

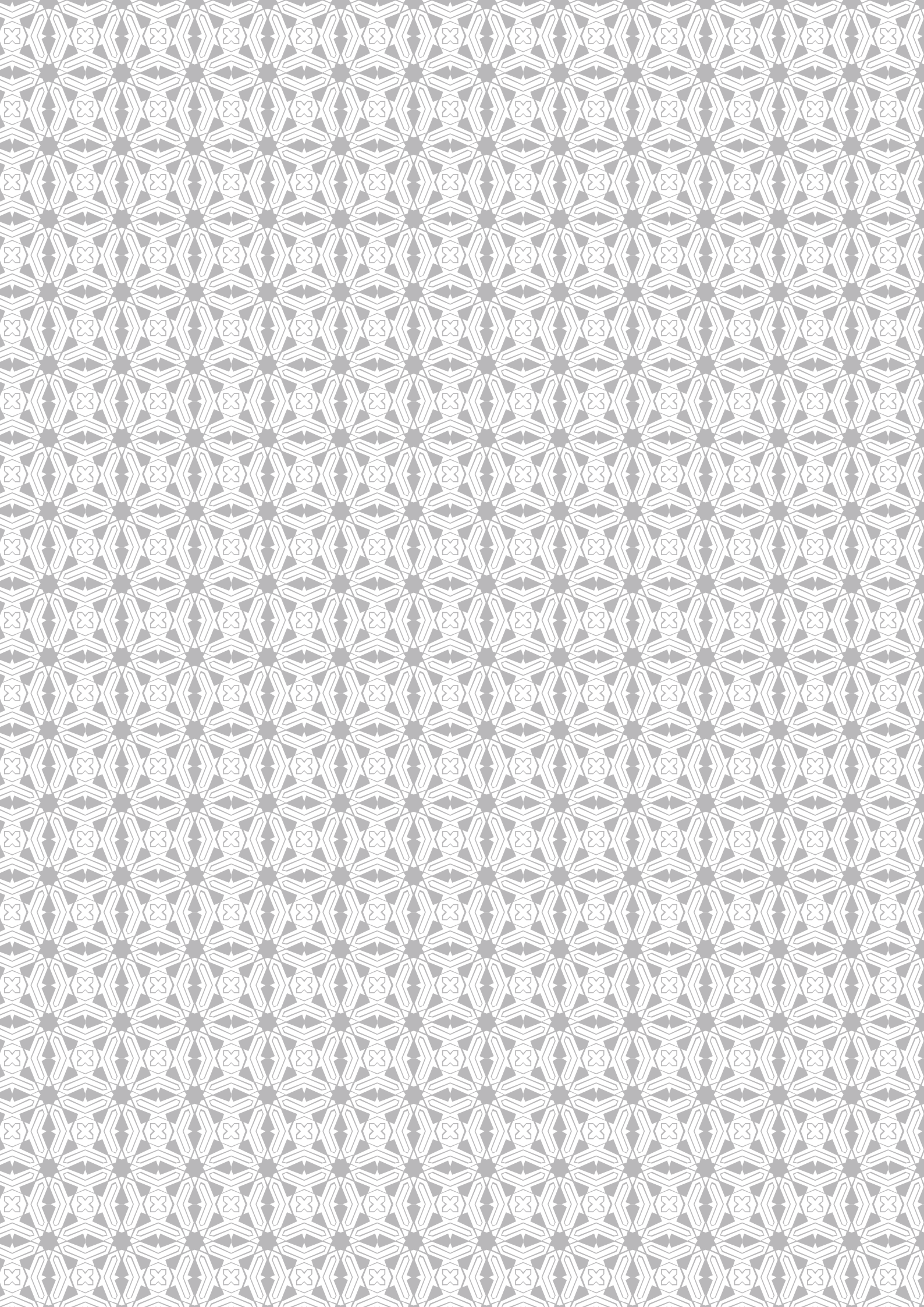
FINANCER L'ACTION RÉGIONALE

L'ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE
DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE
AU REGARD DE L'EXERCICE
DE SES COMPÉTENCES

CONTRIBUTION

Juin 2026

CESER
R É G I O N
NOUVELLE-
AQUITAINE



FINANCER L'ACTION RÉGIONALE

L'ÉVOLUTION DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE
DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE
AU REGARD DE L'EXERCICE
DE SES COMPÉTENCES



Vote sur la contribution du CESER

166 votants
166 pour

Adopté à l'unanimité

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

« Par décision de son Assemblée plénière en date du 22 mars 2023, dans le cadre de son engagement résolu à œuvrer en faveur d'une société égalitaire entre les femmes et les hommes, le CESER Nouvelle-Aquitaine a adopté la Charte du Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes visant à promouvoir une écriture égalitaire et non-discriminante. L'intégralité des productions internes comme externes du CESER, dont le présent document, s'engage ainsi à respecter les cinq principes d'écriture égalitaire suivants : ne pas utiliser des expressions sexistes ; accorder les noms de métiers, titres, grades et fonctions avec le sexe des personnes qui les occupent ; utiliser les mots et/ou les adjectifs au féminin et au masculin à l'aide de la double flexion et des mots épicènes ; utiliser l'ordre alphabétique lors d'une énumération et introduire ses travaux par une déclaration d'intention, affirmant l'engagement de l'Assemblée pour une écriture égalitaire. »

Édito

La Commission du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) Nouvelle-Aquitaine en charge des « finances régionales » a travaillé, ces derniers mois, à l'élaboration de la présente contribution intitulée « *Financer l'action régionale : évolution de la capacité financière de la Région Nouvelle-Aquitaine au regard de l'exercice de ses compétences* ».

Cette contribution est basée pour l'essentiel sur l'examen des comptes administratifs (CA) sur la période allant de 2019 à 2024, et n'a donc pas intégré à nos récents travaux les budgets primitifs (BP) 2025 et 2026 – l'avis du CESER sur le compte administratif 2025 sera à n'en pas douter un complément à notre étude.

Précisons également que tout ce qui concerne les coûts de structure et les coûts administratifs de la Région ne sont pas du tout abordés dans ce travail contributif

Pour ce qui concerne le fond de notre dossier, il convient de souligner de manière appuyée qu'il ne s'agit pas d'un dossier d'experts, et qu'il est donc susceptible de comporter quelques approximations techniques ou interprétations inabouties.

Notre contribution, adoptée lors de la séance plénière de juin 2026 en présence de Madame Sandrine DERVILLE, Vice-Présidente du Conseil régional en charge des finances, de l'administration générale, de la modernisation et de l'ouverture de l'action régionale, répond cela étant à cinq finalités :

- présenter et commenter de manière simple et la moins technique possible la politique financière de notre Région ;
- décrire de manière la mieux détaillée possible toutes les compétences de la Région, ses zones d'interventions et voir comment elle a orienté ses dépenses sur la période 2019-2024 ;
- montrer les difficultés auxquelles notre Région est soumise pour être la plus performante possible dans l'exercice de ses missions qu'elles soient exclusives, obligatoires ou partagées ;
- zoomer sur ses choix financiers afin de préserver un haut niveau d'investissement...mais aussi en indiquer les limites ;
- proposer aussi quelques pistes d'évolutions que nous pourrions juger nécessaires.

Depuis plus de 20 ans, plusieurs réformes successives ont redéfini le périmètre des compétences des collectivités régionales, leurs responsabilités financières et les ressources mobilisables pour les exercer.

Les lois Defferre de 1982 et 1983 et les réformes de 2004 ont progressivement confié aux Régions des responsabilités croissantes : formation professionnelle, gestion des lycées, coordination du développement économique, aménagement du territoire, transports non urbains et ferroviaires ou encore transition énergétique. La loi « Maptam » (pour « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ») de 2014 a renforcé le rôle des Régions en matière de mobilités, de développement économique, de gestion des fonds européens et de planification territoriale. La loi « Notre » (portant « nouvelle organisation territoriale de la République ») de 2015 a complété cet arsenal législatif en créant les grandes régions et notamment la Nouvelle-Aquitaine.

C'est dans ce contexte historique que notre contribution a été envisagée et travaillée : analyser les dynamiques financières récentes ainsi que les marges de manœuvre et les modalités d'exercice de ses compétences est essentiel pour comprendre comment la Région peut adapter ses actions, définir ses priorités et organiser son intervention à moyen terme.

Les sujets traités dans la présente contribution abordent donc successivement les ressources régionales, la transformation progressive du modèle financier régional, l'endettement, les compétences régionales, les typologies de dépenses, puis enfin, les financements externes et la contractualisation.

Notre conclusion n'exprime aucun choix partisan mais rappelle, au regard des difficultés de gestion et des besoins de nos concitoyens et nos concitoyennes, que le fait régional doit être prioritairement un fait de proximité en faveur du territoire et de ses habitants.

Soulignons à nouveau que notre contribution n'est pas un dossier d'experts, c'est tout simplement un dossier porté par une commission où les échanges ont été nombreux et nourris, courtois et toujours instructifs... il s'agit tout simplement un dossier de « société civile ».

Louis BORDONNEAU,
Président de la Commission « Finances régionales » du CESER Nouvelle-Aquitaine.

Sommaire

Introduction	p. 5
<hr/>	
I : CAPACITÉS FINANCIÈRES ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES DEPUIS 2019	p. 6
<hr/>	
1 Recettes régionales : structure, mutations et dynamiques	p. 6
1.1 Des recettes régionales en progression, de moins en moins territorialisées	
1.2 Une ressource fiscale nationale prépondérante mais sans latitude fiscale significative	
1.3 Une collectivité gagnante à court terme, mais fragilisée à moyen terme	
2 Une transformation progressive du modèle financier régional	p. 13
2.1 Une érosion continue des marges d'autofinancement depuis 2019	
2.2 Résultats de clôture et évolution du stock de résultats : des marges mobilisables mais non structurelles	
2.3 Des équilibres financiers maintenus, sous tension croissante	
3 Endettement et trajectoire financière : comment préserver la capacité d'investissement à court et moyen termes ?	p. 17
3.1 Restaurer l'épargne nette comme objectif prioritaire de la trajectoire financière	
3.2 Une dette en progression assise sur des sources de financement diversifiées	
3.3 Une capacité d'investissement maintenue, au prix d'une trajectoire de désendettement à organiser	
<hr/>	
II : COMPÉTENCES RÉGIONALES, CHARGES ASSOCIÉES ET MARGES DE DÉCISION	p. 22
<hr/>	
1 Compétences régionales et structuration de l'action publique	p. 24
1.1 Les compétences exclusives : le socle structurant de l'action publique	
1.2 Les compétences partagées : une action publique territoriale imbriquée	
1.3 Une répartition des compétences peu lisible et génératrice de chevauchements	
2 Du prescrit au volontaire : une typologie des dépenses révélatrice des marges de décision	p. 26
2.1 Des dépenses majoritairement prescrites	
2.2 Des marges d'initiative encadrées et une autonomie décisionnelle relative	
2.3 Le recours à l'emprunt : révélateur des tensions entre compétences exclusives et ressources régionales	
3 Financements externes et contractualisation	p. 29
3.1 Logique générale des cofinancements	
3.2 CPER : structuration de l'investissement	
3.3 Fonds européens : levier sous contrainte	
3.4 Fonds d'investissements et participations	
3.5 Effets sur la capacité de décision en autonomie offerte à la Région Nouvelle-Aquitaine	
<hr/>	
Conclusion	p. 35
<hr/>	
Annexes	p. 37
<hr/>	

Introduction

La Région Nouvelle-Aquitaine exerce ses missions dans un cadre institutionnel et financier en constante évolution. Depuis plus de vingt ans, plusieurs réformes successives ont redéfini le périmètre des compétences des Régions, leurs responsabilités financières et les ressources mobilisables pour les exercer. La création de la Région actuelle, issue de la fusion de l'Aquitaine, du Limousin et du Poitou-Charentes au 1^{er} janvier 2016 dans le cadre de la loi NOTRe¹ du 7 août 2015, constitue l'un des tournants majeurs ayant profondément modifié son organisation et ses modes d'action. Cette réorganisation, consécutive à la loi MAPTAM² de 2014, a renforcé le rôle des Régions en matière de mobilités, de développement économique, de gestion des fonds européens et de planification territoriale.

Ces transformations s'inscrivent dans une trajectoire plus longue. La loi Defferre de 1982, puis les réformes de 2004, ont progressivement confié aux Régions des responsabilités croissantes : formation professionnelle, information à l'orientation, gestion des lycées, coordination du développement économique, aménagement du territoire, transports non urbains et ferroviaires, ou encore transition énergétique.

Ce corpus juridique encadre une action publique régionale devenue plus large, plus structurée et nécessitant des moyens financiers en constante adaptation qui génère une diversification des modes de financement.

La Nouvelle-Aquitaine, plus vaste Région de France (84 000 km²), regroupe plus de 6 millions d'habitants et représente environ 8 % du PIB national. Elle se caractérise par une grande diversité territoriale et socio-économique, avec des métropoles attractives, des bassins industriels spécifiques, mais aussi de vastes territoires ruraux, littoraux et montagneux. À l'échelle nationale, les Régions se situent dans un ensemble à la fois homogène par les compétences exercées, mais différencié par la structure démographique, géographique et économique, les infrastructures à financer, les dynamiques économiques et les volumes financiers concernés : les budgets régionaux oscillent entre 2 et 5 milliards d'euros, la Nouvelle-Aquitaine se situant dans la tranche haute (3,35 milliards d'euros) compte tenu de sa taille.

Parallèlement, l'intervention régionale s'inscrit dans un environnement partenarial dense, dans lequel les Contrats de plan État-Région (CPER) et les fonds européens jouent un rôle structurant. Les CPER, contractualisés pour des périodes pluriannuelles, engagent des cofinancements importants dans les domaines des mobilités, de la transition écologique, du numérique ou encore de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les fonds européens (notamment FEDER, FSE+ et FEADER) constituent une ressource essentielle, dont la gestion relève essentiellement des Régions et qui contribue à l'équilibre financier de nombreux projets d'aménagement et de développement territorial dans le cadre d'enveloppes pluriannuelles. Ces dispositifs, bien qu'importants pour les capacités d'action régionales, entraînent également des obligations de cofinancement et des règles d'intervention qui influencent la répartition des dépenses et la structuration des choix budgétaires.

Les marges de manœuvre de la Région Nouvelle-Aquitaine dépendent à la fois de l'évolution de ses ressources, des compétences qu'elle exerce et des contraintes qui y sont associées. Elles sont également influencées par le cadre contractuel et les partenariats qui encadrent la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques. Dès lors, analyser les dynamiques financières récentes ainsi que les modalités d'exercice de ses compétences est essentiel pour comprendre comment la Région peut adapter ses actions, définir ses priorités et organiser son intervention à moyen terme.

Le présent document s'articule autour de deux parties complémentaires. La première analyse l'évolution des capacités financières de la Région sur la période 2019-2024³ : structure et dynamique des recettes, mutations fiscales, fondamentaux financiers, endettement et moyens mobilisables pour l'investissement. La seconde examine la traduction de ces ressources dans les compétences régionales : organisation, répartition des dépenses, contraintes associées aux compétences exclusives ou partagées, ainsi que l'influence des cofinancements, des CPER et des fonds européens. Ensemble, ces analyses permettent **d'appréhender les conditions qui façonnent aujourd'hui l'espace décisionnel de la Région Nouvelle-Aquitaine.**

¹ Loi NOTRe : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi MAPTAM : Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Sources : Comptes Administratifs de la Région Nouvelle-Aquitaine.

I : Capacités financières et évolution des ressources depuis 2019

Depuis plusieurs années, la trajectoire financière des Régions est marquée par de profondes transformations du cadre fiscal et des modes de financement, dans un contexte où les besoins d'intervention publique ne cessent de croître. Cette dynamique s'inscrit notamment dans une évolution démographique à la hausse en Nouvelle-Aquitaine : la région comptait environ 6,15 millions d'habitants en 2023 et connaît une croissance annuelle moyenne d'environ 0,5 %. Cette attractivité renforce la demande en services publics. Pour la Région Nouvelle-Aquitaine, comme pour l'ensemble des Régions, ces évolutions ont des répercussions directes sur la structure des recettes, la dynamique des ressources pérennes et la capacité à faire face aux charges liées à l'élargissement ou à l'intensification des interventions publiques mais aussi aux contraintes exogènes.

Elles s'inscrivent plus largement dans un mouvement de recomposition des finances régionales. Depuis les premières étapes de la décentralisation, marquées par un lien étroit entre pouvoir fiscal et responsabilité politique, **les Régions ont progressivement perdu une part importante de leur capacité à agir sur leurs ressources**. Les réformes successives ont conduit à substituer aux impôts locaux territorialisés des fractions de fiscalité nationale et des mécanismes de compensation décidés par l'État, limitant fortement leur autonomie fiscale. Si leurs recettes fiscales demeurent élevées, elles reposent désormais largement sur des ressources dont elles ne maîtrisent ni l'assiette ni les taux, traduisant un mouvement de recentralisation fiscale⁴.

Cette partie vise à analyser ces mouvements à partir des données financières observées depuis 2019. Elle s'attache à décrire les mutations des principales recettes, les effets de la nouvelle architecture fiscale, ainsi que l'évolution des équilibres financiers fondamentaux. L'examen de la dette, de l'épargne et de la trésorerie permet également de comprendre comment se reconfigurent, au fil des exercices, les espaces de décision financière de la Région.

L'ambition est de fournir une lecture précise et objective des ressources disponibles, de leur stabilité ou sensibilité aux évolutions législatives et économiques, et d'identifier les principaux facteurs qui influencent désormais la capacité d'action financière de la collectivité.

1. Recettes régionales : structure, mutations et dynamiques

Depuis 2019, plusieurs évolutions majeures ont modifié de manière significative les conditions financières d'exercice des compétences régionales. La réforme de la fiscalité locale a notamment conduit à la suppression progressive de la CVAE⁵, remplacée par l'attribution d'une fraction de TVA, ressource potentiellement plus dynamique mais également plus dépendante du contexte macroéconomique. Les Régions ont également vu évoluer le montant et la nature de leurs dotations, ainsi que les mécanismes de compensation liés aux réformes nationales. Cette période a par ailleurs été marquée par des besoins d'investissement accrus, en particulier dans le champ des mobilités régionales et ferroviaires, désormais au cœur des priorités régionales énoncées dans la feuille de route régionale *Néo Terra*.

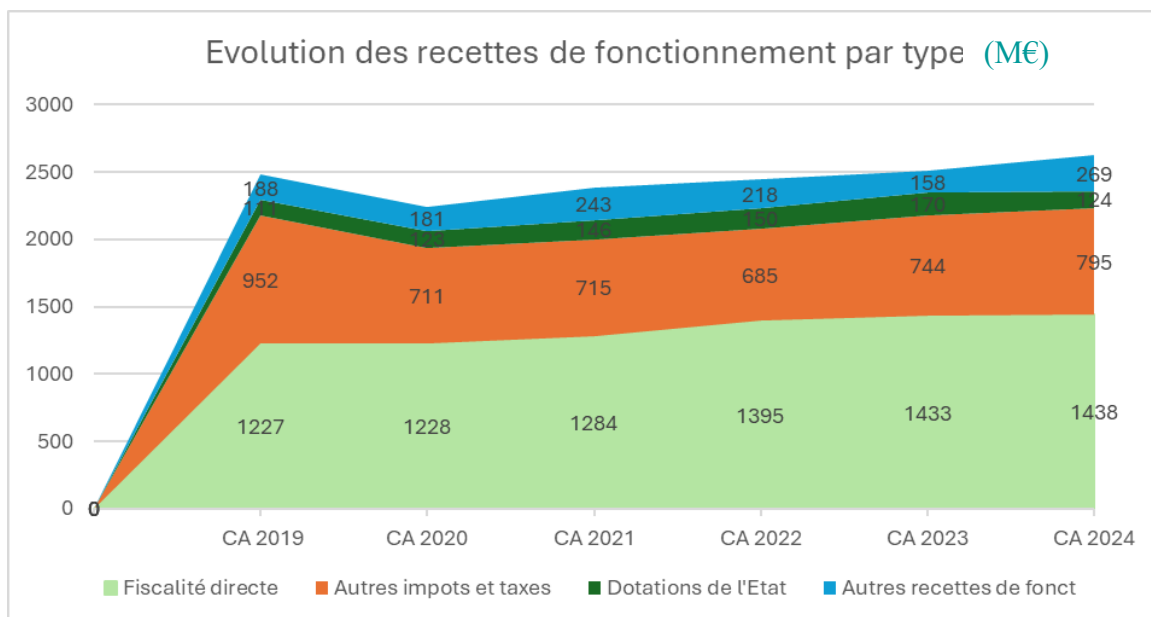
⁴ Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'autonomie financière des collectivités locales, qui indique pour les Régions et collectivités d'outre-mer un ratio de 71,6 %.

⁵ CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises.

1.1 Des recettes régionales en progression, de moins en moins territorialisées

Recettes de fonctionnement : trajectoire historique et déterritorialisation progressive des ressources

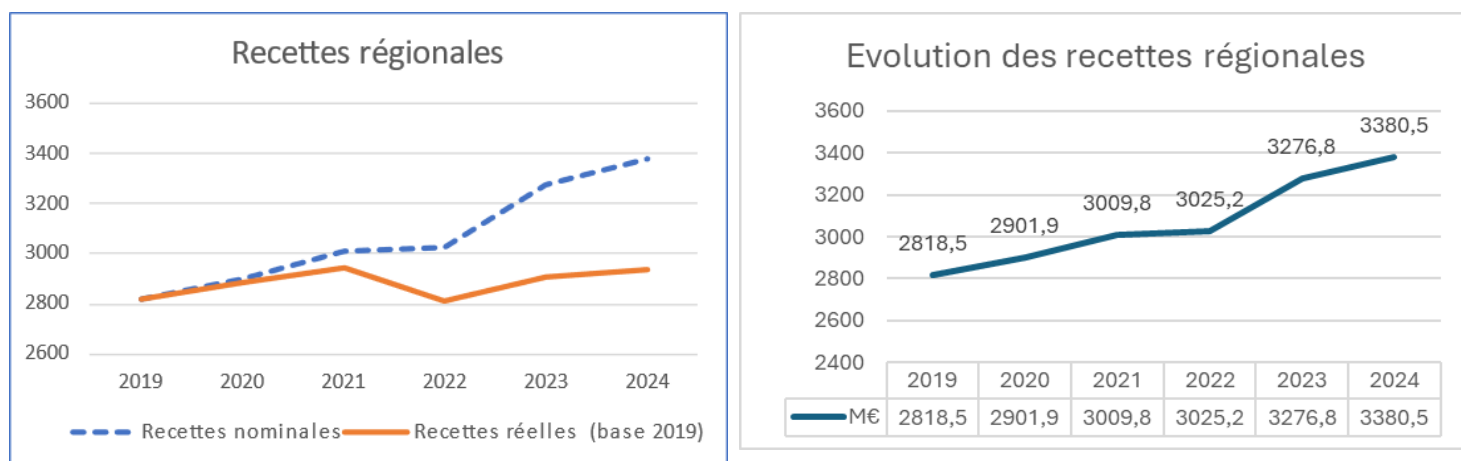
Les recettes de fonctionnement de la Région, qui financent les dépenses courantes de la collectivité, reposent aujourd’hui sur un panier de ressources sur lequel la Région dispose de marges de manœuvre très limitées. Cette situation s’inscrit dans une évolution de long terme des finances publiques locales, marquée par le rôle historique des « quatre vieilles », expression consacrée en finances publiques pour désigner les anciens impôts directs locaux que sont la taxe d’habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle. Ces ressources constituaient des bases fiscales territorialisées, directement liées aux ménages et à l’activité économique locale, et assuraient une certaine cohérence entre développement économique, besoins du territoire et évolution des recettes. Leur suppression progressive, remplacée par des mécanismes de compensation successifs et des fractions de fiscalité nationale (des « compensations de compensations »), a profondément transformé la nature du financement régional. Les recettes actuelles, largement déterminées par des règles nationales de calcul et de répartition plutôt obscures, sont devenues plus exogènes au territoire, limitant la capacité de la Région à agir sur leur dynamique et interrogeant l’adéquation de ces ressources aux caractéristiques spécifiques de territoires étendus et faiblement denses comme la Nouvelle-Aquitaine. Cette perte progressive du lien entre fiscalité, économie et territoires complexifie la lisibilité budgétaire et la soutenabilité financière à moyen terme.



Un gain nominal neutralisé en euros constants

Si la substitution de la CVAE par une fraction de TVA a permis d'augmenter le niveau nominal des recettes, cette évolution doit être appréciée à l'aune de l'inflation. Une analyse en euros constants met en évidence que la progression faciale observée depuis 2021 est en grande partie imputable à la hausse générale des prix.

Entre 2021 et 2024, la fraction de TVA dite « ex-CVAE » progresse d'environ + 12,5 % en euros courants. Or, sur la même période, l'inflation cumulée atteint un niveau comparable. En neutralisant l'effet prix, la dynamique réelle de cette ressource apparaît ainsi quasi nulle, voire légèrement négative en 2024.

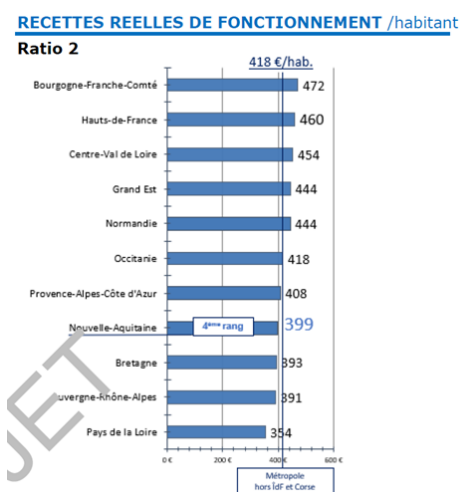


Recettes globales (fonctionnement et investissements)

Ce constat souligne que la réforme de la fiscalité n'a pas généré de marges financières structurelles nouvelles pour la collectivité, mais a permis de compenser la suppression de la CVAE dans un contexte inflationniste exceptionnel.

Comparaison interrégionale des recettes de fonctionnement

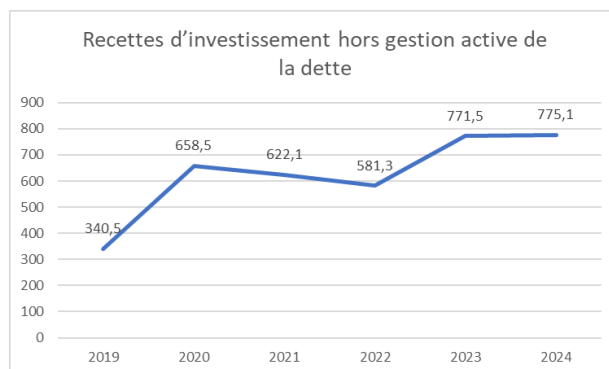
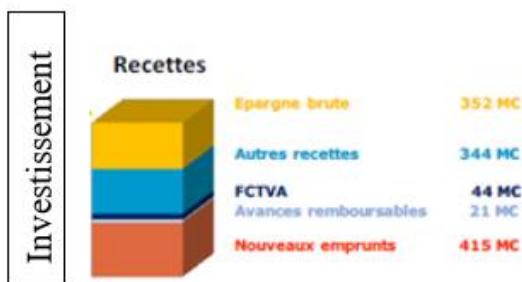
L'analyse des recettes de fonctionnement gagne à être mise en perspective avec les charges structurelles supportées par la Région, au premier rang desquelles figure le réseau des lycées. La Nouvelle-Aquitaine se caractérise par un nombre de lycées particulièrement élevé⁶, en lien avec l'étendue de son territoire et la dispersion de la population, ce qui génère des besoins importants et durables en matière de fonctionnement, d'entretien et de services aux usagers. À titre de comparaison, la Région Occitanie, qui dispose d'un réseau de lycées moins dense, bénéficie néanmoins d'un niveau de recettes de fonctionnement supérieur. Cette situation est d'autant plus interrogative que certaines Régions, de superficie plus réduite, disposent de recettes de fonctionnement comparables, voire supérieures, alors même qu'elles supportent des contraintes territoriales objectivement moindres. Ces écarts interrogent l'adéquation entre les ressources allouées aux Régions et leurs charges structurelles, et mettent en évidence les limites des mécanismes actuels de répartition, qui ne semblent pas pleinement intégrer les spécificités géographiques et fonctionnelles des territoires.



⁶ La Nouvelle-Aquitaine dispose de 293 lycées publics et 183 lycées privés : [Les lycées dans votre Région](#)

Recettes d'investissement

Les recettes d'investissement reposent sur une structure diversifiée, articulée autour de trois ressources principales de niveau comparable : les nouveaux emprunts (415 M€), l'épargne brute (352 M€) et les autres recettes d'investissement (344 M€). Les ressources complémentaires, telles que le FCTVA⁷ et les avances remboursables, interviennent de manière plus marginale.



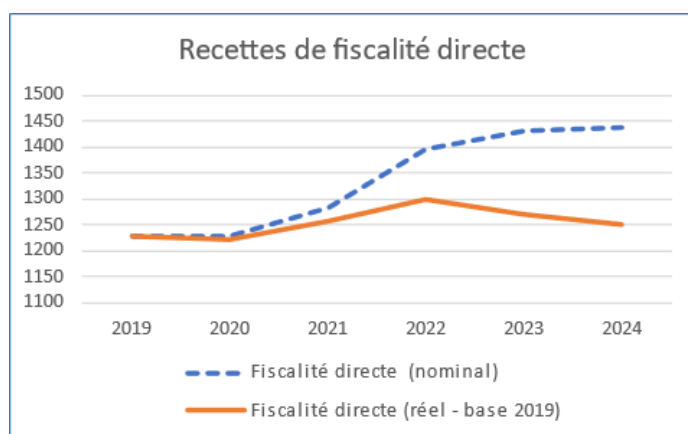
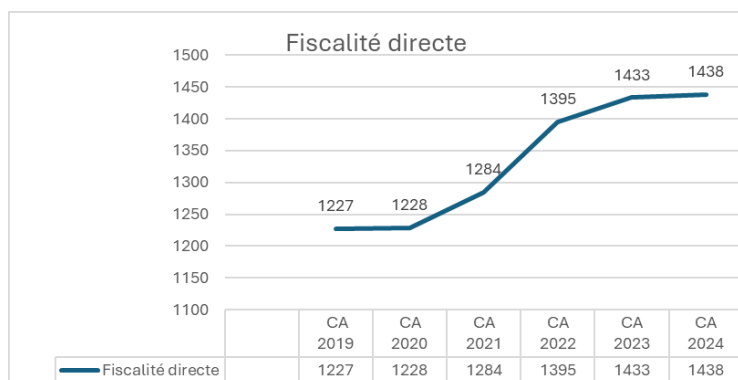
L'évolution observée depuis 2019 met en évidence une progression régulière des recettes d'investissement, avec une accélération à partir de 2022. Cette dynamique traduit une montée en charge de l'investissement régional, financée par une mobilisation conjointe de l'ensemble des leviers disponibles, sans qu'une source unique ne s'impose de manière dominante.

1.2 Une ressource fiscale nationale prépondérante mais sans latitude fiscale significative

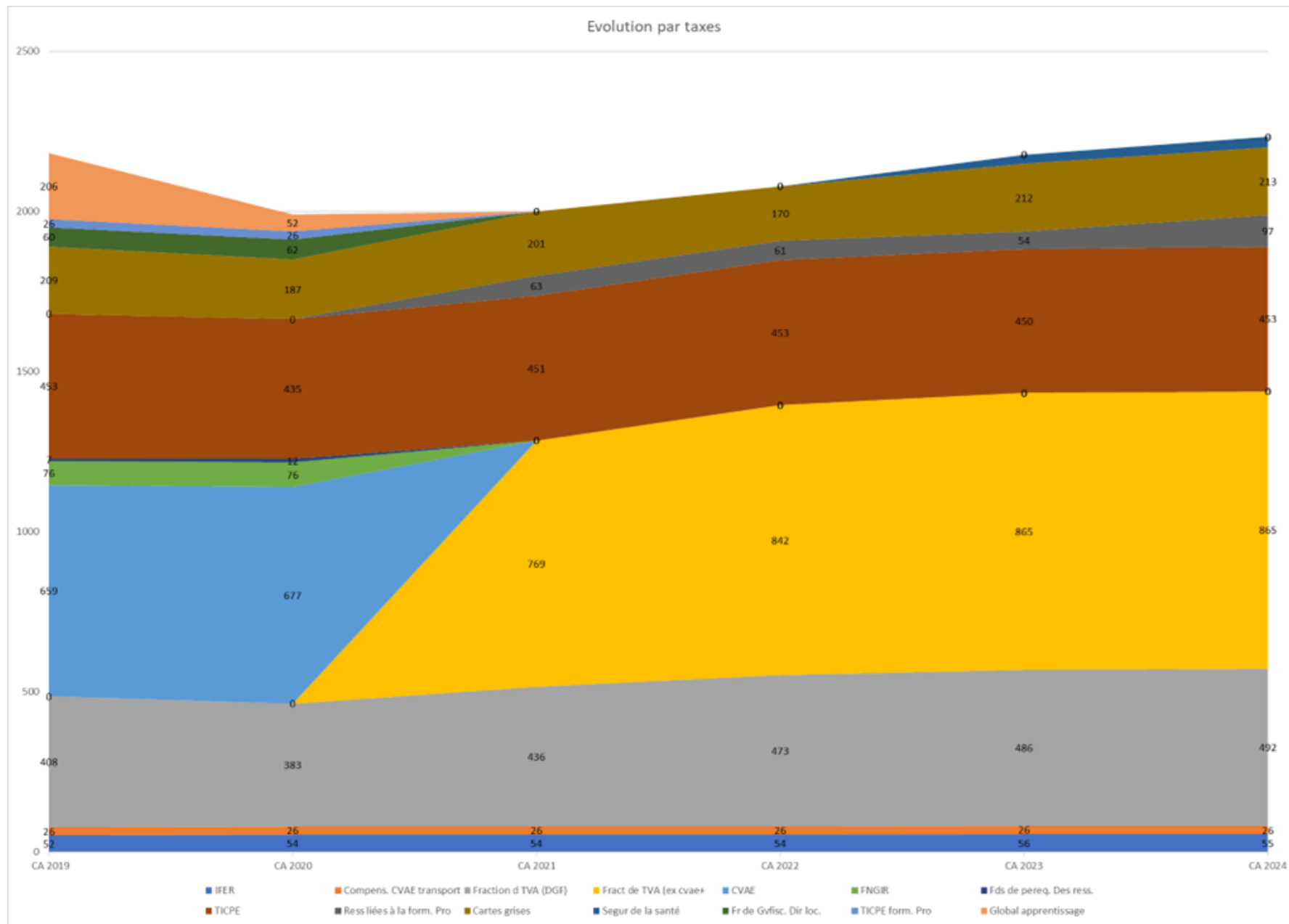
Les recettes régionales reposent désormais majoritairement sur une ressource fiscale prépondérante, dont la nature et les modalités d'évolution traduisent une transformation profonde du modèle de financement régional.

Contrairement aux anciennes ressources économiques territorialisées, les fractions de TVA affectées à la Région ne présentent aucun lien direct avec l'activité économique locale et échappent totalement à toute capacité d'action des élus, puisqu'elles correspondent à une simple quote-part d'un impôt national. Leur évolution dépend exclusivement des paramètres macroéconomiques et des choix opérés en loi de finances. En réalité, cette « fiscalité » s'apparente à une dotation indexée, sans pouvoir de taux ni de modulation, ce qui consacre une forme de déconnexion entre ressources et territoire, et accentue la dépendance des Régions aux décisions de l'État.

1



⁷ FCTVA : Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée.



IFER : Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux
TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
FNGIR : Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources
CVAE : Cotation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

En 2024, les fractions de TVA progressent faiblement de + 5,3 M€ par rapport à 2023, mais cette variation ne traduit pas une dynamique propre au territoire régional. Elle résulte de mécanismes de versement différenciés entre la fraction dite « ex-DGF », indexée sur les encaissements mensuels de TVA de l'État, et la fraction dite « ex-CVAE », fondée sur une dynamique prévisionnelle votée en loi de finances et régularisée a posteriori. Ce fonctionnement accentue la déconnexion entre la ressource perçue et la dynamique économique régionale.

L'exercice 2024 montre pleinement cette fragilité, la prévision de croissance de la TVA nationale ayant été révisée à plusieurs reprises au cours de l'année, passant de + 4,5 % dans le projet de loi de finances initial à un niveau proche de + 1 % en exécution, sans lien direct avec l'évolution réelle de l'activité sur le territoire régional.

Cette situation limite la lisibilité pluriannuelle des recettes et complexifie l'exercice de programmation budgétaire.

Dynamique et transformation de la principale ressource fiscale régionale

La fraction de taxe sur la valeur ajoutée, désormais prépondérante dans les recettes régionales, illustre à la fois le dynamisme apparent et la sensibilité aux aléas macroéconomiques de la ressource fiscale régionale. Directement liée à la consommation des ménages, à la dynamique économique et à l'évolution générale des prix, elle réagit rapidement aux cycles économiques, aux chocs de consommation et aux politiques de lutte contre l'inflation. La période récente en offre un exemple concret : la forte inflation de 2022 et 2023 a mécaniquement soutenu le produit de la TVA, même lorsque la consommation réelle restait quasi stable, créant un effet de « dynamisme facial » des recettes. À l'inverse, le ralentissement de l'inflation en 2024, conjugué à une consommation des ménages plus contrainte, a limité la progression de cette ressource, indépendamment de la dynamique économique régionale. Cette caractéristique renforce la volatilité potentielle des recettes : en période inflationniste, elles bénéficient d'un effet prix favorable, tandis qu'en phase de désinflation ou de ralentissement économique, elles peuvent perdre rapidement en dynamisme, voire se contracter en termes réels. Sur le long terme, l'évolution de la structure de la fiscalité régionale renforce cette exposition. La fraction de TVA ne correspond plus à une base locale mais à une quote-part d'un impôt national, déterminée par la loi de finances. Les révisions successives des prévisions de TVA nationale accentuent l'incertitude budgétaire et limitent la lisibilité pluriannuelle des ressources. Les perspectives d'évolution du cadre financier national, avec un possible basculement partiel ou total vers une dotation budgétaire, pourraient encore accroître la dépendance aux arbitrages de l'État, marquant une étape supplémentaire dans la déconnexion entre recettes régionales et dynamique économique locale.

Ainsi, en l'espace de deux décennies, la principale ressource régionale serait passée d'une fiscalité économique territorialisée à une dotation nationale, en transitant par une fiscalité nationale affectée. Cette trajectoire interroge la capacité des Régions à disposer de ressources lisibles et prévisibles.

1.3 Une collectivité gagnante à court terme, mais fragilisée à moyen terme

La hausse nominale des recettes masque une dynamique plus contrainte, marquée par une progression modérée des recettes de fonctionnement hors éléments exceptionnels et une forte dépendance à la TVA. Dans un contexte macroéconomique incertain, la soutenabilité financière de la Région repose sur une maîtrise rigoureuse des dépenses et le maintien d'une trajectoire budgétaire prudente afin de préserver les marges de manœuvre.

La période récente se caractérise par une progression soutenue des recettes en euros courants, sans que cette évolution traduise nécessairement un renforcement structurel de la situation financière. Elle résulte principalement de facteurs conjoncturels, notamment d'un contexte inflationniste élevé et des mécanismes nationaux de calcul de la TVA.

En ce sens, la collectivité peut être considérée comme gagnante à court terme en niveau nominal de recettes, mais perdante à moyen terme sur plusieurs plans structurants :

- une perte d'autonomie fiscale, la ressource principale étant désormais totalement déconnectée du territoire ;
- une érosion du pouvoir d'achat réel des recettes, dans un contexte de forte inflation des charges, notamment salariales et énergétiques.

La soutenabilité financière régionale dépend ainsi de plus en plus de paramètres exogènes et de décisions nationales, renforçant la nécessité d'une gestion prudente des dépenses et d'une vigilance accrue sur les hypothèses macroéconomiques retenues dans les lois de finances.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ La progression récente des recettes régionales est essentiellement nominale et largement portée par des facteurs conjoncturels, en particulier l'inflation et les mécanismes nationaux de calcul de la TVA.
- ❖ La structure des recettes de fonctionnement est aujourd'hui très majoritairement fiscale, dominée par des ressources nationales affectées, sur lesquelles la Région ne dispose d'aucun levier d'action.
- ❖ La déterritorialisation progressive de la fiscalité régionale a entraîné une perte de corrélation entre ressources perçues, dynamiques économiques locales et charges structurelles du territoire.
- ❖ Le calcul annuel de la dotation de TVA limite la lisibilité pluriannuelle des recettes et complexifie l'exercice de la programmation budgétaire.
- ❖ Les mécanismes actuels de répartition des recettes interrogent leur adéquation avec les contraintes spécifiques de la Nouvelle-Aquitaine (superficie, dispersion de la population, réseau d'équipements), dans un contexte marqué par l'absence de stratégie nationale clairement définie en matière de répartition territoriale des ressources, ce qui renforce les enjeux de soutenabilité financière à moyen terme.

2. Une transformation progressive du modèle financier régional

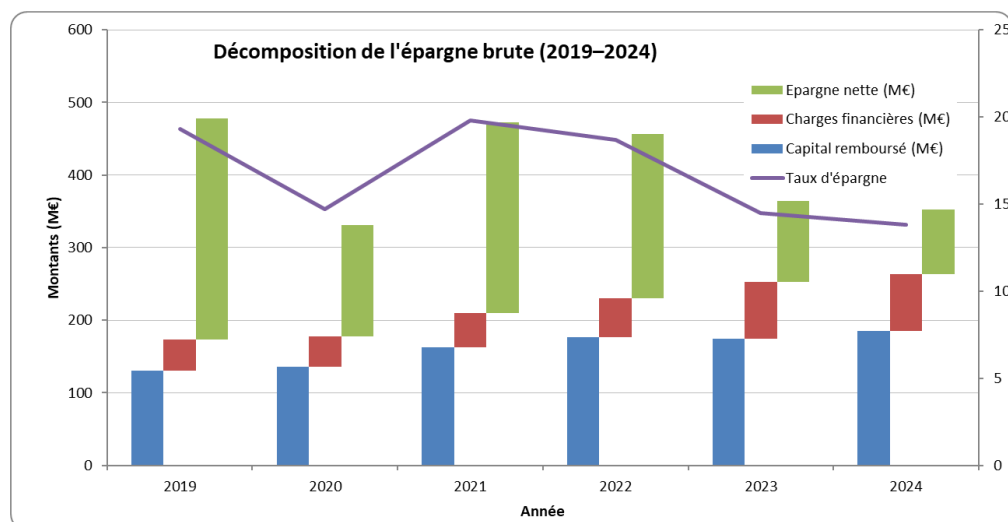
Sur la période 2019-2024, les équilibres financiers de la Région Nouvelle-Aquitaine connaissent une évolution contrastée, marquée par le passage progressif d'un modèle reposant sur des marges d'autofinancement confortables à un modèle plus contraint, dans lequel l'investissement demeure élevé mais dépend de plus en plus de la dette. L'analyse des marges d'autofinancement et des résultats cumulés met en évidence une fragilisation graduelle du modèle financier régional, sans rupture brutale, mais aux effets cumulés significatifs.

2.1 Une érosion continue des marges d'autofinancement depuis 2019

Les comptes administratifs de la Région Nouvelle-Aquitaine font apparaître une épargne brute positive sur l'ensemble de la période 2019-2024, traduisant le maintien d'un excédent de fonctionnement. Cet excédent constitue le socle de la capacité d'autofinancement de la collectivité et conditionne directement sa capacité à financer l'investissement sur ressources propres.

Toutefois, l'évolution de l'épargne brute est marquée par une dégradation progressive. Après un niveau élevé en 2019, elle connaît une contraction significative en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire. Le rebond observé en 2021, dans un contexte de reprise économique, ne s'inscrit pas durablement : à partir de 2022, l'épargne brute s'oriente à nouveau à la baisse, sous l'effet de la hausse rapide des dépenses de fonctionnement.

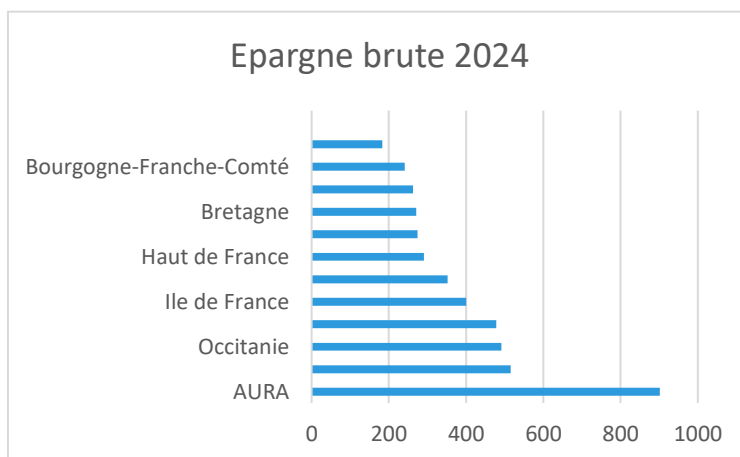
L'évolution du taux d'épargne confirme cette lecture. À partir de 2023, il passe toutefois sous le seuil de vigilance généralement retenu pour les Régions (entre 10 et 15%), signalant une réduction durable des marges de manœuvre.



Cette évolution constitue un indicateur particulièrement observé par les partenaires financiers et les prêteurs, dans la mesure où elle conditionne directement la capacité d'emprunt de la collectivité. Une épargne brute en contraction limite en effet la capacité à absorber l'annuité de la dette et influe sur la capacité de désendettement.

La tendance est encore plus marquée lorsque l'on observe l'épargne nette, c'est-à-dire la part de l'épargne brute réellement disponible pour financer l'investissement après remboursement du capital de la dette. Sur la période, l'épargne nette recule de façon continue et prononcée, pour atteindre en 2024 un niveau inférieur de plus de moitié à celui de 2019. Cette contraction réduit la capacité réelle d'autofinancement et accroît mécaniquement la dépendance au recours à l'emprunt.

Comparée aux autres grandes Régions métropolitaines, la Nouvelle-Aquitaine dispose aujourd’hui de marges d’autofinancement plus limitées. En 2024, son épargne brute s’élève à 352 M€, contre 491 M€ en Occitanie et 902 M€ en Auvergne-Rhône-Alpes, cette dernière se distinguant nettement par un niveau d’épargne particulièrement élevé. Rapportée aux recettes réelles de fonctionnement, cette situation se traduit par un taux d’épargne brute sensiblement inférieur à celui des Régions les mieux dotées, traduisant une capacité plus contrainte à financer l’investissement sur ressources propres. La Nouvelle-Aquitaine se situe ainsi dans la partie basse de la distribution des taux d’épargne régionaux, aux côtés de Régions telles que la Normandie, la Bretagne ou le Centre-Val de Loire, confirmant une hétérogénéité croissante des situations financières dans un contexte de progression modérée des recettes.

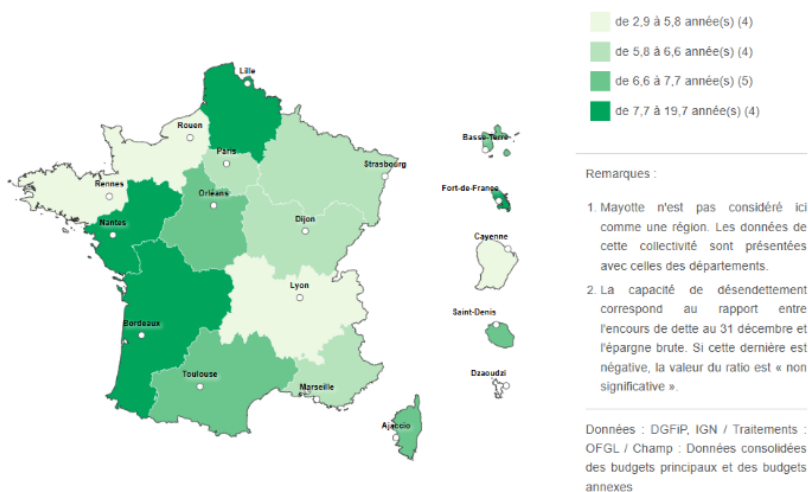


Cette situation se retrouve également dans les indicateurs d’endettement. La durée de désendettement de la Nouvelle-Aquitaine est dans la fourchette haute de la moyenne nationale, traduisant une tension plus forte sur ses équilibres financiers. **Dans ces conditions, la Région dispose d’une capacité plus restreinte pour financer son effort d’investissement sur ses propres ressources, et demeure davantage dépendante du recours à l’emprunt.**

Cette contraction résulte de la combinaison de trois facteurs étroitement liés à la baisse tendancielle de l’épargne brute, à l’augmentation progressive des remboursements en capital et la montée des charges financières à partir de 2022.

Cette trajectoire traduit une fragilisation progressive des marges d’autofinancement, dans un contexte où la dynamique des recettes, bien que positive en valeur, ne permet plus d’absorber intégralement la progression des charges.

Régions - Capacité de désendettement en 2024 (en année(s))



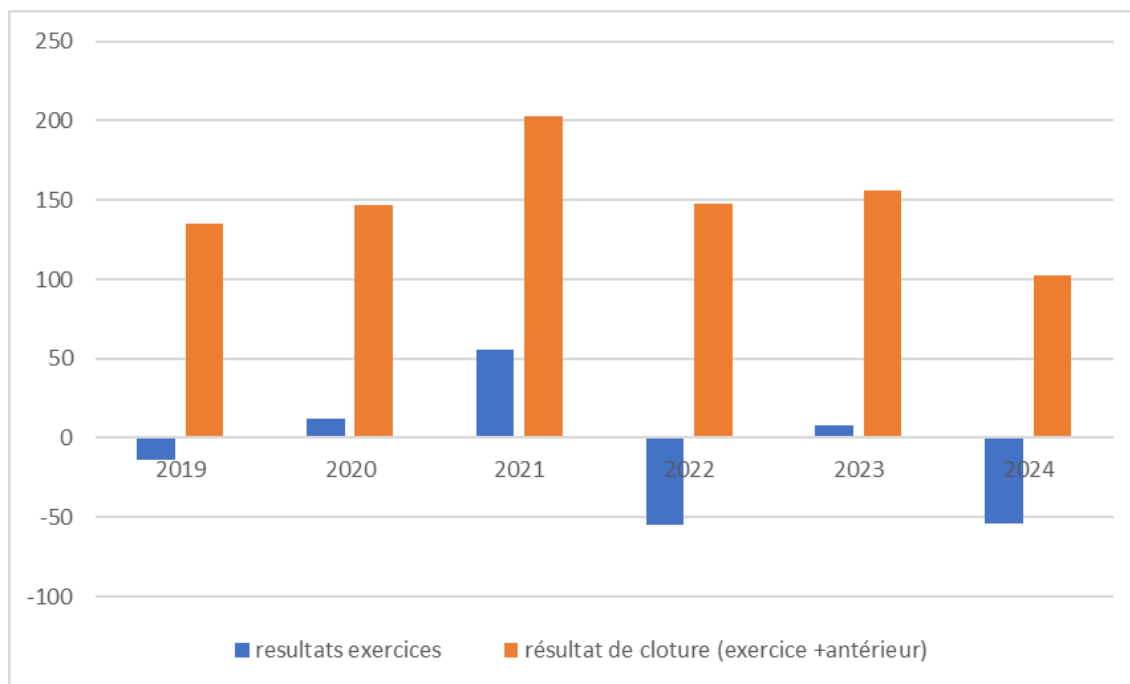
2.2 Résultats de clôture et évolution du stock de résultats : des marges mobilisables mais non structurelles

L’analyse des résultats de clôture complète utilement celle de l’épargne. Les résultats cumulés, intégrant le résultat de l’exercice et le report à nouveau des exercices antérieurs, constituent un stock mobilisable complémentaire pour financer des dépenses d’investissement ou absorber des déséquilibres ponctuels.

Sur la période 2019-2024, les résultats de clôture connaissent une évolution contrastée, marquée par une mobilisation progressive des excédents accumulés lors des exercices antérieurs. Si la Région conserve un niveau de résultats reportés lui permettant d'assurer la continuité de ses engagements, ce stock ne progresse plus de manière significative et tend à être utilisé pour équilibrer les exercices.

Le report à nouveau, qui correspond au résultat antérieur non affecté, joue ainsi un rôle d'ajustement budgétaire. Il ne constitue pas une ressource récurrente comparable à l'épargne brute, mais un mécanisme de lissage permettant d'absorber des variations conjoncturelles. Son utilisation ne saurait compenser durablement une érosion des marges d'autofinancement.

Ainsi, si les résultats cumulés constituent un levier mobilisable à court terme, ils ne modifient pas la tendance de fond : la capacité d'autofinancement structurelle demeure le déterminant central de la soutenabilité financière.



2.3 Des équilibres financiers maintenus, sous tension croissante

La combinaison de recettes peu pilotables et de charges structurellement dynamiques conduit progressivement à une plus grande rigidité du modèle financier régional. Si les équilibres budgétaires demeurent globalement maîtrisés, ils reposent désormais sur des marges plus étroites qu'auparavant.

La contraction de l'épargne nette, conjuguée à la progression de l'annuité de la dette sous l'effet de l'augmentation de l'encours et du contexte de taux (de plus en plus incertain), limite les marges disponibles pour financer l'investissement sur ressources propres. Le stock de résultat et la trésorerie restent mobilisables, mais ils sont davantage sollicités pour absorber ou lisser des déséquilibres ponctuels, sans modifier la tendance de fond.

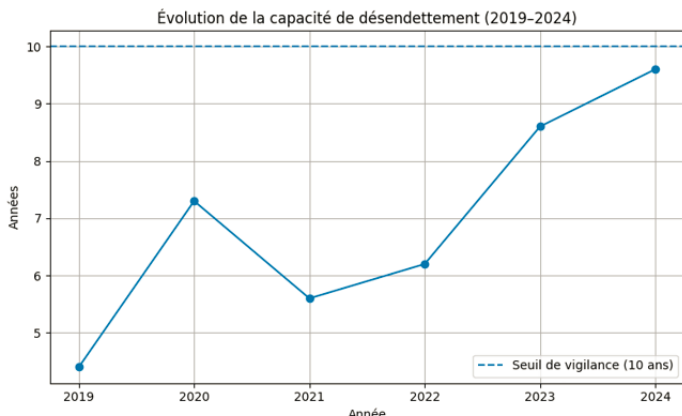
Pris isolément, aucun indicateur financier ne révèle une situation de déséquilibre majeur. Pris dans leur ensemble, ils traduisent toutefois une trajectoire marquée par une tension croissante sur les équilibres et une fragilisation progressive du modèle financier régional.

La Région parvient à maintenir un niveau d'investissement élevé, conforme à ses priorités stratégiques et aux besoins du territoire. Cette capacité repose cependant de moins en moins sur l'autofinancement et de plus en plus sur le recours à l'emprunt et aux cofinancements externes, notamment européens.

À l'échelle interrégionale, cette situation place la Nouvelle-Aquitaine dans une position relativement plus contrainte que plusieurs autres Régions. Malgré un effort d'investissement soutenu, ses indicateurs d'autofinancement apparaissent en retrait : en 2024, son épargne nette (167 M€) se situe en deçà des niveaux observés dans plusieurs grandes Régions et reste inférieure à la tendance moyenne constatée à l'échelle des Régions de France.

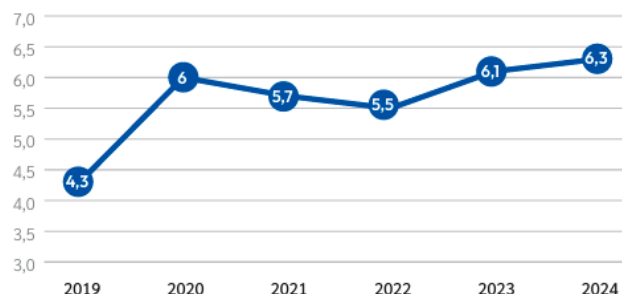
De même, sa capacité de désendettement, qui atteint 9,6 années, apparaît plus élevée que celle constatée dans de nombreuses Régions, traduisant une marge de manœuvre financière plus limitée. Ces écarts peuvent s'expliquer au regard des spécificités propres à chaque territoire, notamment en matière de politiques d'investissement et d'entretien du patrimoine, de structure des recettes.

Région Nouvelle-Aquitaine



Moyenne des Régions

CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT (en années)

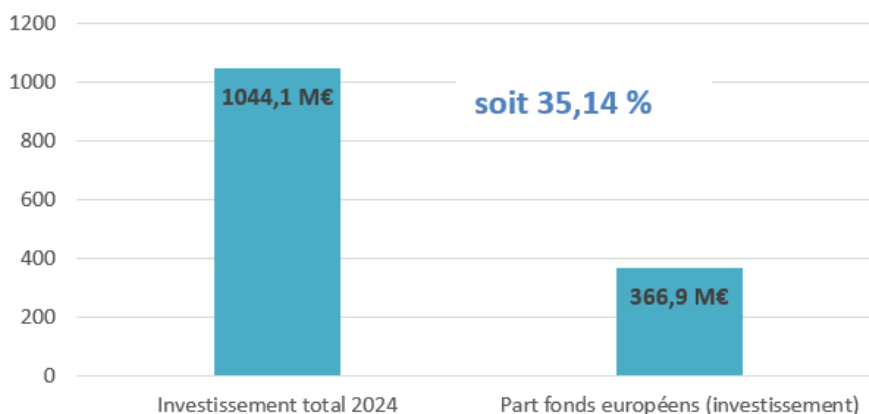


Cet indicateur traduit une marge d'autofinancement plus étroite et une capacité plus limitée à absorber un effort d'investissement élevé sur ressources propres.

Ces écarts reflètent des niveaux d'épargne différenciés entre Régions et confirment une contrainte plus marquée sur les équilibres financiers, dans un contexte où le maintien d'un niveau d'investissement élevé repose davantage sur des financements externes, notamment la dette.

Les financements européens constituent un levier important pour soutenir l'investissement régional sans accroître directement l'encours de dette. En 2024, les fonds européens d'investissement (FEDER, FEADER et FEAMP) représentent une part significative de l'investissement régional. Toutefois, ces financements supposent des avances de trésorerie et des cofinancements mobilisant les capacités financières de la collectivité. Ils contribuent au maintien d'un haut niveau d'investissement, sans pour autant compenser structurellement l'érosion des marges d'autofinancement. Le Conseil régional assure un rôle d'autorité de gestion des fonds européens pour le compte de l'État, ce qui se traduit par une fonction de redistribution de ces crédits. Ces financements constituent ainsi un apport complémentaire au budget régional, tout en s'inscrivant dans un cadre d'intervention particulièrement exigeant.

Part des fonds européens dans l'investissement régional



Investissement de la Région Nouvelle-Aquitaine

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ La capacité d'autofinancement de la Région s'est progressivement érodée depuis 2019.
- ❖ L'épargne nette recule fortement, réduisant la capacité réelle d'emprunt et l'autonomie financière.
- ❖ Les résultats cumulés et le report à nouveau constituent un levier d'ajustement ponctuel, mais ne sauraient compenser une dégradation structurelle des équilibres.
- ❖ Le maintien d'un niveau d'investissement élevé repose de plus en plus sur des financements par l'emprunt et les fonds européens.
- ❖ La soutenabilité demeure maîtrisée, mais repose désormais sur des équilibres plus sensibles et une vigilance accrue dans le pilotage financier.
- ❖ Comparée aux autres grandes Régions, la Nouvelle-Aquitaine présente des marges d'autofinancement relativement plus limitées et une capacité de désendettement plus élevée, atteignant 9,6 ans.

3. Endettement et trajectoire financière : comment préserver la capacité d'investissement à court et moyen termes ?

Sur la période 2019–2024, la trajectoire d'endettement de la Région Nouvelle-Aquitaine s'inscrit dans une dynamique de recomposition progressive du modèle de financement. La contraction des capacités d'autofinancement conduit la dette à redevenir un levier central de l'investissement régional, mais aussi un paramètre structurant des équilibres financiers à moyen terme.

L'analyse croisée de l'encours, des flux d'emprunt, des charges financières et des modalités de financement met en évidence une soutenabilité encore maîtrisée, mais désormais plus exigeante. Cette évolution appelle une reconstitution progressive des marges d'autofinancement afin de sécuriser la trajectoire financière dans la durée, dans un contexte de progression limitée des recettes.

Cette contrainte s'inscrit dans un environnement national marqué par une volonté de réduire le déficit public et une contribution accrue des collectivités territoriales à l'effort de redressement, confirmée par les orientations des lois de finances récentes, notamment pour 2025 et les propositions budgétaires votées pour 2026. Dans ce cadre, les Régions évoluent dans un système de ressources largement déterminé au niveau national, dont la dynamique peut apparaître incertaine ou faiblement corrélée aux réalités territoriales.

Toutefois, l'enjeu ne réside pas uniquement dans la nature de ces ressources, mais dans leur niveau et leur capacité à couvrir durablement les charges associées aux compétences exercées. Si l'absence de levier direct sur le volume des recettes peut accroître l'exposition aux aléas macroéconomiques, elle ne constitue pas en elle-même un facteur déterminant dès lors que les ressources demeurent suffisantes et relativement prévisibles.

Dans cette perspective, la soutenabilité financière repose tout autant sur la capacité de la collectivité à disposer de marges dans l'allocation de ses ressources. La liberté d'arbitrage dans l'utilisation des crédits, notamment entre dépenses contraintes et interventions d'initiative, apparaît ainsi comme un élément central de l'autonomie financière effective.

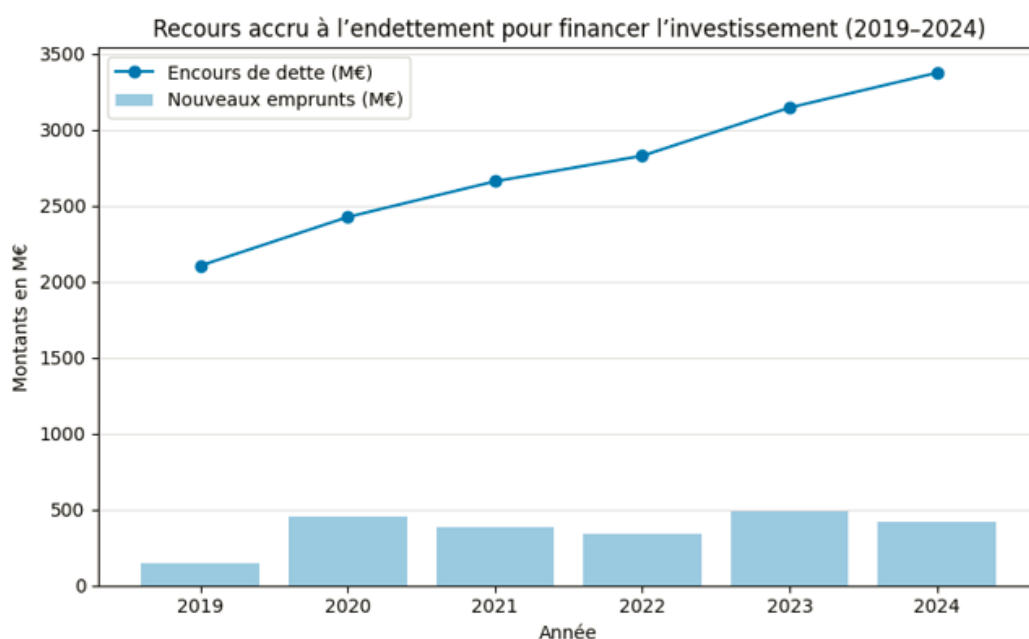
Dès lors, dans un contexte de ressources peu pilotables et de charges dynamiques, l'enjeu principal réside dans l'ajustement entre niveau de ressources, structure des dépenses et priorisation des politiques publiques, ce qui renforce la nécessité d'un pilotage pluriannuel rigoureux et d'une reconstitution progressive de l'autofinancement.

3.1 Restaurer l'épargne nette comme objectif prioritaire de la trajectoire financière

La contraction de l'épargne nette observée depuis 2019 modifie sensiblement les équilibres financiers de la Région. En réduisant la part des investissements finançables sur ressources propres, elle accroît mécaniquement la dépendance à l'emprunt, renforce les charges financières et limite la souplesse budgétaire.

Dans ce contexte, la reconstitution de l'épargne nette doit redevenir un objectif prioritaire de la trajectoire financière régionale. Au-delà de la seule maîtrise annuelle des équilibres, il s'agit d'inscrire cet objectif dans une perspective pluriannuelle, permettant de restaurer progressivement la capacité d'autofinancement et d'améliorer la capacité de désendettement.

La restauration de la capacité d'autofinancement constitue ainsi un enjeu central de crédibilité financière, tant vis-à-vis des partenaires institutionnels que des prêteurs.



3.2 Une dette en progression assise sur des sources de financement diversifiées

L'augmentation de l'encours de dette depuis 2019 s'accompagne d'une stratégie de financement structurée. La Région a fait le choix de mobiliser à la fois le financement bancaire classique et le recours au marché obligataire, afin de diversifier ses sources de financement et d'optimiser ses conditions d'emprunt.

Cette diversification permet de sécuriser les volumes nécessaires au financement de l'investissement tout en bénéficiant de conditions compétitives. Le recours à l'émission obligataire suppose toutefois un niveau élevé de crédibilité financière et une transparence accrue dans le pilotage des équilibres budgétaires.

La Région Nouvelle-Aquitaine est à cet égard notée par l'agence Fitch (AA-en 2024, A+ en 2025), notation maintenue à un niveau élevé malgré une perspective négative liée principalement à l'évolution de la notation souveraine de l'État. Cette notation constitue un élément déterminant pour l'accès au marché obligataire et la confiance des investisseurs institutionnels, traduisant un profil de risque jugé satisfaisant.

Les Régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Grand-Est ont comme la Région Nouvelle Aquitaine accès au marché obligataire, ce qui ne doit pas conduire à une concurrence interrégionale en cas de notation différenciée.

Par ailleurs, la structure de la dette régionale apparaît globalement sécurisée. La gestion active de la dette vise à privilégier des emprunts à taux fixe et à lisser les échéances

Indicateurs	Valeur 2024
Encours total (M€)	3373
Part financement bancaire	45%
Part financement obligataire	21%
Taux moyen des nouveaux	3,30%
Notation financière	AA-

dans le temps, limitant ainsi l'exposition aux fluctuations des marchés financiers. Cette stratégie s'inscrit dans une logique d'apurement et de maîtrise du risque, permettant d'assurer une meilleure visibilité sur la charge de la dette à moyen et long terme.

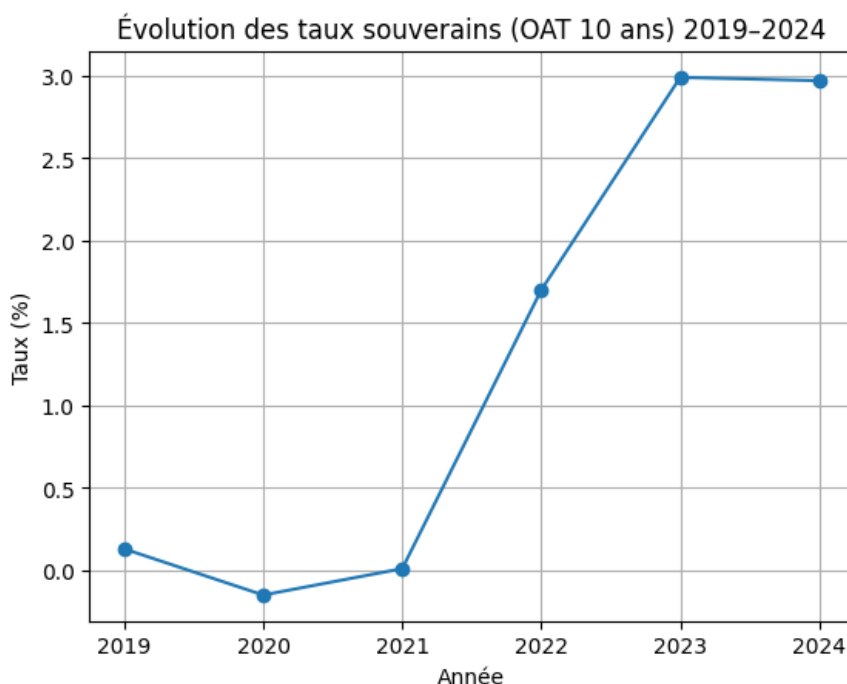
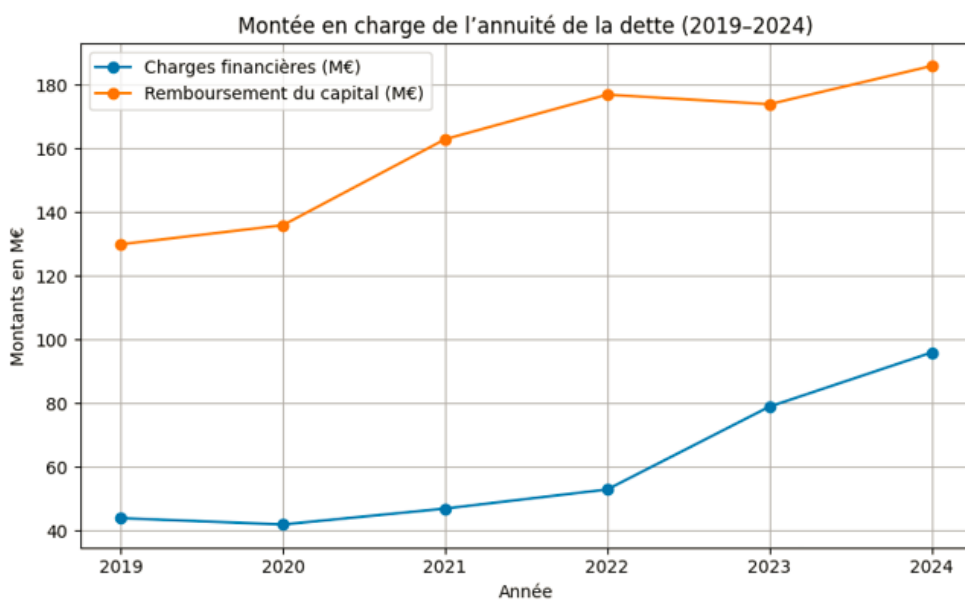
Toutefois, la montée en charge de l'encours se traduit mécaniquement par une progression des annuités d'emprunt, tant en capital qu'en intérêts. En 2024, l'encours de dette atteint 3,37 milliards d'euros, en hausse de + 7,3 % sur un an, tandis que le remboursement du capital progresse de + 6,4 %. Cette évolution, combinée à une légère contraction de l'épargne brute, entraîne une dégradation de la capacité de désendettement, qui s'établit à 9,6 années contre 8,6 précédemment.

Le retournement du contexte de taux à partir de 2022 renforce cette contrainte, en renchérissant le coût des nouveaux financements et en pesant davantage sur les équilibres budgétaires.

Dans ce contexte, la gestion de la dette constitue un enjeu central pour préserver les marges de manœuvre financières de la collectivité, en conciliant maintien d'un haut niveau d'investissement et soutenabilité de la trajectoire financière.

Enfin, l'évolution récente des taux d'intérêt, après plusieurs années historiquement basses, se traduit par une hausse significative du coût moyen des nouveaux emprunts, comme l'illustre la courbe des taux depuis 2019, marquée par une rupture nette à partir de 2022.

L'évolution des taux d'intérêt met en évidence une rupture nette à partir de 2022, après plusieurs années de conditions de financement exceptionnellement favorables. Les taux, proches de zéro voire négatifs jusqu'en 2021, ont fortement augmenté pour atteindre près de 3 % en 2023, niveau sur lequel ils se stabilisent en 2024.



3.3 Une capacité d'investissement maintenue, au prix d'une trajectoire de désendettement à organiser

Évolution de l'endettement et indicateurs de soutenabilité (2019–2026 BP)

Indicateurs	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Encours de dette (M€)	2104	2424,4	2659,5	2827	3143,7	3340,8	3440	3599
Emprunts nouveaux (M€)	150	456	385	340	491	415	277,9	355,8
Charges d'intérêts (M€)	39,2	37,2	37,4	43,2	61,2	69,2	75,3	78,2
Capital remboursé (M€)	129,7	135,8	162,6	177,1	174,3	185,9	179,2	196,5
Durée de désendettement (ans)	4,4	7,33	5,63	6,2	8,5	9,5	9,83	9
taux d'endettement (%)	84,9	108,1	111,4	115,7	125,5	128,5	134,2	138,4
	CA						OB (CA simulés)	

Du fait de la progression de l'encours, la Région parvient à maintenir un niveau d'investissement élevé. Toutefois, cette capacité repose désormais sur des équilibres plus étroits et appelle une organisation explicite de la trajectoire de désendettement.

La progression de l'encours de dette au cours des cinq dernières années illustre concrètement la recomposition du modèle financier régional. Entre 2019 et 2024, l'encours passe de 2,104 milliards d'euros à 3,34 milliards d'euros, traduisant un recours accru à l'emprunt afin de maintenir un niveau d'investissement élevé.

La dette a, de toute évidence, apporté une capacité financière et d'action supplémentaire à la Région. Durant les cinq années de forte croissance de l'encours, elle est demeurée supportable au regard des standards du secteur public local. Cette dynamique s'est toutefois accompagnée de deux conséquences majeures :

- D'une part, une croissance significative des charges financières. Celles-ci atteignent en 2024 un niveau élevé et représentent désormais un volume équivalent à des crédits de paiement significatifs en fonctionnement, réduisant d'autant les marges budgétaires disponibles. A titre d'illustration, le montant des charges d'intérêts, compris entre 70 et 80 M€ sur la période récente, est équivalent aux crédits de paiement consacrés à la politique agricole de la Région (69,8 M€ en 2026). Cette mise en perspective illustre concrètement le poids du service de la dette, dont le coût annuel correspond désormais au financement d'une politique publique structurante. Le niveau des charges d'intérêts est désormais plus important que certaines politiques publiques emblématiques, telles que la culture.
- D'autre part, la progression des emprunts d'équilibre, en accroissant l'encours, a contribué à la contraction de l'épargne nette. Or l'épargne nette constitue un indicateur particulièrement observé par les prêteurs, dans la mesure où elle reflète la capacité réelle de la collectivité à faire face à ses engagements. Sa diminution limite mécaniquement la capacité d'emprunt future.

De facto, la croissance de l'encours atteint aujourd'hui un seuil au-delà duquel la poursuite d'une telle dynamique fragiliserait les équilibres financiers. La durée de désendettement, passée de 4,4 années en 2019 à près de 9,6 années en 2024, et projetée à plus de 10 années au BP 2025, illustre ce changement de régime.

Dans ce contexte, une trajectoire de limitation des emprunts nouveaux et de désendettement progressif apparaît comme l'une des options permettant d'améliorer progressivement les indicateurs de soutenabilité et de tendre vers des standards de durée de désendettement plus proches de cinq années. L'enjeu réside désormais dans la capacité de la Région à engager ce mouvement dans un rythme compatible avec ses contraintes budgétaires et ses priorités d'action. Les orientations inscrites au BP 2026 s'inscrivent dans cette logique et doivent être maintenues.

À recettes constantes, une telle stratégie constituerait un choix temporaire de rééquilibrage visant à restaurer progressivement l'épargne nette afin d'améliorer, à terme, la capacité d'investissement. Elle n'est toutefois pas neutre à court terme, dans la mesure où la Région exerce des compétences obligatoires et assume des missions de service public dont la continuité et la qualité doivent être garanties. La recherche d'un meilleur équilibre financier ne saurait ainsi se faire au détriment des obligations réglementaires, contractuelles ou des engagements pris vis-à-vis des usagers et des partenaires.

Dans cette perspective, une orientation pourrait consister, sur plusieurs exercices, à maintenir un niveau d'emprunts maîtrisé et tendant à se rapprocher du volume des remboursements en capital de l'encours sur la même période. Sans constituer un objectif rigide, une telle trajectoire contribuerait à stabiliser puis à infléchir progressivement l'évolution de l'endettement. Un rapprochement vers des niveaux d'emprunts plus modérés, comparables à ceux observés en 2019, pourrait ainsi produire un effet significatif sur la dynamique de l'encours, sous réserve du maintien des équilibres budgétaires et du respect des priorités régionales.

Les effets d'une telle orientation seraient différenciés dans le temps, dans l'hypothèse d'une stabilité des recettes. À court terme, elle impliquerait une adaptation des crédits de paiement en investissement, nécessitant une révision des programmations pluriannuelles (PPI) et des autorisations de programme. La maîtrise de l'endettement suppose en effet un ajustement du rythme de réalisation des investissements, susceptible d'influer sur la temporalité de certaines politiques régionales.

Cette contrainte doit être appréciée au regard du périmètre des compétences régionales et du poids des dépenses fléchées, analysés dans la partie suivante. Une part significative des charges relève d'obligations réglementaires, contractuelles ou de politiques structurantes déjà engagées, ce qui limite les marges d'arbitrage immédiates.

À moyen terme, les effets seraient positifs et cumulatifs : la diminution progressive des échéances d'emprunt permettrait une amélioration de l'épargne nette, renforçant l'autofinancement, tandis que la baisse de l'encours conduirait progressivement à une réduction des charges financières, contribuant à restaurer l'épargne brute, sous réserve d'une maîtrise durable des dépenses de fonctionnement.

À terme, la Région pourrait ainsi reconstituer des capacités d'investissement, en augmentant son autofinancement et en retrouvant une capacité d'emprunt plus soutenable et plus flexible, tout en sécurisant l'exercice de ses compétences et la continuité du service public.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ La contraction de l'épargne nette modifie l'équilibre du modèle financier régional et rend nécessaire une trajectoire pluriannuelle de reconstitution des capacités d'autofinancement.
- ❖ L'endettement a permis de maintenir un niveau d'investissement élevé, mais la progression rapide de l'encours depuis 2019 atteint aujourd'hui un seuil qui limite les marges d'emprunt futures.
- ❖ La Région a structuré sa stratégie de financement en diversifiant ses ressources entre financement bancaire et obligataire ; la notation financière constitue à cet égard un élément déterminant de crédibilité et de confiance pour les investisseurs.
- ❖ La hausse des charges financières et de l'annuité pèse directement sur l'épargne nette et réduit la flexibilité budgétaire.
- ❖ Une trajectoire de désendettement progressive déjà amorcée aux BP 25 et 26, articulée à une programmation maîtrisée des investissements, doit être poursuivie pour restaurer durablement l'autofinancement et redonner des capacités d'action à moyen terme.

II : Compétences régionales, charges associées et marges de décision

Les ressources dont dispose une Région ne prennent pleinement leur sens qu'au regard des compétences dont elle a la charge et des obligations qui en découlent. La Région Nouvelle-Aquitaine exerce aujourd'hui un ensemble de missions dont le périmètre, les modalités d'exercice et les exigences financières ont connu des évolutions notables au cours de la dernière décennie. Certaines relèvent d'un cadre réglementaire prescrit, d'autres sont partagées avec d'autres niveaux de collectivités, tandis que certaines encore relèvent de choix autonomes d'intervention, dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées.

Toutefois, comme cela a été souligné lors des auditions, la notion même de « compétences obligatoires » doit être nuancée : une compétence constitue avant tout un périmètre d'action juridique, au sein duquel certaines interventions peuvent être contraintes, tandis que d'autres relèvent de choix discrétionnaires.

La suppression de la clause générale de compétence pour les Régions ne signifie pas pour autant une impossibilité d'intervention dans certains domaines. Elle encadre juridiquement le périmètre d'action, mais celui-ci demeure large et souvent partagé avec d'autres collectivités. En pratique, le principe de subsidiarité, censé s'appliquer à la répartition des interventions entre niveaux de collectivités, se traduit par une action publique largement partenariale et imbriquée. **Ainsi, la capacité d'intervention de la Région apparaît moins limitée par le cadre juridique que par ses marges de manœuvre financières et les contraintes associées à ses engagements.**

La répartition des compétences et les modalités de leur exercice déterminent directement les marges de décision budgétaire dont dispose la Région, lesquelles apparaissent en pratique plus limitées que ne le suggère le taux d'autonomie financière tel que présenté dans les rapports du Gouvernement au Parlement.

Le taux d'autonomie financière peut ainsi s'avérer trompeur, dans la mesure où son mode de calcul⁸, fondé sur le rapport entre ressources dites « propres » et ressources totales, inclut des recettes sur lesquelles la collectivité ne dispose d'aucun levier effectif.

Cette situation met en évidence un décalage entre l'autonomie financière formelle, telle qu'elle est mesurée par les indicateurs usuels, et l'autonomie décisionnelle réelle de la collectivité, qui dépend étroitement de la nature des dépenses associées aux compétences exercées.

Cette partie examine la manière dont ces compétences structurent les dépenses régionales et orientent la répartition des ressources analysées dans la première partie. L'étude des dépenses de fonctionnement et d'investissement, du poids des dépenses fléchées, ainsi que des champs d'intervention relevant du chef de filat, des compétences exclusives ou des compétences partagées avec l'État et les autres collectivités territoriales, permet d'évaluer la part des charges résultant de contraintes réglementaires ou contractuelles, et celle relevant d'arbitrages internes.

L'analyse des financements externes (cofinancements, contractualisations, fonds européens, CPER) complète ce tableau en mettant en évidence l'environnement partenarial dans lequel s'inscrit l'action régionale. Elle permet d'appréhender comment, au sein d'un dispositif institutionnel dense, la Région articule ses prérogatives avec les interventions de l'État et des autres collectivités, et comment ces mécanismes influencent l'espace décisionnel qui lui est propre.

⁸ Taux d'autonomie financière = ressources propres / ressources totales. Les ressources propres incluent notamment des fractions de fiscalité nationale (TVA).

Interventions financières par niveau de collectivité — Région Nouvelle-Aquitaine

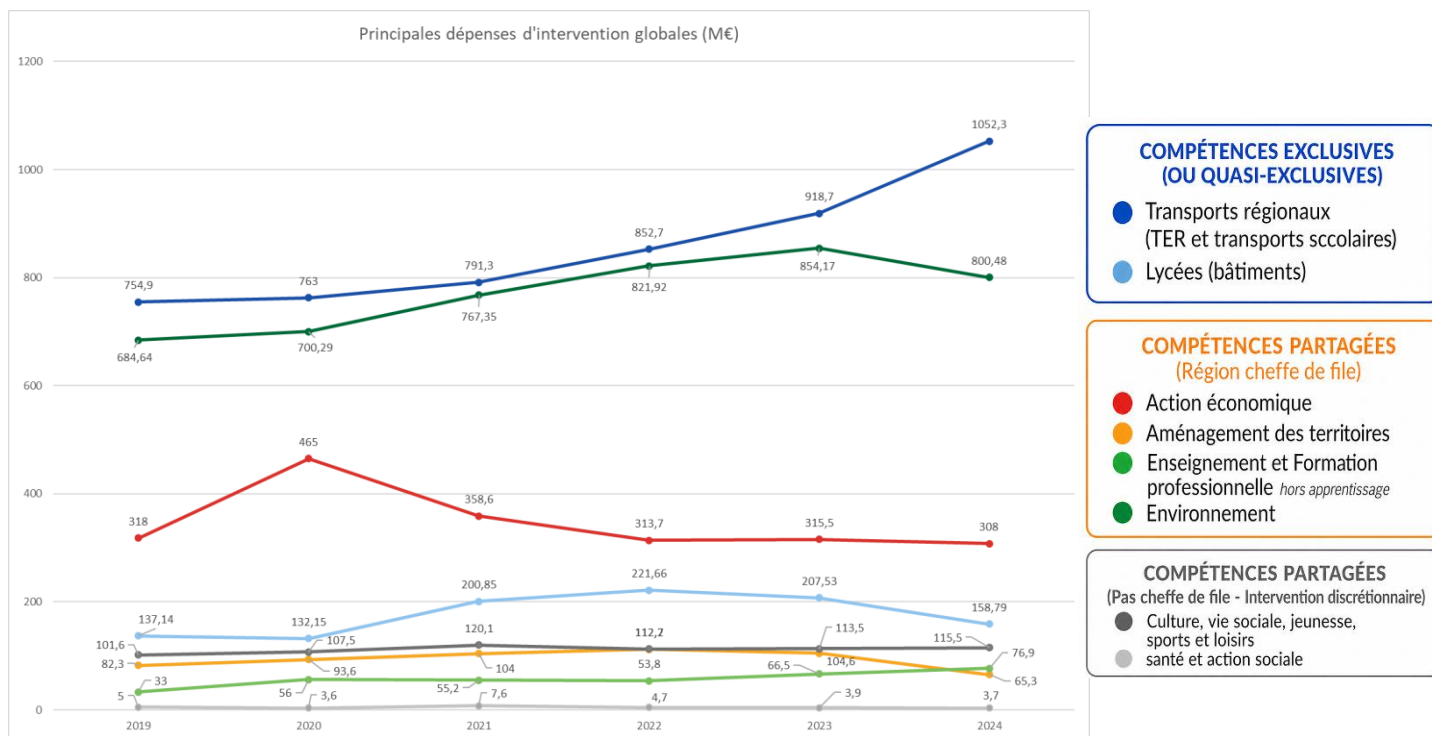
Rôles et niveaux d'intervention uniquement — sans indication financière chiffrée. Pivot : compétences lois de décentralisation (NOTRe 2015, MAPTAM 2014) + CPER 2021-2027.

Domaine / Compétence	EU Europe	État	Région Nouvelle-Aquitaine	Département	EPCI / Interco	Commune
Légende : Chef de file (rôle pilote) Partenaire Associé / cofinancier Cofinancement ciblé Non intervenant (—)						
A — Compétences exclusives de la Région (lois de décentralisation + NOTRe 2015)						
Formation professionnelle continue & apprentissage	Associé	Partenaire	CHEF DE FILE	—	—	—
Lycées (construction, entretien, fonctionnement)	—	Associé dotation équipements	CHEF DE FILE	—	—	—
Développement économique régional & aides aux entreprises	Associé	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire fonds dép.	Cofinanc. zones activité	—
Schéma régional d'aménagement (SRADDET)	—	Associé approbation préfet	CHEF DE FILE planification	Partenaire SCoT, PDU	Partenaire PLUi	Partenaire PLU
Transport régional de voyageurs — TER (hors scolaire)	Associé	Associé infrastructure SNCF	CHEF DE FILE	—	—	—
↳ Transport scolaire (NOTRe 2015 : transfert Dpts → Région)	—	Associé	CHEF DE FILE (dont convention établissements)	Partenaire résiduel (ex-compétence)	Cofinanc. délégation possible	Cofinanc. organisation circuits pour communes
Innovation & recherche (SRDEII)	Associé	Associé	CHEF DE FILE	—	—	—
B — Compétences partagées (art. L1111-4 CGCT & loi NOTRe)						
Culture (patrimoine, création, diffusion)	Associé Europe Créative	Partenaire MCC, DRAC	Partenaire	Partenaire	Cofinanc. équipements	Chef de file gestion quotidienne Chef de file équipements locaux
Sport (équipements, manifestations)	Associé ERASMUS+ Sport	Partenaire	Partenaire	Partenaire	Cofinanc. piscines, gymnases	Chef de file équipements locaux
Tourisme (promotion, filières)	Associé	Partenaire	CHEF DE FILE	Partenaire	Cofinanc. offices du tourisme	Partenaire OT communaux
C — Interventions contractualisées (CPER 2021-2027, CPIER, Contrats de plan)						
Mobilités (routes, ferroviaire, fluvial — hors TER)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	Cofinanc. routes dép.	Cofinanc. mobilités douces	Cofinanc. voirie
Enseignement supérieur & recherche (CPER)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	—	Cofinanc. campus métropoles	—
Transition écologique, énergie, biodiversité (CPER)	CHEF DE FILE	Partenaire	Partenaire	Partenaire	Partenaire PCAET, ENR locaux	Cofinanc. rénovation bâtiments
Numérique & THD (Plan France THD, CPER)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	Partenaire	Cofinanc. raccordements	Cofinanc. raccordements
Agriculture, forêt, filières (CPER + FEADER)	CHEF DE FILE	Partenaire	Partenaire	Partenaire structures agric.	—	—
Santé (PRS, centres de santé, CPER)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	Partenaire PASS, PMI, CLIAS	Cofinanc. MSP, hôpitaux proxi.	Cofinanc.
D — Compétences exclusives d'autres niveaux (pour comparaison)						
Action sociale & médico-sociale (RSA, APA, PMI)	Associé	Partenaire	Cofinanc.	CHEF DE FILE	Cofinanc. CIAS, épiceries soc.	Cofinanc. CCAS
Collèges (construction, entretien)	—	Associé dotation équipements	Cofinanc. périscolaire, numérique éd.	CHEF DE FILE	—	—
Urbanisme, logement & habitat	Associé	Partenaire	Cofinanc.	Partenaire PDH, fonds dép.	CHEF DE FILE PLH, programmes habitat	Partenaire permis constr., PLU
Eau, assainissement, déchets	Associé	Partenaire Agences de l'eau	Cofinanc. SAGE, eau potable rurale	Cofinanc. eau en milieu rural	CHEF DE FILE eau, assain. (Loi NOTRe)	Partenaire services communaux
E — Interventions hors compétences attribuées (initiative propre Région NA)						
Coopération internationale & décentralisée	Partenaire	Partenaire	CHEF DE FILE	Cofinanc.	—	—
Politique de la ville & cohésion territoriale (CRTE)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	Partenaire fonds dép.	Cofinanc. QPV, contrats de ville	Partenaire CUCS locaux
Plan Néo Terra (transition agroécologique, biodiversité hors CPER)	Associé	Partenaire	CHEF DE FILE	Cofinanc.	Cofinanc.	Cofinanc.
Fonds soutien communes rurales (PACT, Petites Villes de Demain)	Associé	CHEF DE FILE	Partenaire	Cofinanc.	Cofinanc.	Partenaire projets locaux
Sources : CPER Nouvelle-Aquitaine 2021-2027, CGCT art. L1111-4 & L3111-9, Loi NOTRe 2015. Version sans montants — pour les données financières, consulter la version complète ou la version CP.						

1. Compétences régionales et structuration de l'action publique

L'analyse des capacités financières régionales ne peut être dissociée du périmètre des compétences exercées par la collectivité. Les politiques publiques mises en œuvre par la Région résultent en grande partie d'attributions définies par la loi et structurent durablement la répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement. À ces compétences s'ajoutent des domaines d'intervention partagés avec d'autres collectivités, ainsi que des initiatives relevant de choix politiques propres à la collectivité.

L'examen de ces différents champs d'intervention permet ainsi de mieux appréhender la structuration de l'action publique régionale et les conditions dans lesquelles la collectivité exerce ses compétences.



1.1 Les compétences exclusives : le socle structurant de l'action publique

Les compétences relevant principalement de la responsabilité régionale constituent le socle de l'action publique régionale. Elles correspondent aux domaines dans lesquels la loi attribue à la Région un rôle central, même si les modalités d'intervention peuvent varier.

Ces compétences concernent principalement l'organisation des mobilités régionales, la gestion et l'équipement des lycées, certains champs de la formation professionnelle, ainsi que la définition et la mise en œuvre de la stratégie de développement économique. Elles comprennent également des responsabilités en matière de planification territoriale.

Ces politiques mobilisent une part très importante des ressources budgétaires de la collectivité et présentent un caractère structurel. Elles s'inscrivent dans le temps long, en particulier lorsqu'elles impliquent la gestion d'infrastructures, d'équipements ou de services publics essentiels.

À cet égard, la notion d'obligation doit être précisée : ce ne sont pas les compétences en elles-mêmes qui s'imposent à la collectivité, mais certaines interventions indispensables à leur mise en œuvre. Ainsi, l'entretien des lycées ou l'organisation du transport ferroviaire régional relèvent d'exigences fortes, qui conditionnent la continuité du service public, même si les modalités d'intervention peuvent faire l'objet d'arbitrages.

Les conditions d'exercice de ces compétences peuvent varier selon les caractéristiques territoriales. Dans le cas de la Nouvelle-Aquitaine, l'étendue du territoire et la dispersion de la population influencent directement l'organisation des politiques de mobilité et la gestion du réseau de lycées, générant des besoins d'investissement et de fonctionnement particulièrement importants.

1.2 Les compétences partagées : une action publique territoriale imbriquée

Les compétences exclusives et le rôle de chef de file relèvent de logiques distinctes : les premières renvoient à une attribution juridique claire, tandis que le second correspond à une fonction de coordination dans des domaines où l'action publique demeure partagée.

À côté des compétences principalement exercées par la Région, plusieurs domaines relèvent ainsi d'un régime de compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Ces domaines concernent notamment l'aménagement du territoire, la transition écologique, le tourisme, la culture, le sport ou encore le développement du numérique. L'intervention régionale y prend généralement la forme de dispositifs de soutien, d'accompagnement de projets ou de participation à des programmes publics.

Dans ces champs, la Région agit dans un environnement institutionnel caractérisé par une imbrication des responsabilités. Cette organisation reflète la complexité du système territorial français et la difficulté à établir une répartition pleinement lisible des compétences.

Dans certains domaines, la loi reconnaît à la Région un rôle de chef de file, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou de mobilités. Ce rôle lui confère une responsabilité d'orientation, de coordination et de structuration des politiques publiques à l'échelle territoriale. Toutefois, cette fonction ne s'accompagne pas d'un pouvoir de décision exclusif : l'action publique demeure partagée entre plusieurs acteurs, et sa mise en œuvre repose davantage sur des logiques de coordination que sur une hiérarchie institutionnelle. Le rôle de chef de file apparaît ainsi comme un levier d'impulsion plus que comme un pouvoir d'arbitrage unilatéral.

À l'inverse, dans les domaines de compétences partagées ne faisant pas l'objet d'une désignation explicite de chef de file, l'action publique repose sur des interventions concurrentes ou complémentaires des différents niveaux de collectivités. Cette configuration peut accentuer les phénomènes de chevauchement et complexifier la lisibilité de l'action publique.

Dans un contexte de contraintes budgétaires, elle peut également fragiliser la continuité et l'intensité de certaines politiques publiques, chaque acteur pouvant être conduit à ajuster son niveau d'intervention. Il en résulte un risque d'affaiblissement progressif de ces politiques, en l'absence de mécanisme clair de coordination ou de responsabilité identifiée.

1.3 Une répartition des compétences peu lisible et génératrice de chevauchements

La répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales demeure marquée par une lisibilité limitée.

Si certaines politiques relèvent principalement de la responsabilité régionale, une part importante de l'action publique s'inscrit dans des champs d'intervention partagés, au sein desquels les responsabilités apparaissent imbriquées. Cette situation résulte à la fois des évolutions successives de la décentralisation et du maintien de logiques d'intervention croisées entre acteurs publics.

Dans ce contexte, la distinction entre compétences exclusives et compétences partagées ne permet pas toujours de rendre compte de la réalité opérationnelle des politiques publiques, caractérisée par des interventions conjointes et des périmètres d'action parfois difficiles à délimiter.

Cette organisation peut nuire à la lisibilité de l'action publique et complexifier son pilotage, en multipliant les niveaux d'intervention et les logiques de coordination.

➤ CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ La répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités demeure complexe et peu lisible, traduisant un système d'action publique territoriale largement imbriqué.
- ❖ Cette organisation repose en grande partie sur des compétences partagées, dans lesquelles la Région intervient aux côtés d'autres acteurs publics, ce qui limite la clarté des responsabilités et complique le pilotage de l'action publique.
- ❖ Le rôle de chef de file confère à la Région une fonction d'orientation et de coordination, sans lui attribuer un pouvoir de décision exclusif, ce qui en limite la portée opérationnelle.
- ❖ Les politiques ne relevant ni de compétences exclusives ni d'un chef de file clairement identifié apparaissent plus exposées aux arbitrages budgétaires, ce qui peut fragiliser leur continuité dans un contexte financier contraint.
- ❖ Dans ce contexte, la capacité d'action de la Région apparaît moins contrainte par le cadre juridique que par les conditions effectives d'exercice de ses compétences, notamment au regard des marges de manœuvre dont elle dispose.

2. Du prescrit au volontaire : une typologie des dépenses révélatrice des marges de décision

L'analyse des compétences ne permet pas, à elle seule, d'appréhender pleinement les marges de décision de la collectivité. Celles-ci doivent également être examinées au regard de la nature des dépenses engagées.

À cet égard, il apparaît pertinent de distinguer, au sein des dépenses régionales, celles qui relèvent d'interventions prescrites ou fortement encadrées, et celles qui procèdent davantage de choix politiques propres à la collectivité. Cette lecture permet d'éclairer les conditions effectives d'exercice de l'autonomie régionale.

2.1 Des dépenses majoritairement prescrites

Une part significative des dépenses régionales s'inscrit dans un cadre contraint, résultant des obligations associées à l'exercice des compétences et de la nécessité d'assurer la continuité du service public.

À cet égard, la notion de « dépenses obligatoires » doit être précisée : ce ne sont pas les compétences en elles-mêmes qui s'imposent à la collectivité, mais certaines interventions indispensables à leur mise en œuvre, qui en limitent de fait les marges d'ajustement. Ces interventions sont notamment liées à la nécessité d'assurer la continuité du service public, qui constitue une exigence structurante de l'action des collectivités territoriales. En cas de défaillance, l'État peut être conduit à se substituer à la collectivité afin de garantir l'exécution des obligations qui lui incombent.

Ces dépenses présentent en outre une forte inertie. Elles sont liées à la gestion d'infrastructures, d'équipements ou de services publics inscrits dans le temps long, dont la réduction supposerait des délais importants ou des réorganisations significatives. Elles résultent ainsi, pour une part importante, d'engagements et d'investissements déjà réalisés, qui génèrent des charges de fonctionnement durables et difficilement compressibles à court terme, notamment en raison des engagements pluriannuels associés.

Dans ce contexte, la capacité d'ajustement budgétaire apparaît structurellement limitée sur les principaux postes de dépenses.

Par ailleurs, les transferts de compétences se sont historiquement accompagnés de compensations financières souvent calculées sur la base de coûts antérieurs, qui peuvent apparaître insuffisantes au regard des besoins réels. Cette situation contribue à accentuer les rigidités budgétaires, en plaçant la collectivité face à des charges dynamiques dont le financement n'est que partiellement assuré.

2.2 Des marges d'initiative encadrées et une autonomie décisionnelle relative

À côté de ces dépenses contraintes, la Région dispose de marges d'initiative dans plusieurs domaines, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou de transition écologique.

Ces interventions traduisent des choix politiques propres à la collectivité et constituent le principal levier d'expression de ses priorités. Elles permettent d'adapter l'action publique aux spécificités territoriales et de répondre à des besoins émergents.

Toutefois, ces marges d'initiative portent sur des volumes budgétaires plus limités que ceux mobilisés par les politiques structurantes. Elles s'inscrivent ainsi dans un cadre globalement contraint, dans lequel les possibilités de redéploiement demeurent restreintes.

Il en résulte une concentration des marges d'arbitrage sur des domaines d'intervention de moindre poids financier, tandis que les principaux postes de dépenses évoluent peu.

Dans ce contexte, l'analyse des marges de décision doit être appréhendée au regard de la part des dépenses effectivement pilotables, c'est-à-dire celles sur lesquelles la collectivité peut exercer un arbitrage réel.

L'analyse de la structure des dépenses conduit ainsi à relativiser le niveau d'autonomie financière de la collectivité. Si celle-ci dispose formellement de ressources importantes, sa capacité à en déterminer librement l'affectation demeure en pratique limitée. La distinction entre autonomie financière et autonomie décisionnelle apparaît dès lors déterminante, cette dernière devant être appréciée au regard de la part des dépenses effectivement pilotables.

2.3 Le recours à l'emprunt : révélateur des tensions entre compétences exclusives et ressources régionales

Le recours à l'emprunt constitue un levier essentiel pour permettre à la Région de maintenir un niveau d'investissement élevé, en particulier dans les domaines structurants tels que les mobilités ou les équipements publics.

Toutefois, comme l'a montré l'analyse de la première partie, le recours croissant à l'endettement traduit également une tension entre le niveau des ressources disponibles et les charges associées aux compétences exercées.

Dans ce contexte, l'emprunt apparaît moins comme un outil d'optimisation financière que comme un instrument d'ajustement permettant de maintenir l'effort d'investissement malgré l'érosion des marges d'autofinancement.

Cette situation soulève une interrogation centrale : l'endettement résulte-t-il d'un choix stratégique d'investissement ou d'une contrainte liée à une insuffisance structurelle des ressources au regard des dépenses ?

Par ailleurs, la progression de l'encours, dans un contexte de remontée des taux d'intérêt depuis 2022, contribue à accroître la sensibilité de la collectivité aux conditions de financement. Elle renforce ainsi une forme de vulnérabilité financière, en augmentant le poids des charges d'intérêts et en réduisant les marges de manœuvre budgétaires.

En ce sens, le recours à l'emprunt constitue un indicateur pertinent des tensions structurelles qui traversent les finances régionales, en révélant l'écart entre les compétences exercées, les obligations qui en découlent et les moyens financiers effectivement mobilisables.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ Les marges de décision budgétaire de la Région ne peuvent être pleinement appréhendées sans distinguer la nature des dépenses, entre celles qui relèvent d'interventions prescrites ou fortement encadrées et celles issues de choix politiques propres à la collectivité.
- ❖ Une part importante des crédits est peu compressible à court terme, en raison des obligations liées à la continuité du service public, du poids des infrastructures et des engagements passés, ainsi que de compensations financières historiquement insuffisantes, ce qui limite les marges d'arbitrage.
- ❖ Les dépenses d'initiative régionale constituent le cœur des choix politiques, mais elles portent sur des volumes financiers plus limités et s'inscrivent dans un cadre globalement contraint.
- ❖ L'autonomie financière ne reflète qu'imparfaitement la capacité réelle de décision de la collectivité, celle-ci dépendant de la part des dépenses effectivement pilotables.
- ❖ Le recours croissant à l'emprunt traduit une tension structurelle entre les compétences exercées et les ressources disponibles. Dans un contexte de remontée des taux, il renforce la vulnérabilité financière de la collectivité et constitue un indicateur des déséquilibres du modèle de financement régional.

3. Financements externes et contractualisation

Le développement des financements externes, entendus comme l'ensemble des ressources mobilisées en dehors des recettes propres de la collectivité, telles que les fonds européens, les crédits de l'État dans le cadre du CPER ou encore les dispositifs de cofinancement avec d'autres collectivités a des effets directs sur les conditions d'exercice de l'autonomie régionale.

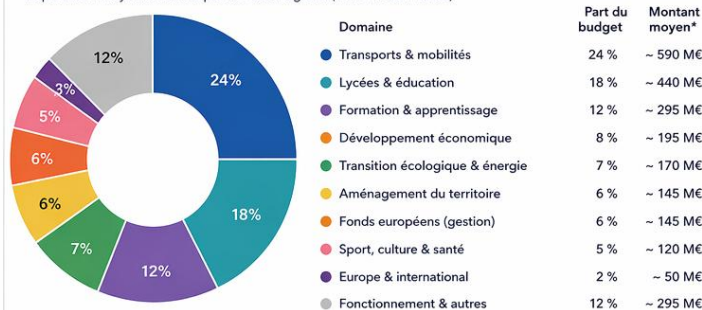
1. SYNTHÈSE : DÉPENDANCE AUX FINANCEMENTS EXTERNES PAR DOMAINE

Domaine d'intervention	Part estimée des financements externes	Moyenne visuelle	Niveau de dépendance
Europe & International	50 – 80 %	~65 %	TRÈS ÉLEVÉ
Apprentissage	40 – 60 %	~50 %	ÉLEVÉ
Formation professionnelle	35 – 50 %	~43 %	ÉLEVÉ
Transitions écologiques & énergétiques	25 – 45 %	~35 %	ÉLEVÉ
Aménagement du territoire	20 – 35 %	~27 %	MODÉRÉ
Développement économique	15 – 30 %	~22 %	MODÉRÉ
Transports & mobilités	10 – 20 %	~15 %	FAIBLE / MODÉRÉ
Santé, sport & culture	5 – 20 %	~12 %	FAIBLE
Lycées & éducation	5 – 15 %	~10 %	FAIBLE

Plus la part est élevée, plus le domaine dépend des financements externes (État, UE, fonds dédiés).

2. POIDS DANS LE BUDGET RÉGIONAL (MOYENNE 2023)

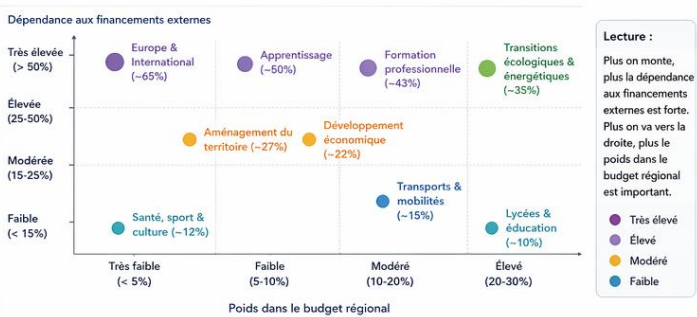
Répartition moyenne des dépenses des Régions (hors Île-de-France)



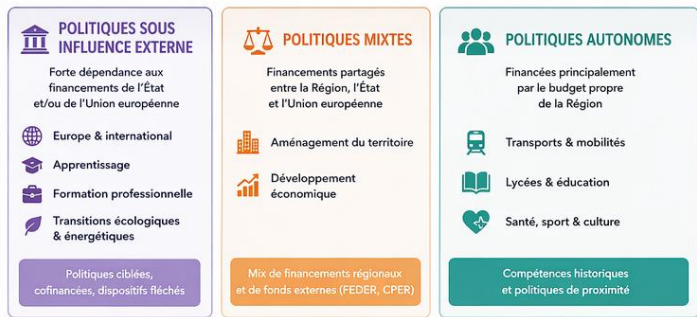
Les transports et les lycées représentent à eux seuls 42 % du budget régional, mais sont peu financés extérieurement.

* Estimation pour une région "type" (budget total 2023 : 2 à 3 Md€)

3. MATRICE : DÉPENDANCE EXTERNE VS POIDS BUDGÉTAIRE



4. TYPOLOGIE DES POLITIQUES RÉGIONALES SELON LEUR FINANCEMENT



5. ENSEIGNEMENTS CLÉS

- Les régions financent elles-mêmes leurs politiques les plus coûteuses (transports, lycées, éducation).
- Les financements externes ciblent des priorités stratégiques : emploi, formation, Europe, transition écologique.
- Dépendance variable selon les régions et les périodes, en fonction des fonds européens mobilisés.
- Absence de données nationales consolidées : les chiffres sont des estimations issues de rapports de régions et d'analyses (IFRAP, OFGL).

Part estimée des financements externes dans les dépenses d'intervention des conseils régionaux de la France métropolitaine hors IDF (2022-2024)

3.1 Logique générale des cofinancements

L'intervention financière de la Région s'inscrit dans un environnement institutionnel et partenarial particulièrement dense, au sein duquel les mécanismes de cofinancement occupent une place croissante. À côté des ressources propres et du recours à l'emprunt, une part significative des politiques publiques régionales repose désormais sur des financements croisés associant l'État, les autres collectivités territoriales et, dans certains cas, l'Union européenne.

Cette logique répond en premier lieu à une contrainte structurelle relevant de l'écart entre le niveau des ressources mobilisables par la collectivité et l'ampleur des besoins d'investissement, notamment dans les domaines des mobilités, de la transition écologique et de l'aménagement du territoire. Le recours aux cofinancements permet ainsi de démultiplier les capacités d'intervention de la Région en répartissant la charge financière entre plusieurs acteurs publics. Dans les faits, une part importante des opérations d'investissement s'inscrit dans des montages associant plusieurs financeurs, la contribution régionale jouant un rôle d'entraînement.

Toutefois, cette logique ne se réduit pas à un simple effet de levier financier. Elle traduit une transformation plus profonde des modalités de l'action publique territoriale, désormais largement structurée autour de dispositifs partenariaux cofinancés. La décision publique y apparaît de moins en moins unilatérale et résulte davantage de processus de coordination et de négociation entre institutions.

En contrepartie, ces mécanismes s'accompagnent de contraintes significatives. La mobilisation de financements externes impose le respect de priorités, de calendriers et de règles d'intervention qui limitent l'autonomie de la collectivité. Elle peut également engendrer des situations de dépendance institutionnelle, certains projets ne pouvant être engagés qu'à la condition de la participation effective de l'ensemble des partenaires. Les cofinancements apparaissent ainsi comme un instrument ambivalent : s'ils permettent d'accroître les capacités d'intervention, ils tendent également à encadrer les choix budgétaires et à complexifier la conduite des politiques publiques.

3.2 CPER : structuration de l'investissement

Les Contrats de plan État-Région constituent le principal cadre de contractualisation entre l'État et la Région et jouent un rôle déterminant dans la structuration de l'investissement public. Conclues pour des périodes pluriannuelles, ils organisent la programmation et le financement de projets considérés comme prioritaires à l'échelle nationale et régionale.

CPER hors volet Mobilités⁹

Type de financement	État (M€)	Région (M€)	Total (M€)	Part Région (%)
Crédits contractualisés	868,3	1 053,60	1 921,90	54,80%
Crédits valorisés	989,6	843,2	1 832,80	46,00%
Crédits relance (hors mobilité)	555	612,3	1 167,30	52,50%
TOTAL	2 412,90	2 509,10	4 922,00	51,00%

Volet Mobilités du CPER

Axe / Thématique	Contribution État	Contribution Région	Autres partenaires*	Total	Part Région (%)
Ferroviaire	511 M€	519 M€	429 M€	1 459 M€	35,60%
Fret ferroviaire	37 M€	25 M€	55 M€	117 M€	21,40%
Routier	219 M€	50 M€	62 M€	331 M€	15,10%
Portuaire	38 M€	12 M€	65 M€	115 M€	10,40%
Véloroutes	7 M€	7 M€	14 M€	28 M€	25,00%
TOTAL	812 M€	613 M€	625 M€	2 050 M€	29,90%
Autres partenaires = collectivités infra-régionales + opérateurs + autres financeurs					

Le CPER 2021-2027 de la Nouvelle-Aquitaine représente à cet égard un volume financier particulièrement significatif, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros tous financeurs confondus. À titre indicatif, les crédits mobilisés dans ce cadre combinent des financements de l'État (plus de 2,4 milliards d'euros en incluant les crédits contractualisés, valorisés et de relance) et de la Région (près de 2,5 milliards d'euros selon les mêmes modalités), auxquels s'ajoutent les contributions des autres partenaires publics.

Les investissements se concentrent sur des secteurs stratégiques tels que les infrastructures de transport, l'enseignement supérieur et la recherche, la transition écologique ou encore le développement numérique. Dans un territoire caractérisé par son étendue et la dispersion de sa population, ces investissements revêtent une importance particulière pour assurer la cohésion territoriale et maintenir l'accessibilité des services publics.

⁹ Crédits contractualisés : montants engagés formellement par les signataires du CPER, inscrits dans le contrat et faisant l'objet d'un engagement financier sécurisé.

Crédits valorisés : montants de financements complémentaires identifiés et associés aux projets du CPER, mais sans engagement juridique formel dans le cadre du contrat.

À cet égard, le volet mobilités illustre particulièrement le poids et les enjeux du CPER : il représente à lui seul plus de 2 milliards d'euros sur la période récente, avec une prédominance très nette des investissements ferroviaires (plus de 70 % du total), traduisant un choix stratégique fort en faveur de la décarbonation des transports et de la modernisation du réseau. Toutefois, ces montants importants ne suffisent pas nécessairement à répondre aux besoins identifiés, notamment en raison du sous-investissement historique dans certaines infrastructures et des besoins de rattrapage particulièrement élevés, en particulier dans le domaine ferroviaire.

Ce dispositif présente plusieurs avantages majeurs. Il offre une visibilité pluriannuelle sur les financements, sécurise la réalisation d'opérations d'envergure et permet de coordonner l'action des différents niveaux de collectivités. Il contribue également à inscrire les politiques publiques dans une logique de programmation à moyen terme, en cohérence avec les grandes orientations nationales.

Toutefois, cette contractualisation s'accompagne de contraintes qui limitent la souplesse de gestion de la collectivité. Les engagements pris dans le cadre du CPER s'imposent sur plusieurs exercices budgétaires et réduisent les possibilités de redéploiement des crédits. Par ailleurs, la définition des priorités résulte d'un cadrage partagé avec l'État, ce qui peut conduire à une atténuation de l'initiative régionale.

En outre, la mise en œuvre opérationnelle des projets, en particulier dans des domaines complexes comme les transports, repose sur des montages associant une pluralité de partenaires, ce qui accroît la complexité administrative et financière des opérations. Cette multiplicité d'acteurs implique une coordination renforcée et peut générer des risques liés au respect des engagements de chacun, notamment en cas de décalage ou de défaillance d'un cofinanceur. Elle peut également se traduire par des contraintes accrues en matière de trésorerie pour la Région, en raison des décalages entre les dépenses engagées et les contributions effectives des partenaires.

À cet égard, le CPER comporte également un facteur de risque financier non négligeable. L'expérience des précédentes contractualisations montre que les engagements des cofinanceurs, en particulier ceux de l'État, ne sont pas toujours intégralement tenus dans les calendriers ou les montants prévus. La Région peut alors être amenée à réabonder ses crédits pour sécuriser la réalisation des projets, ce qui accroît son exposition financière et réduit ses marges de manœuvre.

Dans certains cas, ces facteurs de complexité et de dépendance peuvent retarder l'exécution des projets et affecter leur calendrier de réalisation. Par ailleurs, l'expérience des précédents CPER met en évidence des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre effective des opérations programmées, certaines n'étant réalisées que partiellement ou avec des retards significatifs. Ce décalage entre programmation et réalisation interroge la capacité du dispositif à répondre pleinement aux besoins à court terme et renforce les incertitudes pesant sur la conduite des projets. Il peut également conduire, indirectement, à une pression accrue sur les autres financeurs ou, à terme, sur les usagers.

Le CPER apparaît ainsi comme un outil structurant de l'investissement, à la fois levier de financement et facteur de rigidification des choix budgétaires, exposant la collectivité à des contraintes de mise en œuvre et à des risques liés à la coordination partenariale.

3.3 Fonds européens : levier sous contrainte

Les fonds européens structurels et d'investissement constituent un second pilier des financements externes mobilisés par la Région. En Nouvelle-Aquitaine, leur gestion relève en grande partie de la collectivité, qui pilote la programmation et la mise en œuvre des crédits dans le cadre des orientations définies à l'échelle européenne et nationale, même si certains dispositifs demeurent gérés directement par l'État ou d'autres autorités.

Ces financements contribuent de manière significative au soutien de politiques publiques dans des domaines clés tels que l'innovation, la transition énergétique, le développement rural ou encore l'insertion professionnelle. Ils permettent de financer des projets structurants sans accroître directement le niveau d'endettement de la collectivité et participent ainsi au maintien d'un niveau d'investissement élevé.

Cependant, leur mobilisation est fortement encadrée. Les fonds européens reposent sur des règles strictes d'éligibilité, des procédures de sélection exigeantes et des dispositifs de contrôle particulièrement développés. Ils impliquent également des obligations de cofinancement, qui mobilisent les ressources propres de la Région,

ainsi que des contraintes de trésorerie liées aux décalages entre le financement des opérations et les remboursements effectifs.

En outre, leur mise en œuvre s'inscrit dans des cycles pluriannuels, rythmés par des étapes de programmation, de sélection et de suivi, notamment dans le cadre des comités de suivi des fonds européens. Cette temporalité peut générer des décalages entre les besoins immédiats des territoires et la mobilisation effective des financements, ce qui peut, dans certains cas, réduire la réactivité de l'action publique.

Par ailleurs, l'accès à ces financements demeure inégal selon les territoires et les porteurs de projets, en raison notamment de lacunes en matière d'ingénierie, d'un accompagnement encore insuffisant et d'une lisibilité perfectible des dispositifs¹⁰. Ces difficultés peuvent limiter l'utilisation effective des crédits disponibles, alors même que ceux-ci constituent un levier important pour les transitions territoriales.

Par ailleurs, les priorités d'intervention sont définies dans le cadre de programmes pluriannuels, ce qui peut restreindre la capacité d'adaptation aux évolutions conjoncturelles ou aux besoins spécifiques du territoire. Dans ces conditions, les fonds européens apparaissent comme un levier financier essentiel, mais dont l'utilisation s'inscrit dans un cadre normatif dense, exigeant en termes de capacités administratives et techniques, et qui en oriente fortement les modalités.

3.4 Fonds d'investissement et participations

La Région Nouvelle-Aquitaine mobilise, en complément des dispositifs de cofinancement et de contractualisation, des outils d'intervention en fonds propres visant à soutenir la création, le développement et la transformation du tissu économique régional. Cette modalité d'action, qui s'inscrit principalement dans le champ du développement économique, relève d'une logique d'investissement dite « de haut de bilan », destinée à renforcer la structure financière des entreprises et à accompagner leurs projets de croissance, d'innovation ou de transmission.

Dans ce cadre, la Région s'appuie sur des sociétés de gestion spécialisées, chargées de structurer et de déployer ces instruments financiers. La société Aquiti Gestion constitue à cet égard un opérateur central. Son capital est détenu à hauteur de 30 % par la Région, aux côtés d'acteurs privés et institutionnels (établissements bancaires, investisseurs, personnes privées), traduisant un modèle de co-investissement public-privé.

Aquiti Gestion gère un portefeuille de 168 entreprises implantées sur le territoire régional. En 2025, 20 sociétés ont été financées pour un montant total de 24,3 M€, dont 17,5 M€ sous forme de prises de participation en capital et 6,8 M€ via des instruments obligataires convertibles. Les interventions couvrent l'ensemble du cycle de vie des entreprises, de l'amorçage à la transmission, en passant par les phases de développement et de « growth equity », permettant d'accompagner des entreprises à fort potentiel à différents stades de maturité.

Les participations de la Région sont structurées au sein de fonds d'investissement et de sociétés de capital-développement, dans lesquels elle intervient en tant qu'actionnaire aux côtés de partenaires financiers. Afin de renforcer la lisibilité et le pilotage de ces engagements, la Région s'est dotée d'une société holding dédiée (SNAP), chargée de regrouper l'ensemble de ses participations.

Par ailleurs, une évolution récente du cadre d'intervention permet désormais à la Région d'entrer directement au capital de certaines entreprises. À ce stade, cette faculté a été mobilisée de manière ciblée pour des projets innovants présentant un fort potentiel de développement, traduisant une volonté d'intervention plus directe dans des secteurs jugés stratégiques (ex : Flying Whales, pour laquelle la Région est actionnaire à hauteur de 20,3M€).

Ce mode d'intervention constitue un levier supplémentaire pour soutenir l'économie régionale, en permettant d'accompagner des projets structurants qui ne pourraient pas toujours être financés par les seuls dispositifs classiques de subvention ou de cofinancement. Il confère également à la Région une capacité d'influence accrue sur les orientations stratégiques de certaines entreprises, en lien avec les priorités économiques et territoriales définies à l'échelle régionale.

Toutefois, cette montée en puissance de l'intervention en fonds propres modifie sensiblement la nature de l'engagement de la collectivité. En devenant actionnaire, la Région ne se limite plus à un rôle de financeur ou

¹⁰ Contribution du CESER à l'élaboration de la version 1 du Programme Opérationnel Fonds Européens 2021-2027 Nouvelle-Aquitaine, 24 novembre 2020.

de coordinateur, mais s'inscrit dans une logique d'investisseur, exposée aux aléas économiques et aux performances des entreprises soutenues. Cette évolution introduit un facteur de risque financier direct, lié notamment à la valorisation des participations, à la rentabilité des projets accompagnés et à la possibilité de pertes en capital.

En outre, ces interventions mobilisent des ressources financières qui ne sont pas immédiatement disponibles pour d'autres politiques publiques et peuvent présenter une liquidité limitée à court terme. Elles s'inscrivent ainsi dans une temporalité longue, peu compatible avec les contraintes de gestion budgétaire annuelle.

Dans ce contexte, les fonds d'investissement et les prises de participation apparaissent comme un outil d'intervention stratégique, permettant de renforcer l'action économique régionale, mais qui contribue également à accroître l'exposition financière de la collectivité et à complexifier l'appréciation de ses marges de manœuvre effectives.

3.5 Effets sur la capacité de décision en autonomie offerte à la Région Nouvelle-Aquitaine

Le développement des financements externes et des dispositifs de contractualisation a des effets directs sur les conditions d'exercice de l'autonomie de décision financière. S'ils permettent d'accroître les capacités d'intervention de la collectivité, ils contribuent également à encadrer de manière croissante l'utilisation des ressources.

D'un point de vue financier, ces mécanismes ont permis de maintenir un niveau d'investissement élevé, malgré l'érosion progressive des marges d'autofinancement observée depuis 2019. Ils constituent désormais un levier indispensable au soutien des politiques publiques régionales.

Toutefois, cette montée en puissance s'accompagne d'une transformation plus qualitative de l'autonomie. Une part croissante des dépenses s'inscrit dans des cadres prédéfinis, qu'il s'agisse d'engagements contractuels, de programmes européens ou de dispositifs cofinancés. Ces crédits, souvent fléchés, réduisent d'autant la part des ressources réellement arbitrables par la collectivité.

Dans ce contexte, **la distinction entre autonomie financière et autonomie décisionnelle conserve toute sa portée. Si la Région dispose formellement de ressources importantes, sa capacité à en déterminer librement l'affectation apparaît en pratique encadrée par les modalités de mobilisation des financements externes. Les choix budgétaires s'inscrivent ainsi dans un environnement contraint, marqué par des engagements pluriannuels, des règles d'intervention fixées par les partenaires et une dépendance accrue aux cofinancements.**

Cette évolution s'inscrit dans une dynamique plus large de transformation de l'action publique territoriale, caractérisée par l'imbrication des compétences et la montée des logiques partenariales. Elle conduit à faire évoluer l'autonomie régionale vers une forme d'autonomie négociée, exercée dans un cadre multi-acteurs. **Les financements externes apparaissent ainsi à la fois comme un levier indispensable et comme un facteur de redéfinition, voire de réduction, des marges de manœuvre effectives de la Région, dans un contexte marqué par la stagnation des ressources et le renforcement des contraintes liées à l'endettement.**

CE QU'IL FAUT RETENIR

- ❖ Les cofinancements constituent un instrument ambivalent : s'ils permettent d'amplifier les capacités d'intervention, ils encadrent les choix budgétaires et complexifient la mise en œuvre des politiques publiques.
- ❖ Les Contrats de plan État-Région structurent fortement l'investissement régional. S'ils offrent un levier de financement majeur, ils introduisent également des rigidités budgétaires et exposent la collectivité à des risques liés à la coordination et au respect des engagements des partenaires.
- ❖ Les fonds européens représentent un levier financier essentiel, mais leur mobilisation s'inscrit dans un cadre normatif et procédural contraignant, qui en conditionne fortement l'utilisation et les modalités d'intervention.
- ❖ En devenant investisseur, la Région élargit ses leviers d'intervention mais s'expose directement aux risques économiques, ce qui pèse sur ses marges de manœuvre budgétaires.
- ❖ Le développement des financements externes et des logiques contractuelles transforme les conditions d'exercice de l'action régionale, qui tend à s'inscrire dans un cadre de plus en plus contraint et négocié.

Conclusion :

Perspectives financières et enjeux d'autonomie régionale

L'analyse de l'évolution des capacités financières de la Région Nouvelle-Aquitaine met en évidence un modèle en transition, caractérisé par le maintien d'un niveau d'intervention élevé dans un contexte de ressources de plus en plus contraintes et exogènes. Si les équilibres financiers demeurent globalement maîtrisés, ils reposent désormais sur des marges de manœuvre plus étroites, marquées par l'érosion de l'autofinancement, la progression de l'endettement et une dépendance accrue aux financements externes.

Dans ce contexte, le recours croissant à l'emprunt, conjugué à la remontée des taux d'intérêt, confère à la trajectoire de désendettement un caractère stratégique. La maîtrise de l'encours et des annuités constitue ainsi un enjeu central pour préserver durablement les capacités d'action de la collectivité. À cet égard, la réduction progressive de la dette et la reconstitution de l'épargne nette apparaissent comme des impératifs majeurs afin de sécuriser la soutenabilité financière à moyen terme. Les budgets primitifs successifs, jusqu'au BP 2026, s'inscrivent dans cette ligne, en traduisant la volonté de la Région de contenir le recours à l'emprunt, de maîtriser les dépenses et de renforcer durablement l'épargne, afin de consolider une trajectoire financière soutenable.

Parallèlement, la structure des ressources régionales, désormais largement composée de financements d'origine extrarégionale, accentue la sensibilité de la collectivité aux évolutions macroéconomiques et aux décisions nationales ou européennes. Cette situation renforce l'exigence d'un suivi rigoureux et continu de l'adéquation entre les ressources disponibles et le niveau d'intervention, dans un environnement marqué par des incertitudes croissantes. Elle traduit également une évolution du modèle d'affectation des ressources, caractérisée par un découplage accru entre la dynamique des recettes et les réalités territoriales, déjà mis en évidence précédemment. Ce décalage interroge la capacité des mécanismes actuels à refléter les besoins spécifiques du territoire et à garantir, dans la durée, une allocation cohérente des moyens au regard des compétences exercées.

L'analyse des dépenses met en évidence un poids prépondérant des politiques structurantes, en particulier dans les domaines des transports, de l'enseignement et de la formation. Dans ce cadre, le secteur des mobilités, compte tenu de son importance budgétaire et de ses dynamiques propres, appelle une vigilance particulière. Plus largement, la contrainte financière impose de privilégier les interventions relevant des compétences propres de la Région et de veiller à la cohérence et à l'efficacité des dépenses engagées, en limitant les effets de dispersion susceptibles d'en réduire l'impact sur les territoires.

Le développement des cofinancements, des contractualisations et des financements européens a permis de soutenir un niveau d'investissement élevé, mais au prix d'une transformation des conditions d'actions de la Région. Ces dispositifs, s'ils constituent des leviers essentiels, introduisent également des contraintes fortes : encadrement des priorités, dépendance aux partenaires, complexité accrue des montages et risques liés à l'exécution des engagements. Les CPER illustrent particulièrement cette ambivalence, en combinant effet levier et rigidification des choix budgétaires, avec des incertitudes quant au respect effectif des contributions des cofinanceurs.

Dans ce contexte, la capacité de la Région à décider en autonomie apparaît de plus en plus encadrée. La distinction entre autonomie financière et autonomie décisionnelle s'avère déterminante : si les ressources peuvent apparaître élevées en volume, leur affectation est en pratique largement contrainte par des engagements pluriannuels, des règles externes et une part importante de dépenses peu modulables. La marge de manœuvre financière régionale tend ainsi à évoluer vers une forme d'autonomie financière négociée, exercée dans un cadre partenarial et multi-acteurs.

Par ailleurs, la multiplication des dispositifs contractuels et l'imbrication des compétences entre les différents niveaux de collectivités contribuent à une complexification des processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Cette situation appelle une attention particulière à la simplification des procédures, à la

coordination entre acteurs et à la sécurisation des engagements financiers, notamment pour les projets complexes mobilisant des financements croisés importants, qui nécessitent un suivi pluriannuel approfondi des coûts et des risques associés.

Plus fondamentalement, ces constats mettent en lumière les limites du cadre actuel de la décentralisation. L'enchevêtrement des compétences, la dépendance aux financements externes et la réduction des marges d'arbitrage interrogent la lisibilité et l'efficacité de l'action publique territoriale. Ils soulignent la nécessité d'une réflexion plus large visant à clarifier et rationaliser la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, afin de renforcer la cohérence, la soutenabilité et l'efficacité de l'action régionale, tout en garantissant la continuité des missions de service public.

Dans ce cadre, la capacité de la Région à adapter son intervention repose désormais sur un équilibre délicat entre maintien de ses engagements, priorisation de ses actions et maîtrise de sa trajectoire financière. La consolidation de cet équilibre constitue un enjeu majeur pour garantir, à moyen et long terme, la pérennité de son action au service du développement et de la cohésion des territoires.

Au-delà de ces considérations financières, ces évolutions interrogent plus largement le sens même de l'action publique décentralisée. L'intérêt majeur de la décentralisation est de rapprocher le pouvoir de décision politique au plus près des citoyens.

La mesure de l'efficacité des politiques publiques constitue un enjeu majeur. Elle mériterait de renforcer le recueil, l'exploitation et l'analyse des données nécessaire à cette évaluation. Le renforcement des dispositifs de contrôle interne, notamment s'agissant des datas, devrait être envisagé. Le CESER rappelle par ailleurs l'appui apporté par les organismes publics, particulièrement les Finances Publiques et les Chambres Régionales des Comptes au travers de leurs contrôles a priori et a posteriori, en matière d'aide à la décision publique.

Les constats formulés ci-dessus indiquent clairement que le citoyen tant dans ses facettes de contributeur et/ou bénéficiaire des actions du Conseil régional que dans sa vocation d'électeur mérite de distinguer plus facilement les contours, les capacités et les limites du pouvoir d'agir de l'Assemblée régionale.

ANNEXES

Annexe 1 : Remerciements et personnes auditionnées

Le CESER remercie tout particulièrement les personnes ayant accepté d'intervenir dans le cadre des auditions, ainsi que les membres de la Commission A « *Finances régionales* », qui se sont pleinement investis dans les travaux et qui ont contribué à l'élaboration de cette expression.

Alain PARIENTE	Professeur de droit public, Directeur adjoint du département de recherche « Droit et transformations sociales » - Université de Bordeaux
Matthieu ROUYEYRE	Avocat en droit public, Enseignant - Droit, finances publiques et exploitation de données massives - Membre associé de l'Institut Léon Duguit, Université de Bordeaux

Annexe 2 : Composition de la Commission « Finances régionales »

Président : Louis BORDONNEAU (Banques)

Rapporteuse : Claude BILLEROT (CGT-FO)

Secrétaire : Bertrand DEMIER (CPME)

Michel AMBLARD	Chasse
Jean-Guy AUGÉ	Confédération paysanne
Benoît BELGY	U2P
Marie-Laurence BERTRAND	CGT
Marc BESNAULT-SORIA	CFDT
Rima CAMBRAY	CROS
Alain DALY	Fédération pêche
Thierry de NADAI	FAGE
Manuel DE SOUSA	CGT-FO
Büşra DIRIK	UNEF
Xavier ESTURGIE	MEDEF
Valérie FRÉMONT	CGT
Alexandra FROIDEFOND	CPME
Philippe GORY	CCT
Bernard GOUPY	Chambre d'agriculture
Yannick HERVOUET	CGT-FO
Marie-Pierre LIBOUTET	CFDT
Sylvie MACHETEAU	Chambre d'agriculture
Patrick MÉRIAN	SUD-Solidaires
Catherine PAMART	CCI
Marie-Laure MEYER	URAF
Thierry RENARD	ARIA
Serge REY	Enseignement supérieur
Paul-Hervé ROUSSEAU	CGT
Jean-Marc THOMAS	CFDT
Christine VASSEUR	UNSA

Chargée de mission : Julie DESSONS

Annexe 3 : Médiagraphie/Sources

CESER Grand Est, *Analyse financière rétrospective et prospective : année 2024*. Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, Saisine, séance plénière du 7 novembre 2024, 21 p. Consultable sur [2024-11-07-avis-analyse-financiere-adopte.pdf](#)

CESER Région Sud. *Budget principal-CFU 2024-Affectation de résultat*. Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Avis, séance plénière du 24 juin 2025, 33 p. Consultable sur [2025.06.24_Budget_principal-CFU_2024-Budget_Principal-Affectation_du_résultat2024.pdf](#)

Conseil Régional Auvergne-Rhône Alpes, *Compte administratif 2024*. Conseil Régional Auvergne-Rhône Alpes, annexe 1, 54 p. Consultable sur [AURA_Rapport+CA+2024.pdf](#)

CESER Hauts-de-France, *Compte Financier Unique (CFU) pour 2024*. Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Hauts-de-France, Avis, séance plénière du 17 juin 2025, 19 p. Consultable sur [Microsoft Word - CFU 2024 Avis](#)

Conseil Régional Hauts-de-France, *Compte financier unique (CFU) pour 2024*. Conseil Régional Hauts-de-France, séance plénière du 19 juin 2025, 545 p. Consultable sur [Avis sur le Compte Financier Unique 2024 \(CFU\) et au Budget Supplémentaire 2025 de la Région Hauts-de-France - CESER Hauts-de-France](#)

Région Bourgogne-Franche-Comté, *Compte financier unique (CFU) pour 2024*. Conseil Régional Bourgogne-Franche-Comté, séance plénière du 26 et 27 juin 2025, 428 p. Consultable sur [I- EXPOSE DES MOTIFS](#)

Régions de France. *Les chiffres clés des Régions 2024*. Régions de France, Paris, 63 p. Consultable sur [Chiffres-cles-2024-def-0310-.pdf](#)

Régions de France. *Les chiffres clés des Régions 2025*. Régions de France, Paris, 59 p. Consultable sur [RDF_CC-2025_251002.pdf](#)

Région des Pays de la Loire, *Compte financier unique (CFU) pour 2024*. Conseil Régional des Pays de la Loire, juin 2025, 449 p. Consultable sur [Compte Financier Unique 2024.PDF](#)

Région Centre-Val de Loire, *Compte administratif 2024*. Région Centre-Val de Loire, 115 p. Consultable sur [Compte Administratif 2024-Rapport.pdf](#)

Conseil Régional d'Île-de-France, *Délibération n° CR 2025-020 du 18 juin 2025 : Compte financier unique 2024*. Conseil Régional d'Île-de-France, juin 2025, 714 p. Consultable sur [cr2025-020rap.pdf](#)

Conseil Régional d'Île-de-France, *Projet de budget pour 2025, CR 2024-060*. Conseil Régional d'Île-de-France, 772 p. Consultable sur [cr2024-060rap.pdf](#)

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *Compte administratif 2024*, Avis, séance plénière du 23 juin 2025, 38 p. Consultable sur [f57b3620-2025-07-avis-ca-2024.pdf](#)

Conseil Régional de Bretagne, *Rapport financier 2024*. Conseil Régional de Bretagne, juin 2025, 54 p. Consultable sur <https://www.bretagne.bzh/app/uploads/Le-rapport-financier-2024.pdf>

Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Le Portail des données financières et de la gestion du secteur public local*. Consultable sur [Accueil — OFGL](#)

Région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée, *Rapport financier 2024*. Région Occitanie, juin 2025, 73 p. Consultable sur [Occitanie-rapport_financier_2024.pdf](#)

HENNO, O., DOSSUS, T. *La libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité*. Rapport n°834, Sénat, 8 juillet 2025, 202 p. Consultable sur [Rapport Sénat libre-administrationCT.pdf](#)

Régions de France. *Les chiffres clés des Régions 2025*. Régions de France, 2025, 59 p. Consultable sur [RDF_CC-2025_251002.pdf](#)

ROUYEYRE, Matthieu. *Contribution à une redéfinition de l'autonomie financière des collectivités territoriales*. HAL Open Science, Université de Bordeaux, 2022. Consultable sur [ROUYEYRE_MATTHIEU_2022.pdf](#)

Annexe 4 : Déclarations des organisations

Intervention de Louis Bordonneau, Président de la Commission « Finances régionales » du CESER

Il me revient de conclure la présentation de notre contribution.

Je le ferai en trois points :

1. La Région Nouvelle-Aquitaine est **la plus grande des régions françaises** en superficie : 84000 km². Or les recettes mises à sa disposition sur le critère de la surface à équiper (mobilités, gares, lycées etc..) **sont parmi les plus faibles des régions métropolitaines**. Ainsi, ce qui ne peut être financé par les recettes génère de facto un recours à l'emprunt qui, nous le savons, a ses limites. Il y a là selon nous un argument de réforme à examiner.
2. Notre Région met en œuvre **des choix politiques et financiers équilibrés** dans ses dépenses d'intervention. Même si les transports et l'éducation (lycées) sont les deux domaines où les dépenses sur la période 2019-2024 sont les plus importantes et globalement en croissance, **les autres domaines disposent de moyens stabilisés**. Toutefois, nous pensons que la mesure de l'impact des actions régionales pourrait être renforcé.
3. Pour autant, nous ressentons que notre Région est en mesure **de faire plus et mieux** car Elle dispose des savoir-faire, des outils, d'une stratégie avec Neo Terra qui est le guide de son action. Nous avons la conviction que plus d'actions régionales, c'est-à-dire plus de décisions de proximité seraient pour le territoire et les citoyens, c'est-à-dire la société civile particulièrement appréciées.

Intervention de la Délégation CGT

Financer l'action régionale ...

Le titre choisi pour l'avis du CESER NA consacré à l'évolution de la capacité financière de la Région Nouvelle-Aquitaine au regard de ses compétences nous semble particulièrement pertinent tant il démontre que les questions budgétaires, hélas trop souvent envisagées exclusivement sous un angle technique, voire technocratique, constituent d'abord un acte politique. Financer l'action régionale, c'est donc organiser et mettre en œuvre les choix politiques d'une collectivité, quelle qu'elle soit d'ailleurs, européenne, nationale, régionale, départementale ou locale.

L'autosaisine réalisée par le CESER NA intervient dans une séquence de dégradation constante des finances locales depuis maintenant près de deux décennies. Les politiques d'austérité menées par les gouvernements successifs ont conduit à une fragilisation des collectivités territoriales. L'austérité érigée en dogme alliée à des réformes institutionnelles visant d'abord les collectivités territoriales remettent en cause les principes fondamentaux issus de la décentralisation que sont la proximité de l'action publique, la libre administration des collectivités et l'autonomie financière.

La diminution des ressources fiscales et financières se traduit par une réduction à la baisse des ambitions politiques présentées par les candidats.es lors des séquences électorales. Nous arrivons donc à un paradoxe qui risque de ne pas correspondre aux besoins identifiés mais plutôt aux ressources financières disponibles mettant en danger le développement des territoires et de ses habitants.es et ne répondant pas aux engagements pris auprès des électeurs/électrices. Par ailleurs, la remise en cause régulière par l'Etat de ses engagements, y compris contractualisés, induit, pour le Conseil Régional, une construction particulièrement acrobatique de la trajectoire programmatique pluriannuelle... c'est comme si vous vous évertuiez à tracer et baliser un sentier de randonnée, tandis que d'autres provoquent éboulis et avalanches au-dessus de vos têtes !

Pour la CGT, les auditions et le travail d'analyse et de réflexion réalisés par la commission ont permis la production d'un avis clair, argumenté et objectif s'agissant des capacités financières de la collectivité. Bien sûr nous n'en partageons pas intégralement les constructions ; nous sommes par exemple très réservés, comme dit par ailleurs, sur le zèle déployé concernant la trajectoire de désendettement qui est en Nouvelle-Aquitaine beaucoup plus rapide que les exigences portées par l'Europe.

Nous soutenons par contre intégralement les recommandations visant à renforcer l'expertise et le contrôle s'agissant de la collecte et de l'analyse des données, y compris à partir du réseau Finances publiques et Chambre régionale des comptes. La question des Datas est un sujet majeur ; l'internalisation de son traitement au sein de la collectivité est de nature à sécuriser l'action de la Région et à renforcer son autonomie.

La CGT votera l'avis.

Intervention de la Délégation CFDT

Mesdames et Messieurs,

La délégation CFDT tient d'abord à saluer la qualité du travail conduit par le CESER. Cette contribution met en lumière, avec rigueur, une réalité que nous partageons pleinement : la Région Nouvelle-Aquitaine est engagée dans un modèle financier qui reste soutenable à ce jour, mais dont les marges de manœuvre se resserrent fortement.

Ce document montre clairement la progression d'une ressource fiscale devenue de moins en moins lisible et de plus en plus déconnectée des dynamiques territoriales, la baisse de l'épargne nette, l'augmentation de l'endettement et la montée des charges financières. Autrement dit, la Région agit encore, mais avec des marges de manœuvre plus contraintes, dans un cadre où l'autonomie financière ne garantit plus toujours une autonomie décisionnelle réelle.

Pour la CFDT, ces constats rejoignent nos orientations confédérales sur la décentralisation : une décentralisation utile ne peut être ni un empilement de contraintes, ni un transfert de responsabilités sans moyens, ni une autonomie de façade. Elle doit au contraire garantir des compétences claires, des ressources pérennes, de la lisibilité budgétaire et de vraies capacités d'action au service des habitants, des territoires et du service public.

C'est pourquoi nous appelons à poursuivre ces travaux collectivement, dans un esprit de responsabilité et de dialogue.

Aussi, nous demandons que cette contribution soit présentée dès que possible à Mme le Préfet de Région, à M. le Président du Conseil régional, à M. le Président de la Chambre régionale des comptes, ainsi qu'aux parlementaires de Nouvelle-Aquitaine. A défaut la CFDT prendra sa part et endossera son rôle d'ambassadeur du CESER.

Car ce travail n'est pas seulement un diagnostic : c'est une base de discussion indispensable pour défendre une décentralisation plus juste, plus cohérente et plus efficace, au service de l'intérêt général.

Je vous remercie.

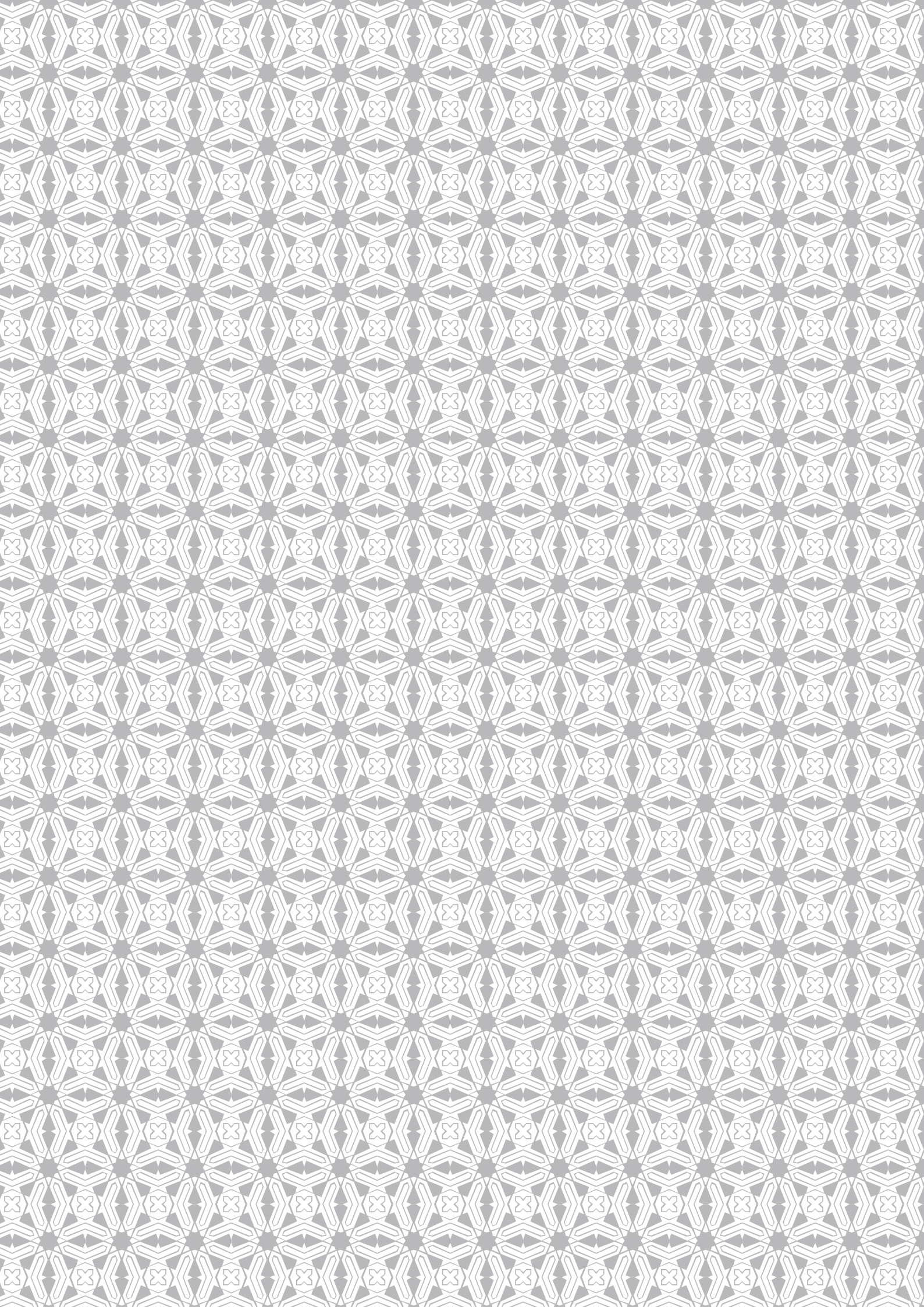
Intervention de la Délégation FSU

Nous tenons tout d'abord à remercier la commission pour la qualité du document présenté, qu'elle considère comme particulièrement pédagogique. Ce travail constitue un support utile, qui pourra être étudié afin d'identifier les marges de manœuvre dont disposent les Régions.

Nous souhaitons néanmoins formuler deux observations, qui se veulent davantage des pistes de réflexion que des critiques. D'une part, il aurait été intéressant de mettre ce document en regard des budgets des autres Régions. Une telle comparaison pourrait en effet apporter un éclairage supplémentaire sur les leviers d'action dont disposent les collectivités régionales.

D'autre part, la troisième partie du document approfondit le travail par piliers, mais sans toujours identifier ce qui relève d'une part incompressible, ce qui relève de choix politiques possibles, ou encore si les financements répondent totalement aux besoins, en lien avec des compétences partagées ou non. Ce constat n'enlève rien à la qualité du travail réalisé et apparaît d'ailleurs compréhensible, dans la mesure où la question des évolutions possibles en matière de financement relève de choix et d'arbitrages qui demande une expertise.

Enfin, la FSU considère que cette contribution pourrait également présenter un intérêt dans un cadre universitaire, notamment pour des collègues et des étudiant-es en économie à un niveau avancé d'études, tant elle offre des éléments d'analyse riches et accessibles. »



FINANCER L'ACTION RÉGIONALE

L'évolution de la capacité financière de la région Nouvelle-Aquitaine au regard de l'exercice de ses compétences

La Région Nouvelle-Aquitaine exerce ses missions dans un cadre institutionnel et financier en constante évolution. Depuis plus de vingt ans, des réformes successives ont redéfini le périmètre des compétences des Régions, leurs responsabilités financières, les ressources mobilisables ainsi que les partenariats dans lesquels les Contrats de plan État-Région (CPER) et les fonds européens jouent un rôle structurant. Ainsi, les marges de manœuvre de la Région Nouvelle-Aquitaine dépendent à la fois de l'évolution de ses recettes, de la nature des compétences exercées et des contraintes associées, mais aussi du cadre contractuel et partenarial qui conditionne la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques.

Dans un contexte d'attribution et de compétences croissantes, comment continuer à financer l'action publique régionale dans les conditions complexes qui façonnent aujourd'hui l'espace décisionnel de la Région Nouvelle-Aquitaine ? C'est la question centrale à laquelle cette contribution du CESER cherche à apporter des éclairages.

Le CESER met en lumière les limites du cadre actuel de la décentralisation. L'enchevêtrement des compétences, la dépendance aux financements externes et la réduction des marges d'arbitrage nuisent à la lisibilité et l'efficacité de l'action publique territoriale. Une réflexion plus large est nécessaire pour clarifier et rationaliser la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, afin de renforcer la cohérence, la soutenabilité et l'efficacité de l'action régionale, tout en garantissant la continuité des missions de service public. Le citoyen, en tant qu'électeur, contributeur et/ou bénéficiaire des actions du Conseil régional devrait pouvoir distinguer plus facilement les contours, les capacités et les limites du pouvoir d'agir de l'Assemblée régionale.

Le CESER, l'autre Assemblée de la Région

Le Conseil économique social et environnemental régional, l'autre assemblée de la Région, assume un rôle consultatif auprès du Conseil régional. C'est une institution composée de femmes et d'hommes engagés, placée aux côtés du Conseil régional pour améliorer l'action publique par des propositions qui éclairent la décision politique. Riche de la diversité de ses membres, l'Assemblée rassemble une représentation fidèle de la société civile organisée.



Ceser Nouvelle-Aquitaine ceser-nouvelle-aquitaine.fr

SITE DE BORDEAUX

14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 Bordeaux Cedex
Tél. 05 57 57 80 80

SITE DE LIMOGES

27 boulevard de la Corderie
CS 3116
87031 Limoges Cedex
Tél. 05 55 45 19 80

SITE DE POITIERS

15 rue de l'Ancienne Comédie
CS 70575
86021 Poitiers Cedex
Tél. 05 49 55 77 77