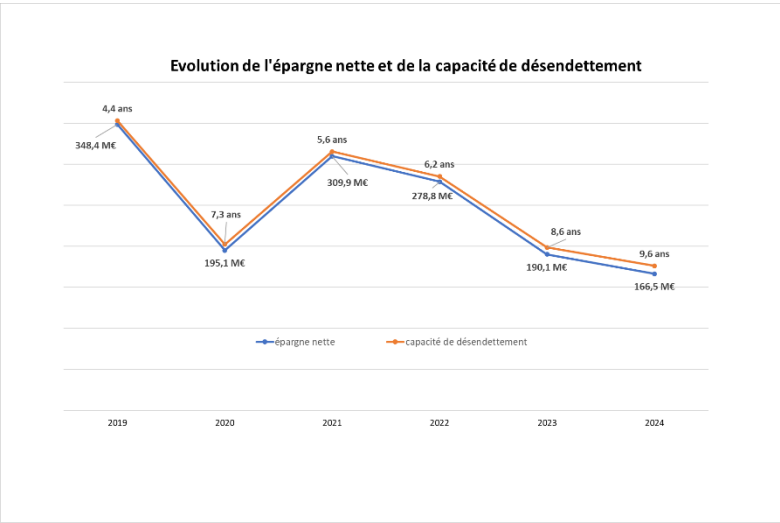
Le CESER invite donc le Conseil régional à réduire progressivement son recours à l'emprunt, en cohérence avec les projections de la trajectoire 2028, tout en veillant à préserver autant que possible l'investissement dans les secteurs clés.

*SPIIT retraité

	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024*
recettes de fonctionnement 1	2478 M€	2243,3 M€	2387,7 M€	2443,9 M€	2505,3 M€	2557,1 M€
dépenses de fonctionnement 2	1999,9 M€	1912,4 M€	1915,1 M€	1988 M€	2140,9 M€	2205,11 M€
recettes propres d'investissement	190,5 M€	202,5 M€	224,4 M€	236,7 M€	280,5 M€	340,1 M€
dépenses d'investissement	702,4 M€	977,6 M€	1039,2 M€	914,7 M€	953,8 M€	983,9 M€
hors gestion active de la dette et annuité de dette						
épargne brute 3=1-2	478,1 M€	331 M€	473 M€	456 M€	364,4 M€	352 M€
épargne nette	348,4 M€	195,1 M€	309,9 M€	278,8 M€	190,1 M€	166,5 M€
emprunts nouveaux	150 M€	456 M€	385 M€	340 M€	491 M€	415 M€
Intérêts de la dette	NC	NC	NC	43,2 M€	61,2 M€	74,1 M€
Taux d'intérêt apparent**	NC	NC	NC	1,53%	1,97%	2,20%
remboursement capital dette	129,7 M€	135,8 M€	162,6 M€	177,1 M€	174,3 M€	185,5 M€
encours de la dette	2,1 Mds€	2,42 Mds€	2,66 Mds€	2,83 Mds€	3,1 Mds €	3,37 Mds€
taux d'endettement	85%	108%	111%	116%	126%	132%
capacité de désendettement	4,4 années	7,3 années	5,6 années	6,2 années	8,6 années	9,6 années

**Taux d'intérêt apparent = Encours de la dette / Intérêts de la dette × 100

	BP 2024
recettes de fonctionnement	2510,07 M€
dépenses de fonctionnement	2219,88 M€
recettes propres d'investissement	408,69 M€
dépenses d'investissement	1117,77 M€
hors gestion active de la dette et annuité de dette	
épargne brute	290,18 M€
épargne nette	107,18 M€
emprunts nouveaux	601,9 M€
Intérêts de la dette	82,01 M€
remboursement capital dette	183 M€
encours de la dette	3,52 Mds €
taux d'endettement	
capacité de désendettement	12,1 années



Les recettes d'investissement (hors emprunts nouveaux) : une progression marquée en 2024

En 2024, les recettes d'investissement (hors emprunt) de la Région Nouvelle-Aquitaine se sont élevées à 340,1 M€, en hausse de +21,2 % par rapport à 2023 (+59,5 M€). Cette dynamique s'inscrit dans un contexte de forte activité sur la clôture de projets, notamment européens, et de mobilisation renforcée des partenaires publics. À noter : une recette de 68,3 M€ initialement budgétée ici au titre du droit d'entrée de la SPIIT a finalement été comptabilisée en fonctionnement, à la demande de la Paierie régionale.

Clôture de la programmation européenne 2014-2020

Les recettes liées au FEDER 2014-2020 ont atteint 97,4 M€, en progression de +12,5 M€, traduisant l'intensification des remontées de dépenses à mesure que les projets arrivent à leur terme. Les premières recettes d'investissement de la nouvelle programmation 2021-2027 s'élèvent à 25,6 M€, signalant le lancement effectif des premières opérations. Ces montants transitent par le budget régional dans le cadre du rôle d'autorité de gestion de la Région, sans constituer des ressources autonomes.

Subventions d'investissement et cofinancements

Les subventions d'investissement progressent fortement pour atteindre 31 M€ (+14 M€), avec notamment :

- 8,5 M€ de Bordeaux Métropole pour l'acquisition de rames TER liés au RER métropolitain ;
- 7,7 M€ du Fonds Européen d'Investissement dans le cadre du fonds Alter'NA ;
- 3,1 M€ de l'Agence nationale du sport pour les équipements des CREPS.

Ces contributions traduisent l'implication des partenaires dans les projets structurants régionaux.

Le cofinancement des projets devient de plus en plus difficile, dans un contexte où l'ensemble des collectivités territoriales fait face à des contraintes financières croissantes.

Autres recettes

- Les reversements sur subventions d'équipement s'élèvent à 16,8 M€, dont 10,3 M€ issus de la société GPSO ;
- Les avances remboursables atteignent 20,5 M€, en hausse de +48 % ;
- Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) diminue légèrement à 44,3 M€ (-5,4 M).

Les recettes de fonctionnement : stabilité globale et aléas fiscaux

en M€	2023		2024		Evolution 2023-2024 des recettes réalisées	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation		
Fiscalité directe	1 441,3	1 433,1	1 456,9	1 437,7	4,6	0%
Autres impôts et taxes	741,8	744,0	791,9	794,8	50,8	7%
Dotations d'Etat	169,8	170,4	123,1	124,0	-46,4	-27%
Autres recettes de fonctionnement	142,6	157,8	190,1	268,8	111,0	70%
Total section de fonctionnement (hors FEADER)	2 495,5	2 505,3	2 562,1	2 625,4	120,0	4,8%

En 2024, les recettes de fonctionnement de la Région Nouvelle-Aquitaine se sont élevées à 2 557,1 M€, en progression de + 4,8 % par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, cette évolution apparente doit être nuancée par la prise en compte d'une opération comptable exceptionnelle liée au droit d'entrée de la SPIIT (Société publique interrégionale des investissements en transport), reclassé en fonctionnement pour un montant de 68,3 M€. Corrigée de cet élément non récurrent, la croissance réelle des recettes de fonctionnement s'établit à + 2,1 %, traduisant une certaine stabilité dans un contexte budgétaire incertain.

Une fiscalité directe toujours prépondérante

La fiscalité directe demeure la pierre angulaire des recettes régionales, représentant à elle seule 1 437,7 M€ en 2024, soit plus de 55 % des ressources de fonctionnement. Cette fiscalité repose en large part sur le produit de la TVA, depuis la réforme de la fiscalité régionale qui a supprimé la CVAE.

Les recettes issues de la TVA

La Région perçoit deux fractions de TVA :

- Une fraction dite « TVA-DGF », versée mensuellement en fonction des encaissements réels de TVA de l'État ;
- Une fraction « TVA-CVAE », calculée selon une norme d'évolution définie dans la loi de finances, puis ajustée en N+1 selon les encaissements effectifs.

L'exercice 2024 a été marqué par une grande instabilité des prévisions nationales en matière de dynamique de TVA. Initialement fixée à + 4,5 % dans le Projet de loi de finances (PLF), la prévision a été revue à la baisse tout au long de l'année, pour s'établir finalement à + 1,1 %. Ce différentiel a induit une sous-évaluation de la fraction compensatoire (TVA-CVAE), estimée à 2,3 M€ qui fera l'objet d'un ajustement en 2025.

Cette incertitude impacte fortement la lisibilité budgétaire de la Région, qui doit gérer des écarts de trésorerie non négligeables et procéder à des ajustements comptables a posteriori.

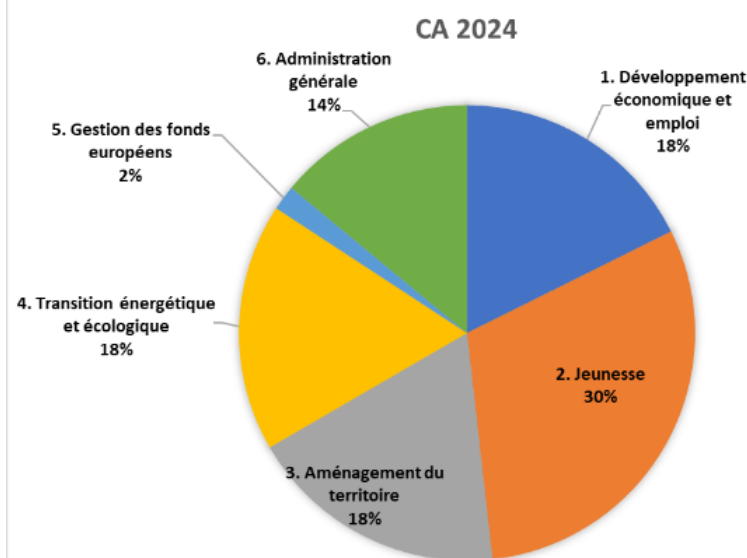
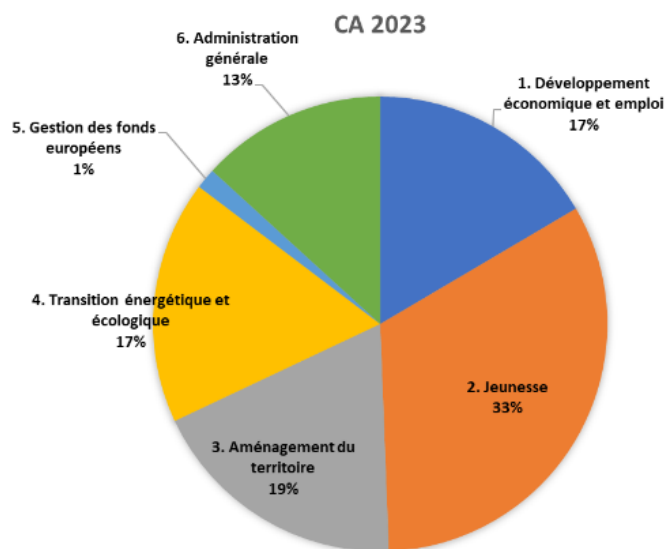
Autres ressources fiscales

- L'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER) a atteint 55,1 M€, en légère baisse (- 0,7 M€) par rapport à 2023 ;
- Le produit des cartes grises s'est stabilisé à 212,8 M€, malgré une baisse tendancielle des immatriculations neuves ;
- La transformation de certaines anciennes dotations (TH, CVAE, CFE) en une fraction de TICPE¹ a généré un gain net de +42,8 M€.

Érosion des dotations de l'État

Les dotations globales de l'État ont fortement reculé, passant de 170,4 M€ en 2023 à 124 M€ en 2024 (-27,2 %). Cette baisse s'explique par la suppression de plusieurs compensations transférées à la fiscalité, mais aussi par la réduction du soutien à l'apprentissage (-5,1 M€).

Dépenses de fonctionnement par piliers



¹ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

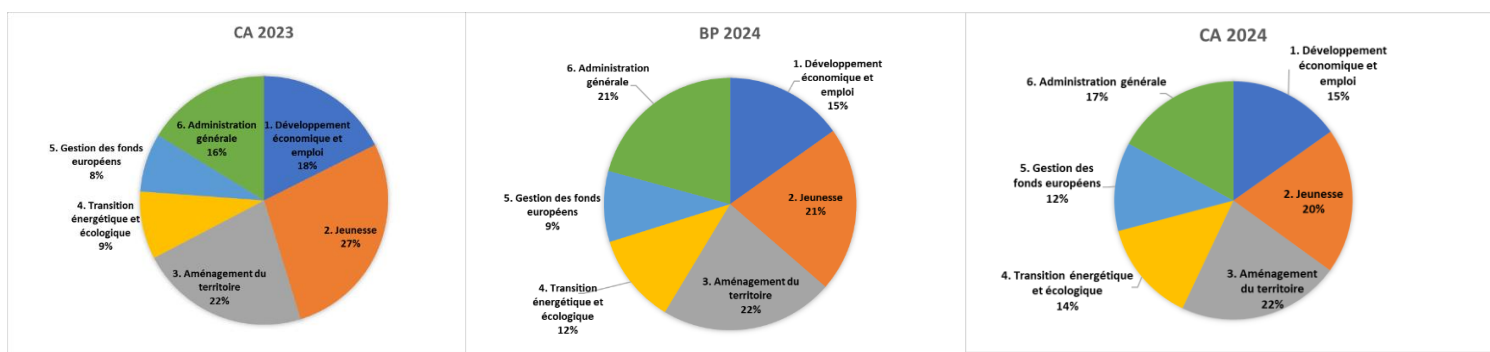
Avec un montant de près de 2 205,1 M€, les dépenses de fonctionnement restent majoritairement orientées vers l'action publique, dont 74 % sont constituées de dépenses d'interventions, soit environ 1 629 M€ :

en M€	Total Réalizations 2023	CA 2024				
		Total Prévisions	Total Réalizations	écart vs CA 2023	% écart vs CA 2023	% réalisations 2024
Action économique	114,2	117,1	115,7	1,4	1%	99%
Aménagement des territoires	10,8	11,5	11,3	0,5	4%	98%
Culture, sports et loisirs	80,3	78,8	77,9	-2,3	-3%	99%
Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	574,6	593,4	572,4	-2,2	0%	96%
Environnement	26,7	29,2	29,1	2,5	9%	100%
Fonds européens + actions interrégionales	36,4	63,0	43,6	7,2	20%	69%
Santé et action sociale	2,9	3,6	3,2	0,2	8%	88%
Transports	748,4	776,7	775,4	27,0	4%	100%
Politiques d'interventions	1 594,4	1 673,3	1 628,7	34,3	2%	97%

Extrait du rapport de présentation du CA 2024 du Conseil régional, page 27

Le CESER souhaiterait, si cela est possible, disposer d'une répartition des dépenses entre celles relevant des compétences propres de la Région et celles relevant des compétences partagées. Une telle information constituerait un éclairage utile, sans pour autant figer ou rigidifier le champ d'intervention régional, qui doit pouvoir rester souple et adapté aux enjeux des territoires.

Dépenses d'investissement (cf. dépenses par piliers)



En 2024, les dépenses d'investissement de la Région ont atteint un niveau historique de 1 044 M€ (hors dette), en hausse de + 9,5 % par rapport à 2023. Cet effort représente près d'un tiers du budget total (32,9 %), confirmant la volonté de maintenir une action volontariste en faveur du développement du territoire. Les crédits se sont concentrés sur plusieurs piliers stratégiques, notamment la jeunesse et les lycées, avec la poursuite du PPI 2022-2028, les mobilités, à travers l'acquisition de matériel ferroviaire, le développement économique et la transition écologique.

Épargne brute et épargne nette

En tenant compte du retraitement SPIIT, l'épargne brute 2024 chute à 352 M€ (contre 420 M€ sans retraitement), en recul de 3,4 % par rapport à 2023 (364,4 M€). Cette baisse est plus significative encore comparée à 2021 et 2022, années où elle dépassait 450 M€. Cela reflète la dégradation du différentiel entre dépenses et recettes de fonctionnement.

L'épargne nette (après remboursement du capital de la dette) s'établit à 166,5 M€, en fort recul également (- 12,4 %), confirmant que l'autofinancement des investissements est affaibli.

Cette situation est structurellement préoccupante, car elle renforce la dépendance à l'emprunt, ce qui peut ne pas être tenable dans le temps.

Un taux d'épargne en léger recul actuellement soutenable

En 2024, la Région enregistre une épargne brute de 352 M€, en repli de - 3,4 % par rapport à 2023, sous l'effet d'une croissance des dépenses de fonctionnement (+ 3 %) supérieure à celle des recettes corrigées (+ 2,1 %). Le taux d'épargne brute s'établit ainsi à 13,8 %, contre 14,5 % l'année précédente. Ce léger recul n'a pas remis en cause la trajectoire financière de la collectivité, qui conserve une capacité d'autofinancement significative. En revanche, l'épargne nette, après remboursement du capital de la dette, recule à 166,5 M€ (- 12,4 %), ce qui réduit la part d'investissement pouvant être financée sans recours à l'emprunt.

Le CESER s'interroge sur la soutenabilité de la situation à moyen terme et alerte sur la dégradation continue de l'épargne nette, qui pourrait à terme poser des difficultés pour mobiliser de nouveaux financements.

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

Les emprunts nouveaux s'élèvent à 415 M€ en 2024, en baisse par rapport à 2023 (491 M€), mais encore très au-dessus des niveaux de 2019-2020. Ils servent principalement à combler un besoin de financement de 469 M€, résultat d'un investissement ambitieux (1 044 M€) non intégralement couvert par l'épargne nette et les recettes propres.

L'encours de la dette atteint 3,373 Mds€, en hausse de 7,3 %. La dynamique d'endettement se poursuit donc, mais à un rythme légèrement atténué.

Financements mobilisés en 2024 (en millions d'euros)

Financement	Date	Montant	Maturité	Conditions financières
Obligataire	Janvier	20 M€	15 ans	3,49%
Obligataire	Janvier	20 M€	7 ans	2,97%
Obligataire	Janvier	15 M€	20 ans	3,57%
Obligataire	Mars	20 M€	16 ans	3,53%
Bancaire	Avril	20 M€	20 ans	3,46%
Bancaire	Avril	30 M€	20 ans	Variable
Bancaire	Avril	20 M€	20 ans	3,45%
Obligataire	Mai	20 M€	14 ans	3,54%
Obligataire	Mai	20 M€	5 ans	3,20%
Bancaire	Juin	20 M€	20 ans	3,37%
Obligataire	Août	15 M€	15 ans	3,55%
Obligataire	Septembre	10 M€	4 ans	3,00%
Obligataire	Septembre	10 M€	12 ans	3,32%
Bancaire	Septembre	10 M€	20 ans	Variable
Obligataire	Septembre	20 M€	13 ans	3,40%
Obligataire	Septembre	20 M€	3 ans	2,67%
Obligataire	Octobre	10 M€	11 ans	3,32%
Bancaire	Octobre	100 M€	20 ans	3,10%
Bancaire	Décembre	25 M€	20 ans	Variable
Total		415 M€		

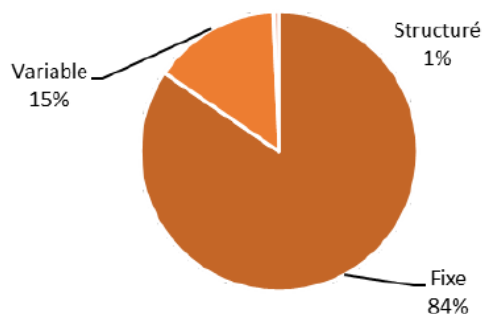
Extrait du rapport de présentation du CA 2024 du Conseil régional, page 35

Les emprunts obligataires ont été couverts sans difficulté, ce qui témoigne de la solidité financière de la Région et d'une gestion jugée fiable par les marchés.

Le profil de la dette

La Région poursuit sa stratégie de couverture et de sécurisation de la dette : 91 % de l'encours est à taux fixes ou capés. Le taux moyen d'endettement reste contenu (2,2 %) malgré le contexte de hausse des taux.

Le recours aux emprunts verts et sociaux, tout comme l'accès à des financements bancaires négociés, permet de limiter le coût de la dette, mais les marges s'amenuisent.



Extrait du rapport de présentation du CA 2023 du Conseil régional

Une forte hausse des intérêts de la dette qui appelle à la vigilance

En 2024, les intérêts de la dette régionale atteignent 74,1 M€, en hausse de 21,1 % par rapport à 2023. Cette progression sensible alourdit les charges financières de la collectivité. Cette augmentation est directement liée à la remontée des taux d'intérêt sur les marchés et à la structure de l'encours de dette, désormais exposée à un environnement moins favorable qu'au cours de la décennie précédente. Si l'encours global progresse de façon modérée (+7,3 %), c'est bien le renchérissement du coût de l'argent qui pèse sur les marges de manœuvre budgétaires. Cette évolution constitue un point de vigilance pour les exercices à venir, dans un contexte où la stabilité de l'épargne brute est déjà fragilisée. La Région devra veiller à préserver sa capacité de désendettement et à contenir la dérive du service de la dette pour ne pas obérer ses futurs choix d'investissement.

Taux d'Endettement et Capacité de Désendettement²

Le taux d'endettement, SPIIT retraité, atteint 131,9 % en 2024, en forte progression depuis 2019 (84,9 %). Cela signifie que la dette est désormais significativement supérieure aux recettes de fonctionnement retraitées (2 557 M€).

La capacité de désendettement s'élève à 9,6 années, bien au-dessus de la cible de 8 ans. Cette tendance marque un point d'alerte, car elle reflète une érosion continue de la soutenabilité budgétaire. Pour rappel, les Orientations budgétaires prévoient 8,51 années pour 2024.

2- Le comparatif avec le prévisionnel des Orientations Budgétaires³

Le compte administratif 2024, retraité pour tenir compte de la réimputation des droits d'entrée SPIIT en section d'investissement, met en évidence plusieurs écarts significatifs par rapport aux prévisions affichées dans les orientations budgétaires 2025 :

- Tout d'abord, l'épargne brute, attendue à 390,7 M€, s'établit finalement à 352 M€, soit un recul de 38,7 M€, lié à une progression des dépenses de fonctionnement plus forte qu'escomptée. Si les recettes de fonctionnement retraitées (2 205,1 M€) sont légèrement supérieures à la prévision (2 562,8 M€), cette amélioration ne compense pas la dynamique haussière des dépenses courantes, notamment dans les transports, la formation professionnelle et les charges générales.
- Côté investissement, les recettes propres (340,1 M€) sont supérieures aux prévisions initiales (321,2 M€), notamment en lien avec des appels de fonds européens et des versements de subventions plus importants qu'attendus. En parallèle, les dépenses d'investissement hors dette (983,9 M€) sont légèrement inférieures aux projections (985,3 M€), traduisant une exécution budgétaire maîtrisée malgré un contexte contraint.
- Le besoin de financement s'en trouve toutefois accentué, atteignant 458,8 M€, contre 432,1 M€ projetés. L'emprunt mobilisé en 2024 (415 M€) est par ailleurs supérieur à celui prévu initialement (403,1 M€), traduisant un ajustement nécessaire face à l'érosion progressive de l'épargne nette et à la volonté de maintenir un haut niveau d'investissement.

Ce décalage souligne la tension croissante entre les objectifs de soutenabilité budgétaire et les contraintes de gestion à court terme.

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

En somme, bien que le compte administratif respecte la trajectoire globale, il révèle une fragilité accrue des équilibres budgétaires, justifiant une vigilance renforcée pour la suite de la mandature, en particulier dans le contexte d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt et de l'incertitude fiscale.

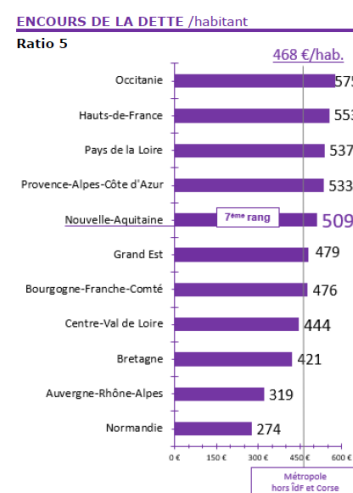
3- La Nouvelle-Aquitaine par rapport aux autres Régions (chiffres de 2023)

Pour situer la performance financière régionale, les ratios analysés dans cette partie sont établis à partir de données 2023, issues de la publication de la DGCL « *Les Finances des régions en 2023* » (source : DGFiP) et de l'INSEE (population totale en 2023, année de référence 2020).

La situation financière de la Nouvelle-Aquitaine, replacée dans le paysage régional français, demeure globalement intermédiaire, mais des signaux d'alerte émergent nettement.

Encours de la dette par habitant

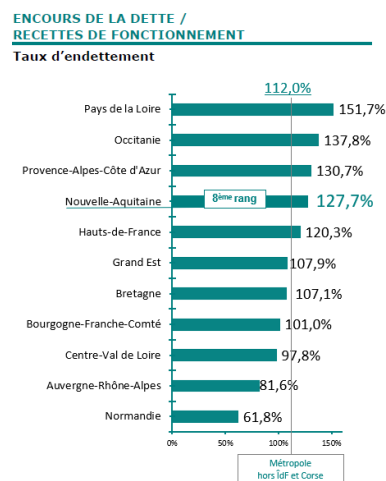
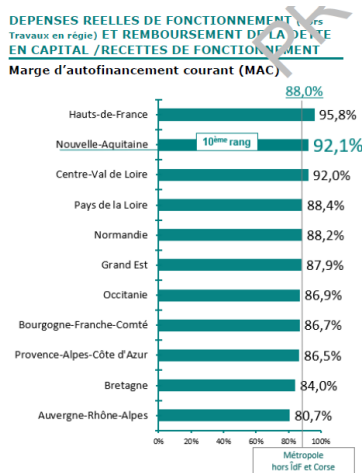
En 2023, l'encours de dette de la Région atteint 3,1 milliards d'euros, soit environ 509 € par habitant. Ce chiffre marque une hausse notable par rapport aux 460 € par habitant observés en 2022, ce qui place la Nouvelle-Aquitaine dans une zone médiane-haute au sein des régions métropolitaines. Elle reste toutefois en-deçà des niveaux constatés dans des régions plus endettées comme l'Île-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur.



Ce ratio doit cependant être apprécié à l'aune des richesses fiscales, économiques et démographiques propres à chaque territoire : une dette par habitant plus élevée peut être plus soutenable dans une région disposant de ressources plus importantes.

Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement de la dette en capital/recettes de fonctionnement (Poids des charges sur les recettes de fonctionnement).

En combinant les dépenses réelles de fonctionnement (2 140,9 M€) et le remboursement du capital de la dette (174,3 M€), on atteint un total de 2 315,2 M€, soit près de 92,1 % des recettes de fonctionnement. Ce ratio très élevé illustre la faible capacité de manœuvre budgétaire à court terme, à comparer à certaines autres Régions dont les charges courantes représentent autour de 85 à 90 % des recettes.



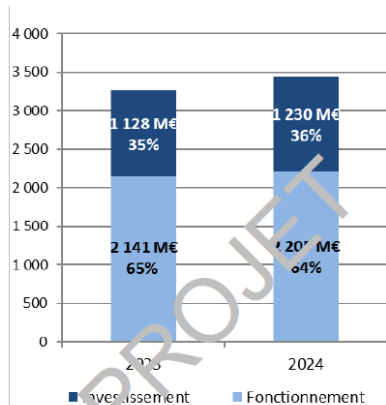
Encours de dette / recettes de fonctionnement

Le ratio encours de dette / recettes de fonctionnement s'élève à 127,7 % en 2023 pour la Nouvelle-Aquitaine, un niveau sensiblement supérieur à la moyenne nationale. À titre de comparaison, la moyenne observée est autour de 110 %. Ce niveau traduit une surexposition au levier de la dette par rapport à ses recettes courantes.

Malgré un profil de dette sécurisé (majorité à taux fixes ou capés), la Région est exposée à une détérioration progressive de ses marges financières, surtout si l'épargne brute continue de se contracter. En ce sens, la soutenabilité budgétaire devient une question centrale pour les prochaines années.

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

Les taux de réalisation



Le montant des réalisations de dépenses totales réalisées s'élève à 3 435 M€, dont 2 205 M€ au titre de la section de fonctionnement et 1 230 M€ au titre de l'investissement.

PILIER 3. Aménagement du territoire

Culture, Sport, Santé

Dans le domaine des politiques culturelles, sportives et de santé, les taux de réalisation restent à des niveaux très élevés en dépenses de fonctionnement et d'investissement (supérieurs à 95 %) mais plus limités pour la politique en faveur de la vie associative et de l'égalité. Cela s'explique en partie du fait de l'engagement tardif de certaines dépenses et de l'évolution de dispositifs d'intervention.

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 2024, 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).

Mobilités

Le CESER note le bon niveau de réalisation des crédits relevant, au titre des piliers 3 et 4, de l'aménagement des territoires et des mobilités. Les taux de réalisation atteignent des niveaux particulièrement élevés en fonctionnement, en progression sensible sur la politique contractuelle où ils étaient en retrait ces dernières années. Parmi les évolutions les plus notables mises en évidence au compte administratif 2024, on note la progression de 27 M€ des dépenses de transport (+ 12 M€ sur le transport routier de voyageurs, + 14 M€ sur la convention d'exploitation TER). Ces évolutions sont plus particulièrement liées à des révisions d'indices des contrats, ainsi qu'à l'augmentation de l'offre TER.

Les taux de réalisation atteignent un haut niveau sur les dépenses d'investissement fléchées « aménagement du territoire », avec une progression significative sur l'économie territoriale et la politique de retournement (100 %, contre 92,8 % en 2023). Ils sont en revanche en retrait pour les investissements liés aux mobilités : les réalisations atteignent ainsi 90,8 % pour les dépenses d'infrastructure et de transport (pilier 3), contre près de 94 % en 2023 ; de même, les crédits consacrés à la « mobilité durable et intelligente » (pilier 4) ont été réalisés à hauteur de 91,65 %.

Selon le Conseil régional, ce moindre niveau de réalisation résulte pour partie des retards dans les appels de fonds pour certaines opérations de régénération de lignes ferroviaires ou d'aménagement de gares, sur lesquels le CESER souhaiterait davantage de précisions. La remise à niveau, la modernisation mais aussi le renforcement de la résilience du réseau ferré doivent être une priorité, sans laquelle le développement d'une offre ferroviaire performante et attractive restera vain. Les retards constatés dans les appels de fonds constituent une illustration supplémentaire de la nécessité d'une sécurisation pluriannuelle des financements dédiés aux infrastructures ferroviaires que les Contrats de plan État-Région ne garantissent plus véritablement. Le CESER ne peut qu'appeler à nouveau au respect par les parties prenantes des engagements contractualisés. La Région s'est, par le passé, montrée volontariste en avançant les fonds que l'État n'était pas en mesure d'engager ; cette possibilité n'étant plus admise, le CESER attire l'attention sur les conséquences que la défaillance d'un partenaire pourrait induire sur la réalisation des projets identifiés.

En dépit de moindres taux de réalisation, les investissements liés aux transports ont très significativement progressé en 2024 : les dépenses s'élèvent à 277,3 M€ pour 2024, en hausse de 106 M€ par rapport à 2023 (+47,9 M€ au titre de l'axe 3.9 « infrastructures, transports », en hausse de 39,6 %, et + 58,7 M€ au titre de l'axe 4.5 « Mobilité durable et intelligente », en progression de 117,8 %). L'acquisition de nouveaux matériels, sur laquelle le CESER souhaiterait bénéficier de précisions supplémentaires, constitue la première source de l'augmentation constatée (+ 43 M€).

Le CESER salue l'engagement réaffirmé de la Région en faveur du transport ferroviaire, qui constitue un levier essentiel dans les politiques de report modal et d'amélioration des conditions de déplacement. Il s'interroge toutefois, au regard de contraintes budgétaires de plus en plus fortes, sur la capacité de la collectivité à maintenir voire à renforcer son engagement pour répondre aux enjeux de décarbonation des déplacements, mais aussi d'accès de toutes et tous aux mobilités. Face au constat assez largement partagé d'essoufflement du « modèle » actuel de financement des mobilités, le CESER renvoie plus largement aux éléments d'analyse et de préconisation formulés dans l'avis présenté, lors de cette séance plénière, sur le cahier d'acteur proposé par le Conseil régional dans le cadre de la conférence nationale « Ambition France Transports ».

PILIER 6. Administration générale

Le compte administratif 2024 montre une hausse contenue de la masse salariale, à hauteur de + 1,9 %, soit 8 M€ supplémentaires. Cette augmentation résulte principalement de mesures nationales imposées à l'ensemble des employeurs publics : hausse du point d'indice, attribution de 5 points supplémentaires, revalorisation du SMIC et effets mécaniques du glissement vieillesse technicité (GVT). Ces revalorisations, bien qu'indispensables, ne sont pas directement décidées par la Région, qui en assume pourtant l'intégralité du coût budgétaire. Par ailleurs, cette évolution s'explique aussi par les recrutements liés à la mise en service de deux nouveaux lycées, qui contribuent à l'augmentation des effectifs et, par conséquent, de la masse salariale.

Parallèlement, plusieurs aides individuelles à destination des agents ont été supprimées par l'État en 2024, notamment la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). La disparition de ces dispositifs, dans un contexte d'inflation toujours soutenue, pèse sur les agents. Le pouvoir d'achat reste ainsi fragilisé, d'autant que le point d'indice reste faible (4,92 € brut) et a été gelé pendant près d'une décennie.

Il appartient au Conseil régional de veiller à maintenir des conditions d'emploi satisfaisantes pour ses agents dans ce contexte inflationniste. Les hausses constatées sont en réalité des revalorisations minimales au regard des pertes du pouvoir d'achat et devraient, en toute logique, être compensées par l'État, dans le cadre d'une politique de soutien aux employeurs publics territoriaux. À défaut d'un appui financier national, la Région a d'ores et déjà engagé des efforts importants de maîtrise de sa masse salariale. Entre 2022 et 2024, les effectifs ont été gelés, sans remplacement systématique des départs. En 2025, cette démarche est renforcée avec le lancement d'un Plan de régulation du schéma des emplois, qui prévoit une réduction de 150 postes sur trois ans, soit 50 équivalents temps plein par an.

Les revalorisations salariales devraient, en toute logique, faire l'objet d'un accompagnement financier de la part de l'État, afin de ne pas faire peser l'ajustement sur les seuls budgets locaux. Faute de cet appui, la Région pourrait être contrainte de poursuivre la régulation de ses effectifs, au risque d'une dégradation de la qualité des services rendus à ses usagers.

Budget vert : un constat partagé d'un bon outil qui reste à améliorer

Sans remettre en cause l'avancée que constitue le déploiement du budget vert, le CESER, comme il l'avait déjà exprimé, abonde dans le sens du Conseil régional en constatant les limites de l'outil à ce stade. Il prend donc acte de l'annexe fournie en attente d'améliorations qui permettront à terme d'avoir une vision plus étayée des dépenses liées aux transitions environnementales.

À titre d'exemple, cela s'avère d'autant plus important pour mieux quantifier les dépenses liées à la mobilité qui sont toutes intégrées dans le pilier 4 relatif à la transition énergétique et écologique, quand bien même certaines dépenses ne s'y rapporteraient pas.

III. L'impact des stocks d'AP/AE sur le Budget 2025 et suivants

Une dynamique d'engagements budgétaires recentrée sur les priorités

Les autorisations de programme (AP) et les autorisations d'engagement (AE) ont un impact direct sur la structure et la répartition du budget 2025 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.

Au 31 décembre 2024, le stock d'autorisations de programme (AP) s'élève à 3 441,6 M€, en hausse de + 4,1 % par rapport à l'année précédente. Cette progression s'inscrit dans la continuité d'une politique d'investissement soutenue, fondée sur des AP encore récentes, notamment dans le cadre du PPI 2022-2028 pour les lycées ou de grands projets de mobilité. En parallèle, le stock d'autorisations d'engagement (AE) diminue à 3 101,8 M€, soit une baisse de -6 %. Cette réduction témoigne d'un recentrage des engagements futurs, traduisant la volonté de la Région de maîtriser ses trajectoires budgétaires et de prioriser les actions engagées. L'évolution différenciée des AP et des AE reflète une adaptation des engagements pluriannuels au contexte financier de l'exercice.



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

Avec la contribution de la commission :

1 - « Éducation, Formation et Emploi »
Président : Jean-François BOURDONCLE, Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU

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

3 - « Environnement »
Président : Hervé PINEAUD, Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ

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

5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »
Présidente : Pascal MOREL, Rapporteuse : Rima CAMBRAY



Vote sur l'avis du CESER
« Compte administratif – Budget régional – Exercice 2024 »

146 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)

Trajectoire budgétaire 2025-2028

	Compte Administratif 2023	Compte Administratif estimé 2024	Compte Administratif simulé 2025	Compte Administratif simulé 2026
Recettes de fonctionnement	2 505,3	2 562,8	2 603,6	2 660,9
Dépenses de fonctionnement	2 140,9	2 172,1	2 234,0	2 260,4
Epargne brute	364,4	390,7	369,6	400,4
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>14,5%</i>	<i>15,2%</i>	<i>14,2%</i>	<i>15,0%</i>
Remboursement contractuel du capital de la dette	174,3	185,4	179,0	200,9
Epargne nette	190,1	205,2	190,6	199,6
Recettes propres d'investissement	280,5	321,2	246,9	266,8
Dépenses d'investissement hors dette	953,9	985,3	863,6	828,6
Remboursements préfinancements européens	0,0	0,0	37,0	0,0
<i>Part des dépenses d'investissement</i>	<i>31%</i>	<i>31%</i>	<i>28%</i>	<i>27%</i>
Besoin d'emprunt	-483,2	-458,8	-463,1	-362,2
Nouveaux emprunts	491,0	403,1	463,1	362,2
Encours de dette	3 106,4	3 324	3 608	3 769
Capacité de désendettement	8,5	8,51	9,8	9,4

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).