

## Compte Financier Unique 2023

### ■ Session du 18/06/2024

### ■ Avis présenté par M. Damien MARTINEAU, Rapporteur général du Budget, au nom du Groupe d'appui Budget

*Entendues les interventions de M. Yvic KERGROACH (CGT), Mmes Isabelle THOUMIN (CFDT), Marika VIDAILLAC (CRAJEP), Sophie GEISLER (MEDEF), MM. Eric GIRARDEAU (U2P), Frédéric TRIOU (CFE-CGC), Mme Nathalie COCHET (CCIR), M. Hubert LARDEUX (FO),*

*Entendue l'intervention de M. Laurent DEJOIE, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale ».*

**89 votants : adopté par 87 pour, 0 contre, 2 abstentions.**

## Sommaire

---

<b>Préambule.....</b>	<b>3</b>
<b>Éléments de contexte.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Décryptage de l'équilibre budgétaire 2023.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. La section de fonctionnement.....</b>	<b>4</b>
Recettes .....	4
Dépenses.....	6
<b>1.2. L'épargne brute .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. La section d'investissement.....</b>	<b>7</b>
Recettes .....	7
Dépenses.....	8
<b>1.4. L'emprunt d'équilibre et le résultat de l'exercice .....</b>	<b>9</b>
Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement.....	9
Affectation du résultat de l'exercice 2023 .....	10
<b>1.5. Les fonds européens .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Dette régionale et restes à payer.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. La dette régionale .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. Les restes à payer (RAP) .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Observations des commissions thématiques du CESER.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Santé – Social (C1) .....</b>	<b>14</b>
<b>3.2. Economie – Emploi – Recherche – Innovation (C2) .....</b>	<b>15</b>
<b>3.3. Infrastructures – Mobilités – Infrastructures de l'information et de la communication – Énergies (C3) .....</b>	<b>15</b>
<b>3.4. Aménagement du territoire - Cadre de vie - Environnement (C4) ..</b>	<b>15</b>
<b>3.5. Éducation – Formation – Métiers de demain (C5) .....</b>	<b>16</b>
Taux de réalisation.....	16
<b>3.6. Culture – Patrimoine – Sport – Tourisme – Vie associative (C6) .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Certification des comptes 2023.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1. Attestation de conformité de la Cour des comptes .....</b>	<b>19</b>
<b>4.2. Conclusions des travaux de commissariat aux comptes .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Bilan 2023 du Schéma Stratégique de Promotion des Achats publics Socialement et Ecologiquement Responsables (SSPASER).....</b>	<b>21</b>

## Préambule

---

Le compte financier unique (CFU) 2023 se substitue au compte administratif (CA) de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable. Si la Région a fait le choix de s'inscrire dans le cadre de l'expérimentation de ce document unique dès l'exercice 2022, la loi de finances 2024 prévoit la généralisation de la mise en œuvre du CFU pour l'ensemble des collectivités territoriales au plus tard au titre de l'exercice 2026.<sup>1</sup>

Le présent avis a été établi sur la base des documents budgétaires communiqués par la Région le 7 juin 2024<sup>2</sup>. La transmission de l'état des dépenses par programme budgétaire, à la demande du CESER, a été faite le 10 juin mais sa transmission tardive a limité le temps d'analyse, ce qui n'a pas permis d'approfondir les documents avant les temps d'échange avec les élus régionaux.

## Éléments de contexte

---

En 2023, la situation économique de la France est marquée par une croissance modérée, malgré les incertitudes globales liées aux guerres et tensions politiques internationales, au repli des grandes économies occidentales. L'inflation, encore relativement élevée (+ 4,1 %), reste une préoccupation majeure, impactant le pouvoir d'achat des ménages. Elle est freinée par des taux d'intérêts élevés sur toute la zone euro qui limitent les investissements. La croissance est relativement faible en France (+ 0,9 %) et le marché de l'emploi montre des signes de résilience avec un taux de chômage en légère baisse. Toutefois, la dette publique élevée demeure un défi significatif.

Pour autant, le territoire ligérien a confirmé sa résilience avec un taux de chômage de 5,8 % (première région française), des chiffres d'affaires en hausse pour les secteurs de l'industrie (+ 8,4 %) et la construction (+ 4,2 %) et une activité marchande qui croît de 3,1 %. Quelques signaux d'alerte attirent l'attention dans plusieurs domaines dont la hausse des défaillances d'entreprises et le net recul des logements autorisés<sup>3</sup> (permis de construire).

---

<sup>1</sup> Expérimentation du CFU, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu>

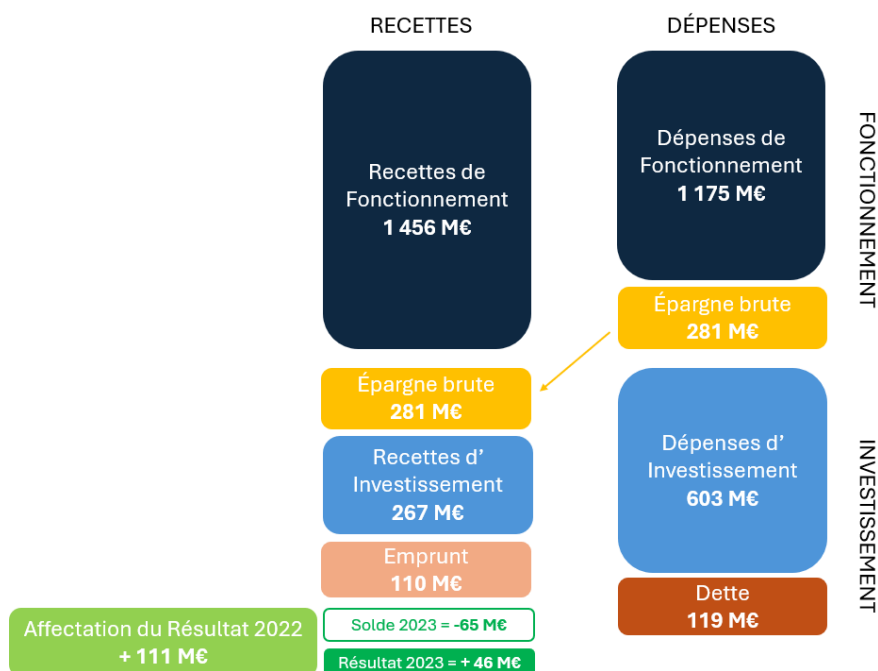
<sup>2</sup> Liste des documents : CFU 2023, maquette budgétaire, rapport du commissaire aux comptes et attestation de la Cour des comptes / Chambre régionale des comptes

<sup>3</sup> INSEE,

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1047#:~:text=Un%20logement%20autoris%C3%A9%20est%20un,opposition%20%C3%A0%20une%20d%C3%A9claration%20pr%C3%A9alable.>

# 1. Décryptage de l'équilibre budgétaire 2023

L'équilibre budgétaire de la Région au titre de l'exercice 2023 est le suivant :

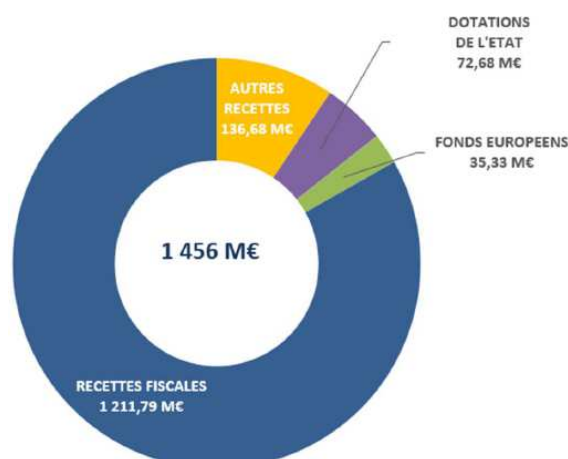


Le résultat 2023 (+ 46 M€) est la somme de l'affectation du résultat 2022 (+ 111 M€) et du solde 2023 (- 65 M€). Ce solde négatif pour 2023 avait été anticipé par la Région afin de revenir au niveau historique observé pour le résultat et ainsi de moins recourir à l'emprunt (cf. partie 1.4).

## 1.1. La section de fonctionnement

### Recettes

Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 1 456 M€ pour l'exercice 2023 (*vs. 1 415 M€ en 2022*). Elles sont donc en augmentation de 41 M€ (+ 2,9 %) par rapport au CFU 2022 et conforme au montant inscrit au Budget Primitif (BP) 2023 ajusté des Décisions Modificatives (DM) :



Document Région Pays de la Loire

Si une augmentation majeure des recettes est constatée sur les fonds européens (+ 24,3 M€) par rapport à 2022, la hausse globale des recettes s'explique en premier lieu par la dynamique des recettes fiscales (+ 43,3 M€), comparable à l'inflation observée en 2023, présentée dans le tableau ci-dessous.

### Recettes fiscales

Recettes fiscales (en M€)	CA 2021	CFU 2022	Total voté 2023	CFU 2023	Évolution CFU 2023/2022 (en M€)	Évolution CFU 2023/2022 (en %)
Fractions TVA - Taxe sur la valeur ajoutée	710,6	780,5	817,5	794,8	14,3	1,8%
TICPE - Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques	213,2	208,7	211,2	214,6	5,9	2,8%
Taxe sur les certificats d'immatriculation	136,6	111,1	133,3	135,9	24,8	22,3%
Ressources FPA - Formation Professionnelle Apprentissage	19,2	33,1	30,3	29,1	-3,9	-11,9%
IFER - Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux	35,0	35,1	35,9	37,3	2,1	6,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1 114,6</b>	<b>1 168,5</b>	<b>1 228,3</b>	<b>1 211,8</b>	<b>43,3</b>	<b>3,7%</b>
<b>Taux de réalisation de</b>				<b>98,7%</b>		

Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en augmentation de 14,3 M€, représentent les deux tiers des recettes fiscales et près de 55 % des recettes totales de fonctionnement. Si elles sont en augmentation par rapport au CFU 2022, leur montant est inférieur aux prévisions (- 22,7 M€).

S'agissant de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), la part forfaitaire versée à la Région a évolué de manière notable (+ 12 M€), principalement sous l'effet de la pérennisation du mécanisme de compensation financière du Ségur de la Santé. Cette augmentation est à mettre en perspective de la baisse des recettes à périmètre constant (- 6,1 M€).

La Région bénéficie également de l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2023 des nouvelles dispositions fiscales qu'elle a votées pour la taxe sur les certificats d'immatriculation, à savoir la fin de l'exonération fiscale pour les véhicules hybrides (+ 17,1 M€) et la hausse du tarif par cheval fiscal (+ 7,7 M€).

Le CESER rappelle que la Région, à l'instar de toutes les Régions, a une autonomie fiscale limitée. Elle dépend majoritairement des diverses ressources qui lui sont consenties au travers des lois de finances. Elle n'est pas habilitée à lever l'impôt mais peut fixer les taux des deux taxes directes suivantes, dans la limite fixée par l'État :

- La taxe sur les certificats d'immatriculation<sup>4</sup> (136 M€)
- La part de TICPE dite « modulation » ou « part Grenelle » (42 M€).

Ces recettes s'élèvent à 178 M€ soit 12 % des recettes de fonctionnement.

Enfin, les ressources fiscales liées au financement de la formation professionnelle sont en retrait de 3,9 M€ par rapport à 2022, tandis qu'une augmentation de 2,1 M€ s'est opérée sur l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) en raison d'une circulation en hausse

<sup>4</sup> 51 € par cheval fiscal lors de l'immatriculation

des trains sur le réseau régional et de la fin des exonérations dont bénéficient les réseaux de fibre optique installés depuis plus de cinq ans.

## Dépenses

Dépenses (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023
Total des crédits - Fonctionnement	1 160,2	1 157,0	1 177,1	1 179,8	1 222
Réalisations - Fonctionnement	1 131,8	1 080,1	1 130,4	1 140,1	1 175
Taux de réalisation - Fonctionnement	97,6%	93,4%	96,0%	96,6%	96,2%

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement s'élève à 96,2 % pour 2023 et se maintient au niveau de sa moyenne des dernières années.

### Par priorité régionale

Les dépenses de fonctionnement par priorité régionale au titre de l'exercice 2023 sont les suivantes :

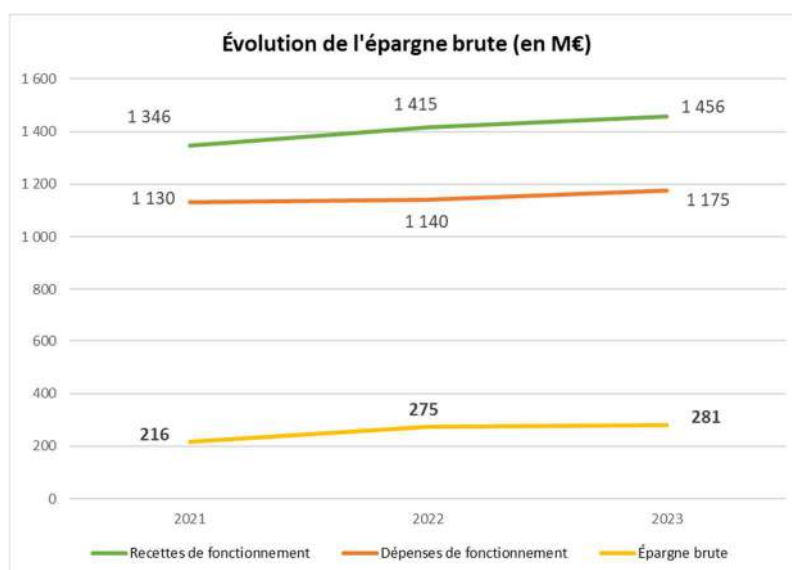
Crédits de paiement (en M€)	Fonctionnement			Taux de réalisation	Évolution CFU 2023/2022 (en M€)	Évolution CFU 2023/2022 (en %)
	CFU 2022	Total voté 2023	CFU 2023			
1 - Agir en faveur de l'emploi et des entreprises	247	256	233	90,9%	-14	-5,8%
2 - Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne	118	128	127	98,5%	9	7,2%
3 - Promouvoir une écologie positive	420	453	434	95,9%	14	3,3%
4 - Territoires, efficacité et simplicité	355	384	382	99,2%	27	7,6%
<b>TOTAL</b>	<b>1 140</b>	<b>1 222</b>	<b>1 175</b>	<b>96,2%</b>	<b>35</b>	<b>3,1%</b>

Ces variations font l'objet d'une analyse plus détaillée par les commissions thématiques du CESER dans la partie 3 de cet avis.

S'agissant de la priorité 4 « Territoires, efficacité et simplicité », celle-ci enregistre une augmentation de 27 M€ par rapport au CFU 2022, conforme aux prévisions au regard du taux de réalisation de 99,2 %, et se décompose comme suit :

- + 9 M€ au titre des frais financiers (intérêts de la dette)
- + 7 M€ au titre des fonds européens
- + 7 M€ au titre des dépenses de personnel, dont 2 M€ de mesures contraintes auxquelles s'ajoutent 2,2 M€ pour la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat à destination des agents régionaux et 2 M€ pour des créations de postes (notamment ceux créés dans le cadre du transfert du Fonds européen de développement régional (FEDER))
- + 4 M€ au titre des charges générales, dont 3 M€ pour provisionner les risques (prêts à des entreprises, participations, risques contentieux, etc.) conformément aux exigences de la démarche de certification des comptes.

## 1.2. L'épargne brute



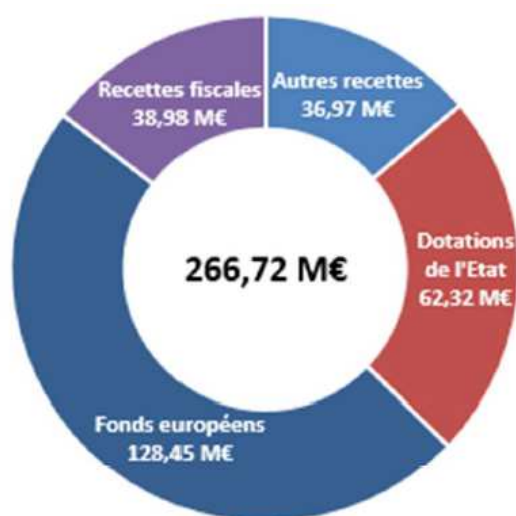
L'épargne brute (281 M€) est meilleure que celle affichée à l'issue des décisions modificatives de l'exercice 2023 (234 M€). L'écart constaté (+ 47 M€) s'explique par des dépenses réelles de fonctionnement inférieures aux crédits votés (1 175 M€ vs. 1 222 M€), le réalisé étant nécessairement inférieur au prévisionnel du fait des aléas impactant les projets et les coûts.

Pour information, un point de taux de non-réalisation sur les dépenses de fonctionnement a « mathématiquement » pour effet d'augmenter de près de 12,2 M€ l'épargne brute.

## 1.3. La section d'investissement

### Recettes

Les recettes d'investissement s'élèvent à 266,7 M€ pour l'exercice 2023 (vs. 287,7 M€ en 2022). Elles sont donc en diminution de 21 M€ (- 7,3 %) par rapport au CFU 2022 et de 94,4 M€ (- 26,1 %) par rapport au Budget Primitif (BP) 2023 ajusté des Décisions Modificatives (DM) :



Document Région Pays de la Loire

La baisse enregistrée par rapport au CFU 2022 s'explique par des diminutions sur la dotation Relance (- 11,8 M€), sur le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA (- 6,4 M€), sur la part de TICPE dite « modulation » ou « part Grenelle » (- 1,6 M€) et sur d'autres recettes de politiques publiques (- 2 M€).

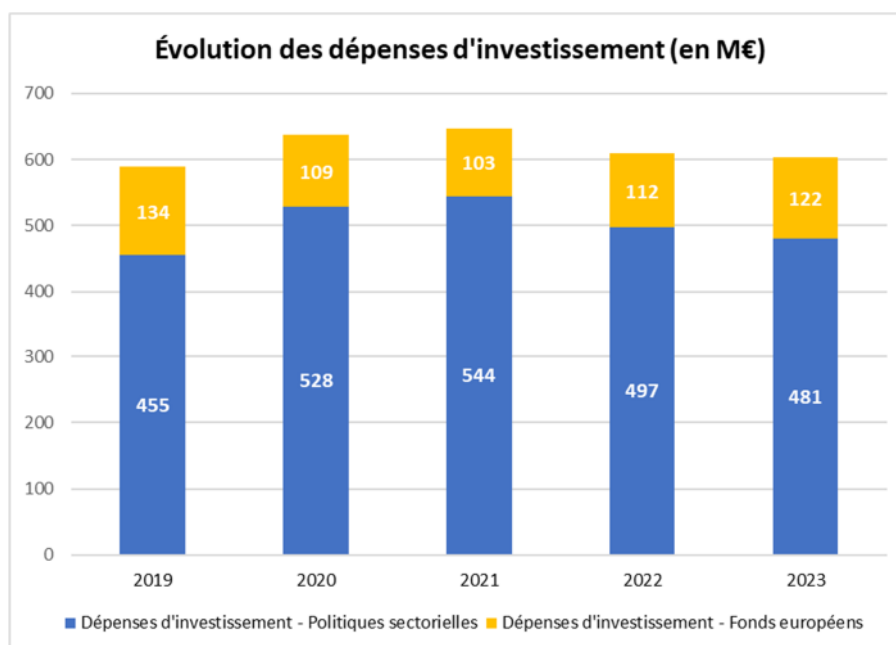
Seules les recettes de fonds européens sont en augmentation (+ 1 M€) par rapport au CFU 2022 mais très largement en-deçà du montant attendu (- 87,5 M€), expliquant en grande partie l'écart entre le CFU 2023 et le BP 2023 ajusté des DM. Ces écarts habituellement constatés sont inhérents au mécanisme spécifique de versement des fonds européens et à la temporalité des projets soutenus.

## Dépenses

Dépenses (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Total des crédits (hors dette) - Investissement</b>	639,6	725,9	726,3	731,4	709
<b>Réalisations (hors dette) - Investissement</b>	586,9	637,1	647,3	608,4	603
<b>Taux de réalisation - Investissement</b>	<b>91,8%</b>	<b>87,8%</b>	<b>89,1%</b>	<b>83,2%</b>	<b>85,1%</b>

Le taux de réalisation (hors dette) en investissement au titre de l'exercice 2023 est de 85,1 %, en légère augmentation après une baisse observée en 2022.

L'évolution des dépenses d'investissement (hors dette) mise en perspective des fonds européens est représentée ci-dessous :



Les dépenses d'investissement des politiques sectorielles s'établissent à 481 M€ en 2023, en diminution par rapport aux années Covid. Si ces dépenses demeurent supérieures à l'exercice 2019 (+ 26 M€), il convient toutefois de les mettre en perspective avec l'inflation observée sur la période. Le niveau d'investissement cumulé se stabilise autour de 600 M€ avec un ratio 80/20 entre les politiques sectorielles et les fonds européens.



## Par priorité régionale

Les dépenses d'investissement, y compris celles financées par les fonds européens et le remboursement de la dette, par priorité régionale au titre de l'exercice 2023 sont les suivantes :

Crédits de paiement (en M€)	Investissement			Taux de réalisation	Évolution CFU 2023/2022 (en M€)	Évolution CFU 2023/2022 (en %)
	CFU 2022	Total voté 2023	CFU 2023			
1 - Agir en faveur de l'emploi et des entreprises	113	115	108	94,1%	-5	-4,2%
2 - Donner les meilleures chances de réussite à la jeunesse ligérienne	163	166	169	101,9%	6	3,4%
3 - Promouvoir une écologie positive	102	122	107	87,8%	5	4,8%
4 - Territoires, efficacité et simplicité	354	425	339	79,9%	-15	-4,1%
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>	<b>827</b>	<b>723</b>	<b>87,4%</b>	<b>-9</b>	<b>-1,2%</b>

Ces variations font l'objet d'une analyse plus détaillée par les commissions thématiques du CESER dans la partie 3 de cet avis.

S'agissant de la priorité 4 « Territoires, efficacité et simplicité », celle-ci enregistre une diminution de 15 M€ par rapport au CFU 2022. Le taux de réalisation de 80 % s'explique essentiellement par des crédits prévus au titre des fonds européens qui n'ont pas été mandatés (90 M€), bien qu'une hausse de 11 M€ a été opérée par rapport au CFU 2022.

Enfin, les dépenses d'amortissement du capital de la dette sont en diminution de 4 M€ et s'élèvent à 119 M€ (*vs. 123 M€ en 2022*).

De même, les dépenses d'administration générale et de politiques territoriales enregistrent une baisse de 21 M€ (*97 M€ vs. 118 M€*) qui se limite à 3 M€ à périmètre constant. Les dépenses relatives aux politiques territoriales de la Région, notamment contractuelles, feront également l'objet d'observations des commissions thématiques du CESER dans la partie 3 de cet avis.

## 1.4. L'emprunt d'équilibre et le résultat de l'exercice

### Emprunt d'équilibre et capacité de désendettement

Au 31 décembre (en M€)	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CFU 2022	Total voté 2023	CFU 2023
Stock de la dette (A)	1 647	1 816	1 969	2 081	2 084	2 072
Remboursement du capital de la dette	127	106	112	123	118	119
Intérêts de la dette	28	28	27	28	39	37
Emprunt annuel d'équilibre	125	275	265	235	119	110
Épargne brute (B)	344	217	216	275	234	281
Capacité de désendettement (A/B)	4,8 ans	8,4 ans	9,1 ans	7,6 ans	8,9 ans	7,4 ans

Les investissements réalisés lors de la crise Covid ont contribué à faire passer la capacité de désendettement de la Région de 4,8 à 9,1 années entre 2019 et 2021. Après un infléchissement lors de l'exercice 2022 à hauteur de 7,6 années, l'exercice 2023 marque une stabilisation de ce ratio à 7,4 années et un retour à un niveau d'emprunt (110 M€) comparable à l'exercice 2019.

Le CESER prend acte de la volonté de contenir l'endettement régional, en réduisant le recours à l'emprunt, ce qui a pour effet d'améliorer sa capacité de désendettement. Il sera attentif lors des prochaines échéances budgétaires sur la façon dont cette stratégie financière sera mise au service des besoins des Ligériens et des projets de la Région.

## Affectation du résultat de l'exercice 2023

En M€	Fonctionnement	Investissement	TOTAL
<b>Résultat 2023</b>	<b>280,4</b>	<b>-234,2</b>	<b>46,2</b>
Résultat 2022	227,9	-116,9	110,9
Résultat 2021	188,8	-143,4	45,4
Résultat 2020	249,1	-202,4	46,7
Résultat 2019	348,1	-315,8	32,3

Le résultat de l'exercice 2023, d'un montant de 46,2 M€ est affecté au Budget Supplémentaire 2024 (cf. avis séparé). La forte diminution par rapport au résultat 2022 est à rapprocher d'un retour au niveau historique observé lors des dernières années et de la stratégie dite de « trésorerie zéro » adoptée par la Région dans un contexte de hausse des taux d'intérêt.

## 1.5. Les fonds européens

Les recettes liées aux fonds européens<sup>5</sup> sont à mettre en regard des dépenses qu'ils financent :

Crédits de paiement (en M€)	Dépenses		Recettes		SOLDE		Évolution CFU 2023/2022 (en M€)
	CFU 2022	CFU 2023	CFU 2022	CFU 2023	CFU 2022	CFU 2023	
Fonds européens - Fonctionnement	5,4	12	11,1	35	5,7	23	17,3
Fonds européens - Investissement	111,5	122	127,4	128	15,9	6	-9,9
<b>TOTAL</b>	<b>116,8</b>	<b>134</b>	<b>138,4</b>	<b>163</b>	<b>21,6</b>	<b>29</b>	<b>7,4</b>

Le tableau ci-dessus montre que les recettes de fonctionnement sont supérieures aux dépenses financées à la fois en 2023 et 2022, pour respectivement 23 M€ et 5,7 M€, ce qui a un effet favorable sur le niveau de l'épargne brute du même montant.

<sup>5</sup> Région Pays de la Loire - <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/les-missions-regionales/europe/comprendre-les-fonds-europeens/les-fonds-europeens-en-region>

L'excédent des recettes sur les dépenses d'investissement de respectivement 6 M€ et 15,9 M€ est sans impact sur le niveau de l'épargne brute mais permet de réduire l'emprunt d'équilibre du même montant, soit 29 M€ au total pour 2023.

Crédits de paiement (en M€)	Dépenses		Recettes		SOLDE		Évolution CFU 2023 / BP 2023 (en M€)
	BP 2023	CFU 2023	BP 2023	CFU 2023	BP 2023	CFU 2023	
Fonds européens - Fonctionnement	26,3	12	42,9	35	16,6	23	6,4
Fonds européens - Investissement	213,6	122	215,9	128	2,3	6	3,7
<b>TOTAL</b>	<b>240,0</b>	<b>134</b>	<b>258,8</b>	<b>163</b>	<b>18,9</b>	<b>29</b>	<b>10,1</b>

Le tableau ci-dessus montre que le BP 2023 avait déjà anticipé des recettes supérieures aux dépenses au titre de l'exercice 2023.

Le CESER examinera à la fin de chaque programmation l'équilibre entre les dépenses et les recettes des fonds européens sur la période.

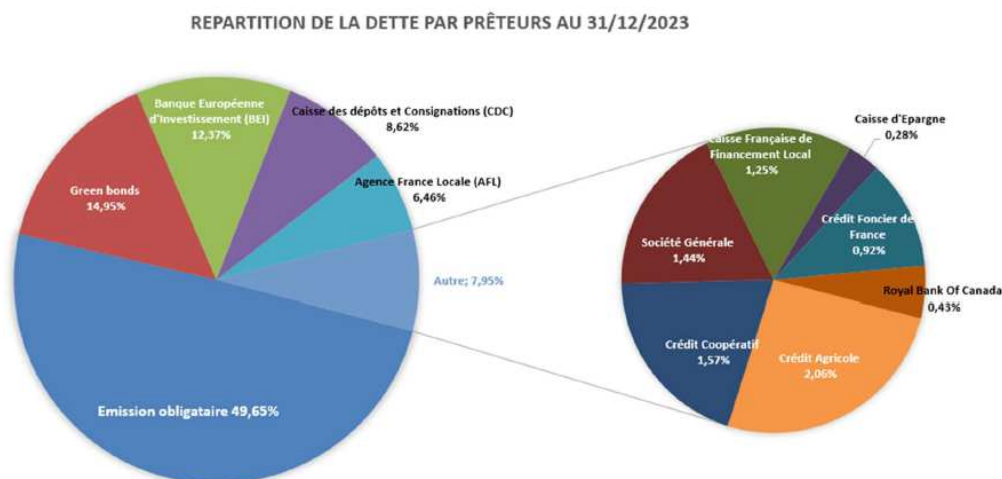
## 2. Dette régionale et restes à payer

### 2.1. La dette régionale

Comme évoqué précédemment, les investissements réalisés lors de la crise Covid ont fait passer la capacité de désendettement de la Région de 4,8 à 9,1 années entre 2019 et 2021. L'exercice 2023 marque une stabilisation de ce ratio à hauteur de 7,4 années après le fort infléchissement observé en 2022.

La Région s'attache à poursuivre la diversification de sa dette afin de réduire sa dépendance à l'égard du secteur bancaire, a fortiori dans un contexte de normalisation des taux. Ainsi l'emprunt obligataire représente 50 % de sa dette contractée (vs. 8 % auprès du secteur bancaire).

Au 31 décembre 2023, l'encours de dette s'analyse comme suit :

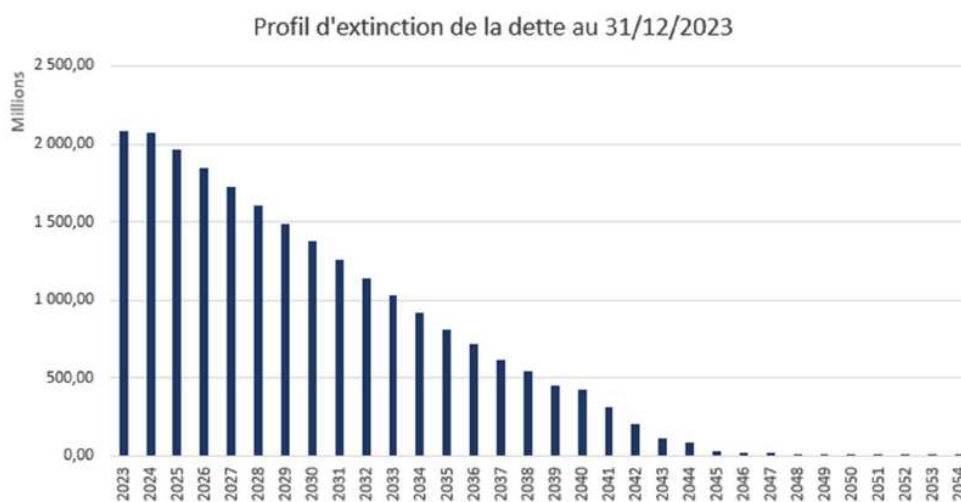


*Document Région Pays de la Loire*

Les principales caractéristiques de la dette financière sont les suivantes :

- Une durée moyenne de 9,5 ans (vs. 9,4 en 2022, 9,3 ans en 2021 et 8,3 ans en 2020) ;
- Un taux moyen de 1,53 % (vs. 1,30 % en 2022, 1,33 % en 2021 et 1,44 % en 2020) ;
- 89 % de la dette à taux fixe (vs. 87 % en 2022 et 83 % en 2021 & 2020) ;
- 7 % de la dette à taux variable (vs. 9 % en 2022 et 13 % en 2021 & 2020) ;
- 4 % de dette à taux zéro (stable depuis 2017, compris entre 3,9 % et 4,4 %).

L'extinction de la dette au 31 décembre 2023 sur les années à venir est le suivant :



*Document Région Pays de la Loire*

Les intérêts de la dette (37 M€) ont augmenté en 2023 (+ 9 M€, soit une augmentation de 32 % par rapport à 2022) dans un contexte de remontée des taux longs (emprunts à long terme). Pour autant, le taux moyen de la dette est contenu à 1,53 % sous l'effet des emprunts réalisés antérieurement et qui sont principalement à taux fixe ou zéro (93 % en cumulé).

Les lignes d'emprunts des 110 M€ contractés en 2023 par la Région, toutes au format obligataire, sont les suivantes :

Date d'encaissement	Type	Date d'échéance	Durée	Montant	Taux d'intérêt	Classification
21/04/2023	Obligataire	21/04/2038	15	10 000 000,00 €	EURIBOR3M + 0,55%	1A
27/04/2023	Obligataire	27/04/2043	20	30 000 000,00 €	3,736% (fixe)	1A
06/06/2023	Obligataire	06/06/2039	16	20 000 000,00 €	3,7% (fixe)	1A
06/06/2023	Obligataire	06/06/2032	9	20 000 000,00 €	EURIBOR3M + 0,47%	1A
24/10/2023	Obligataire	24/10/2038	15	30 000 000,00 €	4,216% (fixe)	1A

## 2.2. Les restes à payer (RAP)

Les restes à payer (RAP) représentent le cumul des autorisations de programme (investissement) ou d'engagement (fonctionnement) ouvertes au cours de l'exercice et des exercices antérieurs pour lesquels aucun crédit de paiement n'a été réservé au 31 décembre 2023 :

Au 31 décembre (en M€)	2021	2022	2023
Fonctionnement	613,4	701,6	670,0
Investissement	1 798,6	2 021,5	1 936,1
<b>TOTAL</b>	<b>2 412,0</b>	<b>2 723,0</b>	<b>2 606,1</b>

Les RAP sont en diminution de 117 M€, tant en fonctionnement (- 31,6 M€) qu'en investissement (- 85,4 M€). Cette baisse est toutefois à mettre en perspective avec le ratio de couverture qui traduit la durée résiduelle nécessaire au financement des restes à payer (en années) sur la base des crédits de paiements mandatés durant l'exercice. Il s'établit comme suit :

- Fonctionnement : 0,81 année (vs. 0,73 année en 2022, 0,73 année en 2021 et 0,69 année en 2020)
- Investissement : 3,79 années (vs. 3,22 années en 2022, 3,22 années en 2021 et 3,60 années en 2020).

Par ailleurs, les montants qui seront réellement payés au titre de ces restes à payer seront très probablement d'un montant inférieur, compte tenu du fait que les autorisations votées ne sont jamais affectées en totalité et que les crédits de paiement ne sont également pas mandatés à 100 % (cf. taux de réalisation).

## 3. Observations des commissions thématiques du CESER

---

### 3.1. Santé – Social (C1)

#### *Fonctionnement*

**E502 Déployer des formations sanitaires et sociales de qualité :** Le CESER note une augmentation de 7,6 % par rapport au CFU 2022, qui va dans le sens du déploiement du Schéma Régional des Formations Sanitaires et Sociales (SRFSS).

**E503 Financer des apprenants engagés vers l'emploi :** Le CESER note un taux d'exécution à 91 % de cette ligne qui concerne pour 11 M€ (25 %) les bourses et rémunérations des apprenants des formations Sanitaires et sociales (dont les formations « je prépare mon parcours vers la formation d'aide-soignant »).

**J500 Accompagner la jeunesse :** Le CESER note un recul de 15 % par rapport au CFU 2022. Le CESER se questionne sur cette baisse de financement alors que la jeunesse est une priorité régionale. Une évaluation globale (quantitative et qualitative) des actions menées dans le cadre de ce rapport est nécessaire.

**S105 Promouvoir l'égalité, le civisme et l'engagement :** Le CESER constate que l'évolution (+ 14%) du CFU 2023 versus 2022 ne reflète pas l'ambition régionale initiale, car 32 % des crédits votés sur 2023 n'ont pas été consommés.

**S201 Agir en faveur de la santé avec les acteurs des territoires :** Le CESER constate que 204 780 € n'ont pas été utilisés (différence entre le CFU et le total voté 2023), soit 10,5 %. Cela est dû à un nombre de demandes de subvention au titre de l'axe innovation en santé moindre que prévu. Les crédits ont été redéployés vers d'autres directions à la clôture de l'exercice budgétaire. Le CESER se questionne sur la raison de cette sous-consommation : accès à l'information, complexité de montage des dossiers, temporalité des projets... Il suivra avec attention le déploiement de cette ligne dans le budget 2025.

#### *Investissement*

**E502 Déployer des formations sanitaires et sociales de qualité :** Le CESER note une sous consommation est signifiée dans le CFU 2023 par rapport au total voté 2023 (-51 %), liée au retard dans Les retards dans les plannings de travaux des différents instituts subventionnés par la Région et dans la construction du futur pôle d'excellence du Mans.

**J500 Accompagner la jeunesse :** Le CESER n'a pas d'information sur la destination initiale des 600 000 € votés en 2023, qui ont été intégralement non consommés. Il s'étonne de ce résultat.

**S105 Promouvoir l'égalité, le civisme et l'engagement :** Le CFU 2023 est au même niveau que celui de 2022, alors que le total voté en 2023 était plus ambitieux. L'axe égalité femmes-hommes a, quant à lui, été intégralement consommé.

**S201 Agir en faveur de la santé avec les acteurs des territoires :** Malgré un écart entre le prévisionnel et le réalisé (+ 33%) en 2023, le CESER note une baisse du réalisé 2023 par rapport à celui de 2022 (-7,5 %).

## 3.2. Economie – Emploi – Recherche – Innovation (C2)

### *Fonctionnement*

**E510 Agir pour préserver la diversité de notre tissu économique au service d'une réindustrialisation durable de notre territoire** : Le CESER note une forte exécution par rapport au CFU 2022, ce qui traduit une bonne dynamique de projets sur les dispositifs « AMI Industrie du futur », « DINAMIC+ » et « Pays de la Loire prêt entreprise ».

**E200 Agir à l'international** : Le CESER s'interroge sur la faible exécution de cette ligne budgétaire compte tenu de l'enjeu important d'ouverture internationale pour la région et du besoin d'accompagnement des acteurs économiques (notamment des PME) à l'export.

**E402 Mobiliser le potentiel académique pour réussir les transitions** : Le CESER note un net recul par rapport au CFU 2022 (-37,9 %). Le CESER se questionne sur cette baisse de financement alors que l'accompagnement des acteurs de l'enseignement supérieur et des organismes de recherche est affiché comme une priorité régionale.

### *Investissement*

**E402 Mobiliser le potentiel académique pour réussir les transitions** : La sous-exécution est très significative (-65,6 %) tout comme sur le **E401 Investir pour des Campus Régionaux attractifs et connectés** (-17,8%), ce qui témoigne d'une faible mobilisation des crédits régionaux. Le CESER s'interroge sur ces taux d'exécution particulièrement faibles.

## 3.3. Infrastructures – Mobilités – Infrastructures de l'information et de la communication – Énergies (C3)

Les taux de réalisation sont globalement satisfaisants sur l'ensemble des lignes budgétaires de la compétence de la commission 3. À noter un taux de réalisation de 89,9 % en dépenses d'investissement sur les transports que la Région justifie par quelques retards dus notamment aux difficultés à mobiliser les ressources humaines sur les nombreux projets engagés.

Le CESER prend acte de ces explications.

## 3.4. Aménagement du territoire - Cadre de vie - Environnement (C4)

La comparaison entre, d'une part, les crédits votés en 2023, et d'autre part, le compte financier unique 2023 ne fait pas apparaître d'écarts significatifs. Cela traduit une bonne exécution budgétaire.

Les dépenses d'investissement pour l'accompagnement des territoires (ligne S200) totalisent un montant de 50,5 M€, proche de 100 % des crédits budgétés pour l'année 2023.

Sur les politiques environnementales, nous notons aussi un bon taux d'exécution des dépenses de fonctionnement.

Le niveau d'exécution des dépenses d'investissement est moindre pour les lignes T100 « préserver la biodiversité » (2,51 M€, soit -21,5 % par rapport aux crédits budgétés) et T102 « reconquérir la ressource en eau » (5,69 M€ soit -15,4 % par rapport aux crédits budgétés).

L'audition de l'élu régional a permis d'éclairer ces décalages par le fait que les travaux sur les digues n'ont pas avancé aussi vite que prévu, notamment sur Noirmoutier et que les actions de certains contrats territoriaux eau ont pris du retard.

Le CESER encourage la Région à maintenir un niveau d'investissement conséquent, compte-tenu des enjeux environnementaux et du nécessaire équilibre territorial.

### 3.5. Éducation – Formation – Métiers de demain (C5)

Au niveau des recettes, on note au niveau du Pacte régional pour l'investissement dans les compétences (PRIC) une forte baisse (-40 M€). La Région indique qu'il s'agit d'un réajustement, « corollaire d'une embellie sur le front de l'emploi ». Si la baisse de la demande en termes de formation est en effet liée à la situation de l'emploi, le CESER tient à apporter une nuance sur l'explication pour laquelle les places ne sont pas remplies. Plus de critères pourraient être pris en compte, en plus de l'embellie de l'emploi : problèmes de mobilité, de garde d'enfants, formations pas adaptées, personnes très éloignées de l'emploi, etc. Le CESER considère que cela doit aussi être observé au regard de la situation économique, dont certains signaux actuels sont alarmants (par exemple, la baisse de l'intérim).

Au niveau des dépenses de **fonctionnement**, la Région indique avoir mobilisé 178 M€ pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Le programme E501 - Former des professionnels pour un retour rapide à l'emploi, a accusé une baisse de 13,4 M€ par rapport à 2022, en raison du réajustement du PRIC indiqué ci-dessus. Pour les lycées, 102 M€ ont été mobilisés (public et privé, toutes lignes confondues) contre 95 M€ en 2022 ; 12 M€ pour la jeunesse et l'orientation, 9M€ pour l'apprentissage et le fonctionnement des CFA. Le programme J100 Apprentissage a été marqué par une hausse de 1,4 M€ par rapport à 2022.

Au niveau des dépenses **d'investissement**, on note 169 M€ « pour la jeunesse » (+6 M€) : 79 M€ pour les lycées publics (dont 16 pour le lycée de Pontchâteau), 40 M€ pour les lycées privés, 31 M€ pour les équipements et le numérique dans les lycées et 19 M€ pour les projets immobiliers des CFA.

#### Taux de réalisation

En fonctionnement, on note un taux de réalisation inférieur à 80 % sur la ligne **J300** Investir dans les lycées (-912 639 €). La Région explique que cela est dû à l'absence de conclusion du contrat collectif de responsabilité décennale (CCRD) pour le lycée de Saint Philbert (décalé en 2024), à la conclusion fin 2022 de la DO (Dommage Ouvrage) et du CCRD pour le lycée de Pontchâteau (et non en 2023), et au décalage d'une partie de la réalisation des diagnostics phytosanitaires et des mesures QAI (qualité de l'air Intérieur).

Le taux de réalisation est de 82 % sur E501 Former des professionnels pour un retour rapide à l'emploi (-17 091 103 €). Cela s'explique par le fait que toutes les places de formation n'ont pas été remplies.

En investissement, on note un taux de réalisation inférieur à 80 % sur la ligne J200 Garantir un fonctionnement performant des lycées publics. Il s'agit du financement d'équipements pour la restauration (type salad'bar, dessert'bar, mobilier de tri) pour lesquels un lycée en 2023 a



renoncé à s'équiper, et un autre a vu son équipement financé via le Fonds commun des services d'hébergement (FCSH).

Le taux de réalisation est de 83% sur la ligne J203 Accompagner les élèves dans la réussite de leur parcours scolaire, et de seulement 15% sur la ligne **J400** Faciliter l'emploi dans les territoires grâce à une orientation éclairée (-59 720 €).

En revanche, le taux de réalisation est de 130 % sur la ligne **J202** Contribuer à la réussite des élèves des établissements privés (+ 9 193 324 €). Il s'agit ici de nombreux restes à payer auprès des établissements privés. En effet, la Région subventionne des travaux dans les lycées privés et souvent les opérations prennent du retard. En 2023 beaucoup d'opérations ont été finalisées, ce qui explique ce pic de consommation qui n'était pas prévisible.

Par ailleurs, sur la ligne **J500** Accompagner la jeunesse, en investissement, 600 000€ de crédits de paiement n'ont pas été mandatés.

### **3.6. Culture – Patrimoine – Sport – Tourisme – Vie associative (C6)**

La commission a été vigilante à être au plus près de l'exercice qui lui était imposé, à savoir la vérification de la réalité des engagements financiers et des projets réalisés au regard de ce qui avait été prévu dans le cadre du BP 2023.

Ceci nous amène au constat suivant :

D'une manière générale, les taux réalisation de liés aux domaines traités par la C6 sont particulièrement élevés, souvent très proches de 100 % (99,68 % en fonctionnement et 99,82 % en investissement). Il faut y voir deux phénomènes :

- Le dynamisme des opérateurs et partenaires de la société civile ligérienne en matière de tourisme, culture, patrimoine et activités sportives.
- Une bonne anticipation et une bonne connaissance par la Région des partenaires et de leurs projets.

Dans son rapport, la Région insiste sur un engagement financier conséquent pour développer sa politique puisque le montant global est de 32 M€ en fonctionnement et de 16 M€ en investissement (hors budget tourisme géré en partie par Solutions & Co).

#### ***Tourisme***

Les taux de réalisation en investissement et fonctionnement sont proches de 100 %, ce qui signifie que les dispositifs proposés répondent aux besoins des territoires sur les axes choisis par la Région.

On note par ailleurs que les remboursements de prêts octroyés dans le cadre des actions régionales bénéficient d'un taux de remboursement autour de 99 %. Cela est significatif d'une analyse en amont efficace. Les montants remboursés apparaissent en recettes d'investissement.

### ***Culture, Patrimoine, Fontevraud***

Au regard des montants budgétés (24 M€ en fonctionnement et 12,7 M€ en investissement), le CESER attire de nouveau l'attention sur le bon niveau d'exécution des crédits régionaux à travers le soutien aux projets et aux associations.

Dans les 12,7 M€ d'investissement, le CESER attire l'attention sur les 6,6 M€ qui correspondent au CPER et sont affectés à des financements liés au projet Fontevraud. Les crédits versés correspondent aux derniers engagements du CPER 2015-2021.

Les nouveaux crédits en AP engagés en novembre dernier sont là pour couvrir, à parité, les opérations en faveur de la cour d'honneur, du bâtiment du noviciat et de la poursuite de la mise en accessibilité du site. Priorités qui sont rappelons communes avec l'État (DRAC). Ce montant exceptionnel est de plus de 6 M€ et reste conjoncturel. Le CESER l'avait d'ailleurs indiqué dans son avis sur le BP 2024. Le montant « habituel » est plutôt de l'ordre de 1,3 M€.

### ***Sport***

Les dépenses de fonctionnement concernant le sport sont d'un montant de 8,6 M€.

La Région accompagne de nombreuses manifestations et soutient les acteurs sportifs fédérés. Le budget Région Pays de la Loire Tour est d'un montant global de 1,3 M€. La Région engage l'ensemble des dépenses mais bénéficie de recettes conséquentes qui sont inscrites dans son budget global (provenant des contributions financières des villes étapes, des départements et des soutiens privés).

## 4. Certification des comptes 2023

La Région poursuit l'expérimentation de la certification de ses comptes. À l'instar des exercices précédents, les comptes de l'exercice 2023 font l'objet d'une **opinion favorable assorties de réserves**. La persistance de réserves qualifiées « d'exogènes » par la Région interroge le CESER.

Réserves	Levées de réserves :		
	4 en 2021	2 en 2022	2 en 2023
<b>Réserve 1</b> - Les subventions d'équipements versées doivent être amorties à compter de la date de mise en service du bien financé ou à défaut et par simplification, à compter de la date de versement de la subvention.			
<b>Réserve 2</b> - Modalités d'amortissements des immobilisations corporelles – Durée unique de 30 ans et non mise en œuvre de l'approche par composants.			
<b>Réserve 3</b> - Prorata temporis - Immobilisations corporelles acquises depuis le 1er janvier 2019 restent amorties à compter du 1er janvier de l'exercice suivant leur date de mise en service.			
<b>Réserve 4</b> - Absence d'inventaire physique exhaustif, y compris dans les lycées (compétence chefs établissements: <b>EXOGENE</b> )			
<b>Réserve 5</b> - Absence de mise en service des immobilisations en cours à forte antériorité.		x	
<b>Réserve 6</b> - Dépréciation des titres de participations (PLP) : correction d'erreur (7,5 M€)			
<b>Réserve 7</b> - Procédure de dépréciation des prêts à finaliser et correction d'erreur (6,5 M€)			x
<b>Réserve 8</b> - Créances : date d'évaluation des dépréciations à constituer au titre des créances (novembre), entraînant un ajustement 1M€	x		
<b>Réserve 9</b> - Provision pour Compte Epargne Temps (CET) - correction d'erreur (3 M€)			x
<b>Réserve 10</b> - La Région n'est pas en mesure de contrôler le montant des dotations et recettes fiscales qu'elle perçoit ( <b>EXOGENE</b> )			
<b>Réserve 11</b> - Rattachement des produits sans contrepartie directe (la M57 définit le fait générateur pour la TICPE, taxe sur certificats d'immatriculation et fraction de TVA ex DGF à la date d'encaissement, en l'absence de notification, en janvier N+1)			
<b>Réserve 12</b> - Recettes transports scolaires (manque de documentation pour faire le lien entre les recettes comptabilisées et le logiciel de gestion des inscriptions)		x	
<b>Réserve 13</b> - Charges d'intervention - Rattachement des dépenses (pas de lien avec le déboucement des rattachements en N+1)	x		
<b>Réserve 13 bis de 2021</b> - La réserve n°13 devient une réserve limitée aux rattachements de la convention SNCF ( <b>EXOGENE</b> )			
<b>Réserve 14</b> - Fonds européens FEAMP et FEDADER : incapacité de la Région à contrôler les attestations de l'ASP ( <b>EXOGENE</b> )			
<b>Réserve 15</b> - Fonds propres : manque de documentation justifiant le montant des subventions d'investissement et de dotations reçues à forte antériorité		x	
<b>Réserve 16</b> - Fonds propres : manque de documentation concernant les dotations présentant une forte antériorité		x	
<b>Réserve 17</b> - Engagements hors bilan de la Région (absence de processus permettant de garantir l'exhaustivité du recensement des EHB)			

Document Région Pays de la Loire

### 4.1. Attestation de conformité de la Cour des comptes

L'attestation de conformité émise par la Cour des comptes, conjointement avec la Chambre régionale des comptes, et qui valide la conformité de l'audit conduit par le commissaire aux comptes pointe deux éléments en décalage avec les attendus :

- Rapprochement bancaire : la Région se limite à rapprocher ses comptes bancaires avec ceux du comptable public et non ceux des banques
- Le rapport du commissaire aux comptes n'inclut pas de rapport sur les finalités et les conclusions de son audit, notamment les enseignements que la Région pourrait utiliser pour améliorer sa production comptable et financière.

### 4.2. Conclusions des travaux de commissariat aux comptes

Il ressort les éléments suivants de l'examen du rapport du commissaire aux comptes et de la note de synthèse présentée à l'assemblée délibérante :

- La réserve relative à la justification de la provision pour compte épargne temps qui figurait dans le rapport sur les comptes 2022 a été levée (ajustement de 3 M€). Une correction d'erreur a par ailleurs permis de régulariser des montants de prêts non enregistrés lors du bilan d'entrée en 2020 (6,5M€).
- Le dispositif de contrôle interne comptable et financier de la Région Pays de la Loire, essentiel à la qualité des comptes, est en cours de déploiement. Lors de l'audit, des

limitations et désaccords ont été constatés, empêchant certaines diligences nécessaires.

- Les principales réserves concernent les immobilisations corporelles (3 592,5 M€) et incorporelles (2 830,9 M€). Des axes d'amélioration sont identifiés, notamment pour le traitement des subventions d'équipement et l'amortissement des immobilisations. Les subventions d'équipement versées depuis 2019 devraient être amorties à compter de la mise en service du bien financé, mais ce n'est pas le cas actuellement, ce qui est en contradiction avec les dispositions du référentiel comptable applicable.
- Les immobilisations corporelles acquises entre 2019 et 2022 ont été amorties à partir de l'exercice suivant leur mise en service, alors qu'elles devraient l'être dès leur mise en service. De plus, le bâti (lycées et bâtiments hors lycées) n'a pas été évalué correctement selon l'approche par composants, et une durée d'amortissement unique de 30 ans a été utilisée, non conforme à l'instruction comptable. Les biens mobiliers (308,9 M€) n'ont pas fait l'objet d'un inventaire exhaustif, ce qui remet en question la réalité et l'exhaustivité des valeurs comptabilisées.
- En ce qui concerne les immobilisations financières (155,8 M€), la Région détient diverses participations, mais n'a pas pu comptabiliser l'impact du changement comptable intervenu au 1er janvier 2023 (-7,5 M€). Les états financiers des participations peuvent être ceux de l'exercice précédent, ne permettant pas une actualisation correcte de la dépréciation au 31 décembre 2023, entraînant une insuffisance de provision estimée à 0,7 M€. Le processus de remontée des informations financières de ces participations est à revoir.
- L'audit a aussi révélé des insuffisances dans la justification des recettes fiscales (IFER, TICPE, TVA) et des contributions de la SNCF (159,2 M€). Les recettes fiscales, notamment la TICPE et les taxes sur les certificats d'immatriculation, ont été comptabilisées en 2023 alors qu'elles devraient l'être en 2024, représentant 36,6 M€. Les fonds européens FEADER et FEAMP (72,5 M€) n'ont pas été suffisamment documentés, rendant difficile de vérifier leur cohérence avec les montants notifiés par l'Agence de Service de Paiement (ASP).
- Les engagements hors bilan ne sont pas exhaustifs, et la Région doit améliorer le recensement de ces engagements.
- En raison de ces limitations, l'auditeur ne peut se prononcer sur certains actifs immobilisés et les comptes liés, incluant les fonds propres, les dotations aux amortissements, et les subventions d'investissement. Malgré ces réserves, les comptes 2023 sont certifiés réguliers et sincères, reflétant une image fidèle de la situation financière. La Région poursuit ses efforts de fiabilisation des comptes et de transparence. Des actions sont prévues, telles que l'inventaire physique du patrimoine mobilier dans les lycées et la mise en place de l'approche par composants pour certains biens immobiliers. Une simplification des règles de prorata temporis à partir de 2024 pourrait aider à lever certaines réserves. La Région montre sa volonté de maîtriser les risques et d'améliorer la qualité des comptes dans les années à venir.
- La situation financière traduite par la présentation des comptes de la Région met en avant une situation financière solide avec un fonds de roulement de 113 M€, un besoin en fonds de roulement de 72M€ et un excédent de trésorerie de 40M€.

Le CESER salue le choix de la Région dans sa démarche volontaire de certification des comptes. Il pointe la nécessité d'identifier de manière exhaustive les engagements hors bilan qui doivent permettre de mieux évaluer les risques associés à des garanties données à des structures tierces. La valorisation, conformément aux règles, des actifs immobilisés devra également permettre de mieux appréhender la structure de haut de bilan de la Région.

## 5. Bilan 2023 du Schéma Stratégique de Promotion des Achats publics Socialement et Ecologiquement Responsables (SSPASER)

Le CESER prend acte du bilan 2023 du Schéma stratégique de promotion des achats socialement et écologiquement responsables<sup>6</sup> (SSPASER), première année après son adoption.

La feuille de route régionale s'organise autour de 4 axes :

- 1) Economique : connaître, simplifier, s'organiser
- 2) Environnemental : réduire, préserver, développer
- 3) Social : protéger, intensifier, agir
- 4) Gouvernance : piloter, évaluer, associer

Ces axes sont déclinés en 12 objectifs puis en 30 actions.

Une nouvelle action « Favoriser les achats de denrées alimentaires de qualité et de proximité » (n°18) a été ajoutée au sein de l'axe environnemental en 2023.

Le CESER accueille favorablement la création de cette nouvelle action et souligne la volonté de la Région de respecter pleinement la loi Egalim.

S'agissant de l'axe 4, l'action « Publier les indicateurs de suivi » n'apparaît plus. La Région indique qu'elle est en attente de la liste d'indicateurs que l'Etat s'est engagé à fournir.

Le CESER regrette l'abandon de cette action et invite la Région à effectuer un suivi des indicateurs identifiés lors de l'adoption de la Stratégie en décembre 2022 sans attendre la liste de l'Etat. La constitution d'un suivi des indicateurs préalablement identifiés, quantitatifs et qualitatifs, permettrait de donner à voir l'état d'avancement de la Stratégie.

Cette action est à rapprocher de l'action « Evaluer le schéma au travers de l'élaboration d'indicateurs » toujours bien identifiée dans la Stratégie.

---

<sup>6</sup> Ministère de l'Économie, des Finances, de la Souveraineté industrielle et numérique - [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/FT\\_SPASER.pdf?v=171572717](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/FT_SPASER.pdf?v=171572717)