

AVIS

20 juin 2024

COMPTE FINANCIER UNIQUE DE L'EXERCICE 2023

DU BUDGET PRINCIPAL

DE LA RÉGION NORMANDIE

Rapporteur général du budget :

Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote :

Adopté à l'unanimité



Pour la deuxième année consécutive, les résultats de l'exercice budgétaire sont présentés sous la forme du Compte Financier Unique (CFU), document qui agrège les données du comptable, jusque-là retracées dans le compte de gestion, et les données de l'ordonnateur, qui étaient présentées dans le compte administratif. Comme l'année précédente, la délibération relative à l'adoption du CFU remplace les deux délibérations qui concernaient l'adoption du compte de gestion et du compte administratif. Document d'exécution, le compte financier unique, désormais enrichi des données bilantielles, et fruit d'un travail commun entre l'ordonnateur et le comptable public permet de mieux analyser la santé financière de la Région.

Pour rappel, l'État a lancé une expérimentation introduite par la loi de finances pour 2019 auprès des collectivités et entités volontaires. La Région Normandie s'est portée candidate en mars 2021, pour expérimenter le CFU sur les exercices comptables 2022 et 2023. Si le législateur en décide ainsi, le CFU aura vocation à devenir la nouvelle présentation des comptes locaux pour toutes les collectivités.

Pour rappel, les objectifs stratégiques se déclinent de la façon suivante :

- OS1 : Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante ;
- OS2 : Pour permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle ;
- OS3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie ;
- OS4 : Pour un développement équilibré et durable des territoires normands ;
- OS5 : Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie ;
- OS6 : Pour une administration performante au service de l'action régionale.

1. Les dépenses 2023

Les **dépenses** réelles s'élèvent à **2 235 M€** en 2023, contre 1 875 M€ en 2022, soit une hausse de 360 M€. Cette hausse de 19 % est bien plus importante que l'année précédente, où elle se chiffrait à seulement 2 %. Or l'inflation a légèrement diminué dans le même temps (4,9 % en 2023 contre 5,2 % en 2022¹). Hors opérations financières afférentes à l'option de tirage sur lignes de trésorerie (77 M€ en 2023), le montant des dépenses effectives s'élève à 2 158 M€ en 2023 contre 1 795 M € en 2022.

En 2023, le **taux de réalisation global des dépenses** est de **96,41 %** (97,61% en fonctionnement et 94,60 % en investissement). Ce taux progresse de cinq points par rapport à l'année 2022. En effet, la cyberattaque de décembre 2022 avait empêché l'émission de mandats en fin d'année, et celle-ci s'est reportée sur 2023. Le taux d'exécution 2023 est le meilleur réalisé depuis 2017, où l'on atteignait 98 %. En effet, les projets d'investissement initiés au mandat précédent (2015-2021) arrivent à maturité. Le projet budgétaire a été calé au plus près possible de la réalité budgétaire.

Par section, les dépenses se répartissent ainsi :

- **dépenses d'investissement** : **909 M€** en 2023, contre 562 M€ en 2022, soit une hausse de 347 M€ (+ 62 %)
- **dépenses de fonctionnement** : **1 326 M€ en 2023**, contre 1 250 M€ en 2022, soit une hausse de 76 M€ (+6 %)

Les **dépenses d'investissement** augmentent nettement par rapport à l'année précédente (+ 62 %). Hors remboursement du capital de la dette, les dépenses d'investissement réelles passent de 589 M€ en 2022 à 8 59 M€ en 2023, soit une augmentation de 288 M€.

¹ Source Insee

L'augmentation des dépenses d'investissement de 347 M€ résulte de multiples variations à la hausse et à la baisse, mais principalement des postes suivants :

- + 169 M€ pour le ferroviaire (OS3)
- + 35 M€ pour la recherche et l'innovation et + 17 M€ au soutien des entreprises (OS1)
- + 45 M€ pour les lycées (OS2)

Les **dépenses de fonctionnement** augmentent par rapport à l'année précédente (+ 6 %).

Cette augmentation de 76 M€ résulte, elle aussi, de plusieurs variations à la hausse et à la baisse :

- + 57 M en OS2 (formation)
- 29 M€ en OS3 (transports)
- + 24 M€ en OS6 (administration)
- + 18 M€ en OS1 (économie et innovation)

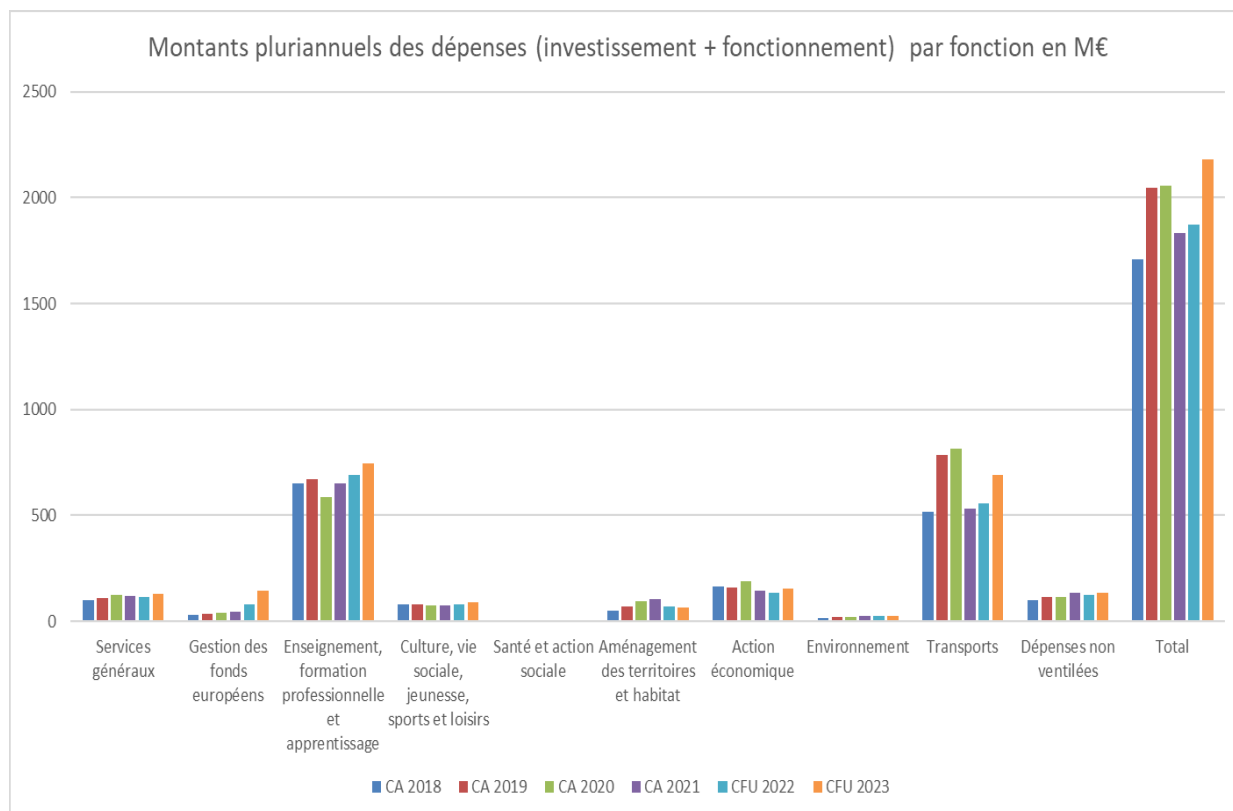
En termes de nature, cette augmentation de 76 M€ se ventile principalement en :

- + 45 M€ en dépenses d'intervention (aides aux particuliers, aux entreprises, aux organismes publics...)
- + 12 M€ en frais financiers (hausse des taux d'intérêt)
- + 8 M€ en dépenses de personnel² (dont + 4 M€ liés aux mesures nationales et + 4 M€ liés aux mesures régionales)
- + 5 M€ en dépenses de structure (dont +1,5 M€ en pilotage des systèmes d'information, + 1 M€ en coûts d'énergie hors lycées et + 0,9 M€ concernant les honoraires et assurances)

Évolution pluriannuelle des dépenses (investissement + fonctionnement) par fonction en M€

Fonction	2018		2019		2020		2021		2022		2023		Évolution 2018-2023
	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	
Services généraux	102	6%	109	5%	124	6%	120	6%	116	6%	127	6%	25%
Gestion des fonds européens	30	2%	33	2%	40	2%	46	2%	78	4%	146	7%	392%
Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	650	38%	673	33%	584	28%	651	28%	689	37%	747	34%	15%
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	79	5%	78	4%	77	4%	76	4%	82	4%	91	4%	15%
Santé et action sociale	4	0%	2	0%	3	0%	2	0%	2	0%	5	0%	29%
Aménagement des territoires et habitat	49	3%	72	4%	92	5%	104	5%	69	4%	63	3%	29%
Action économique	166	10%	159	8%	188	9%	146	9%	135	7%	154	7%	-7%
Environnement	18	1%	19	1%	20	1%	251	1%	25	1%	26	1%	46%
Transports	516	30%	785	38%	816	40%	531	40%	557	30%	691	32%	34%
Dépenses non ventilées	99	6%	116	6%	113	6%	133	6%	122	7%	133	6%	35%
Total	1711	100%	2045	100%	2058	100%	1835	100%	1875	100%	2181	100%	27%

² Les dépenses de personnel représentent 18 % des dépenses de fonctionnement 2023 et sont réparties dans chaque OS selon les missions affectées à l'agent.



2. Les recettes 2023

Les **recettes réelles**, hors opérations afférentes à l'option de tirage sur lignes de trésorerie, s'élèvent à **1 834 M€ en 2023, le même montant qu'en 2022**. En y ajoutant l'excédent de fonctionnement capitalisé (compte 1068) et l'emprunt, ces recettes s'élèvent à 2 188 M€.

Par section, les recettes se répartissent ainsi :

- **Recettes d'investissement : 278 M€** en 2023, contre 251 M€ en 2022, soit une hausse de 27 M€ (+ 11 %). Le taux de réalisation des recettes d'investissement est exceptionnellement haut (99,5 %).
- **Recettes réelles de fonctionnement : 1 556 M€** en 2023, contre 1 583 M€ en 2022, soit une baisse de 27 M€ (- 2 %). Le taux de réalisation des recettes d'investissement est tout aussi exceptionnellement élevé (99 %).

Les recettes d'investissement augmentent par rapport à l'année précédente (+ 11 %). Cette augmentation de 27 M€ résulte principalement de la hausse de réception des subventions du programme React-EU³ de l'Union européenne par la Région Normandie (+ 51 M€). Cette hausse compense largement l'absence de vente de rames de train en 2023 (la vente de rames de train en 2022 s'élevait à 20 M€), ainsi que l'absence de quelques autres recettes perçues en 2022 et pas en 2023.

Les recettes de fonctionnement diminuent très légèrement par rapport à l'année précédente (- 2 %). Cette diminution de 27 M€ est principalement liée à la diminution de la dotation de l'État relative au Pric⁴ en 2023.

³ React-EU est le programme de soutien à la reprise socio-économique en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe. Son objectif est de remédier aux dommages sociaux et économiques causés par la pandémie de COVID-19 et de préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie.

⁴ Pric : Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences (formation professionnelle)

La TVA se confirme comme première ressource régionale, mais se révèle beaucoup moins dynamique que prévu. Elle représente 53 % des recettes de fonctionnement, contre 50 % en 2022. C'est le fruit de la réforme des impôts de production et de la suppression de la part régionale de la CVAE⁵, ayant conduit à l'attribution aux Régions d'une fraction supplémentaire de TVA. La TICPE⁶ arrive toujours en deuxième position (18 %), mais stagne. La taxe régionale sur les certificats d'immatriculation de véhicules (ex-cartes grises) constitue toujours un des plus petits postes de recettes (86 M€), qui tend à se stabiliser après avoir baissé pendant quelques années (5,54 % en 2023 contre 5,39 % en 2022).

La taxe régionale sur les certificats d'immatriculation de véhicules (ex-cartes grises) est la seule taxe dont le taux est fixé par la Région elle-même. En 2023, la part d'**autonomie financière** de la Région en matière fiscale s'établit donc à **4,9 %** du total des recettes effectives.

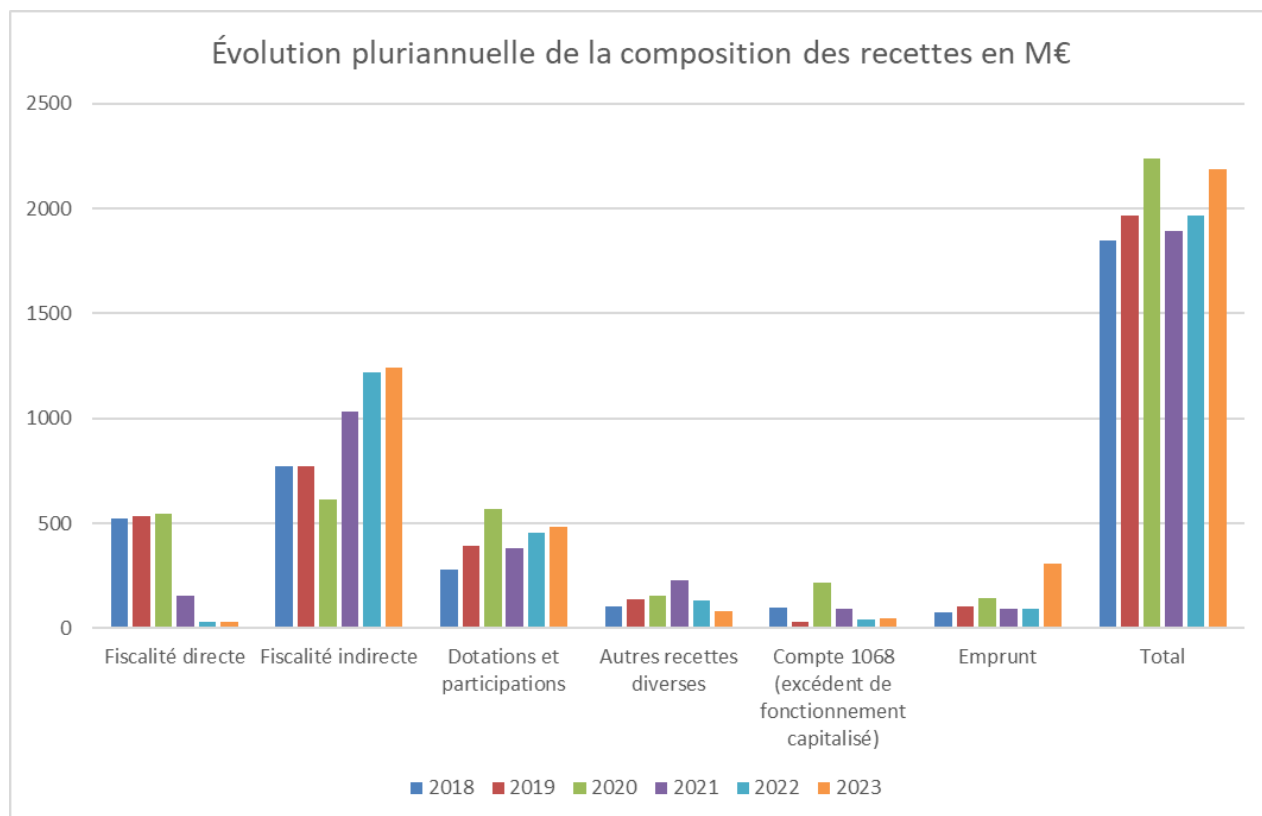
Le CESER fait, une nouvelle fois, le constat des faibles marges de manœuvre dont la Région dispose sur ses recettes du fait d'une autonomie fiscale et financière quasi-inexistante. Il rappelle son attachement à une réforme des finances régionales qui doit permettre de donner aux Régions davantage d'autonomie fiscale, en cohérence avec les objectifs nationaux de transition écologique. Les recettes composées de la fraction de TVA ont augmenté à cause de l'inflation, et non pas seulement du fait de la croissance économique. La TICPE, indexée sur la consommation d'énergie fossile, ne peut pas constituer une recette durable. En effet, la consommation d'énergie fossile est vouée à diminuer avec le développement des véhicules électriques et hybrides.

Évolution pluriannuelle des recettes (investissement + fonctionnement) en M€

	2018		2019		2020		2021		2022		2023		Évolution 2018-2023
	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	
Fiscalité directe	523	27%	533	27%	547	24%	155	8%	29	1%	29	1%	-94%
Fiscalité indirecte	772	39%	773	39%	616	28%	1034	52%	1218	62%	1241	57%	61%
Dotations et participations	277	20%	390	20%	566	25%	382	19%	456	23%	481	22%	74%
Autres recettes diverses	102	7%	136	7%	155	7%	228	12%	132	7%	82	4%	-20%
Compte 1068 (excédent de fonctionnement capitalisé)	97	2%	31	2%	215	10%	94	5%	44	2%	50	2%	-49%
Emprunt	74	5%	105	5%	142	6%	93 M€	5%	90	5%	305	14%	312%
Total	1 845	100%	1 969	100%	2 241	100%	1 892	100%	1 967	100%	2 188	100%	19%

⁵ CVAE : Cotisation sur la Valeur ajoutée des Entreprises

⁶ TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques



3. Gestion des crédits pluriannuels 2023

Le suivi de la gestion des crédits pluriannuels permet d'augurer de la capacité de la Région à engager des crédits dans les futurs exercices comptables.

Les inscriptions d'autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE) s'établissent à 2 479 M€ sur l'exercice 2023, contre 2 515 M€ sur l'exercice 2022. Elles sont donc quasi-identiques par rapport à l'année précédente (- 1,4 %). Elles se composent à 44 % d'AP et à 56 % d'AE (contre respectivement 58 % et 42 % en 2021).

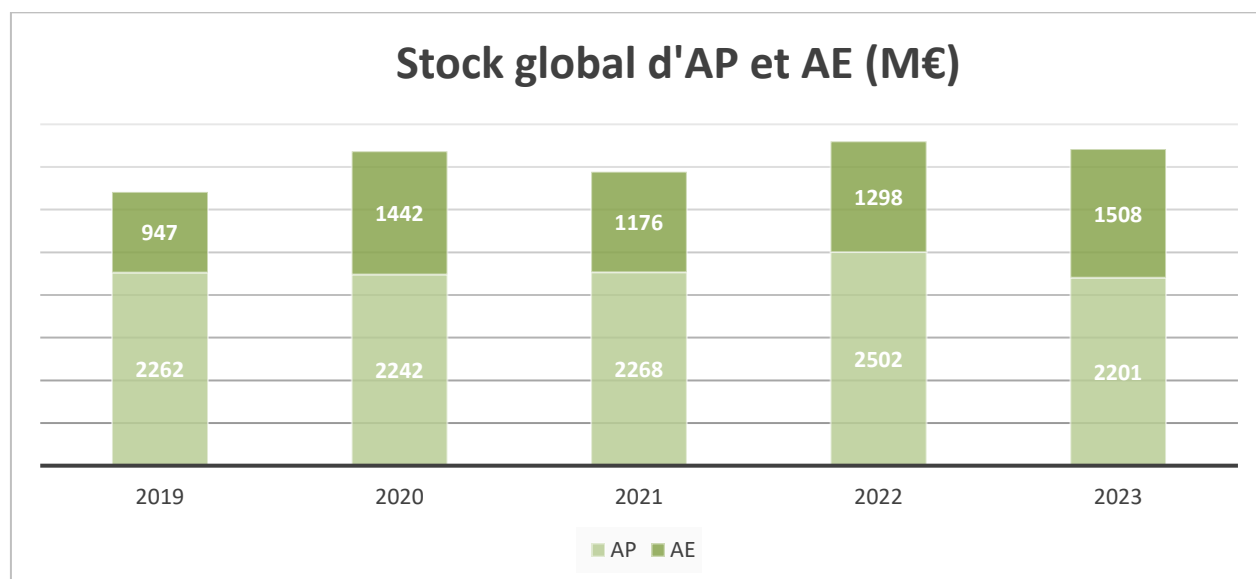
		2020	2021	2022	2023
Inscriptions	AP	992 M€	757 M€	822 M€	1 098 M€
	AE	1 348 M€	639 M€	965 M€	1 381 M€

Hors fonds européens et fonds CPER/CPIER, la gestion pluriannuelle de la Région se présente ainsi :

Hors fonds européens et CPER/CPIER		2020		2021		2022		2023	
Affectations <i>Taux d'affectation (%)</i>	AP	879 M€	89 %	597 M€	79 %	733 M€	89 %	495 M€	87 %
	AE	1 325 M€	98 %	596 M€	93 %	949 M€	98 %	1299 M€	96 %
Engagements ⁷ <i>Taux d'engagement (%)</i>	AP	811 M€	82 %	319 M€	42 %	542 M€	66 %	376 M€	66 %
	AE	1 197 M€	89 %	412 M€	64 %	618 M€	64 %	1 128 M€	84 %

⁷ Réserve comptable des crédits nécessaires à une dépense et adossée à un engagement juridique.

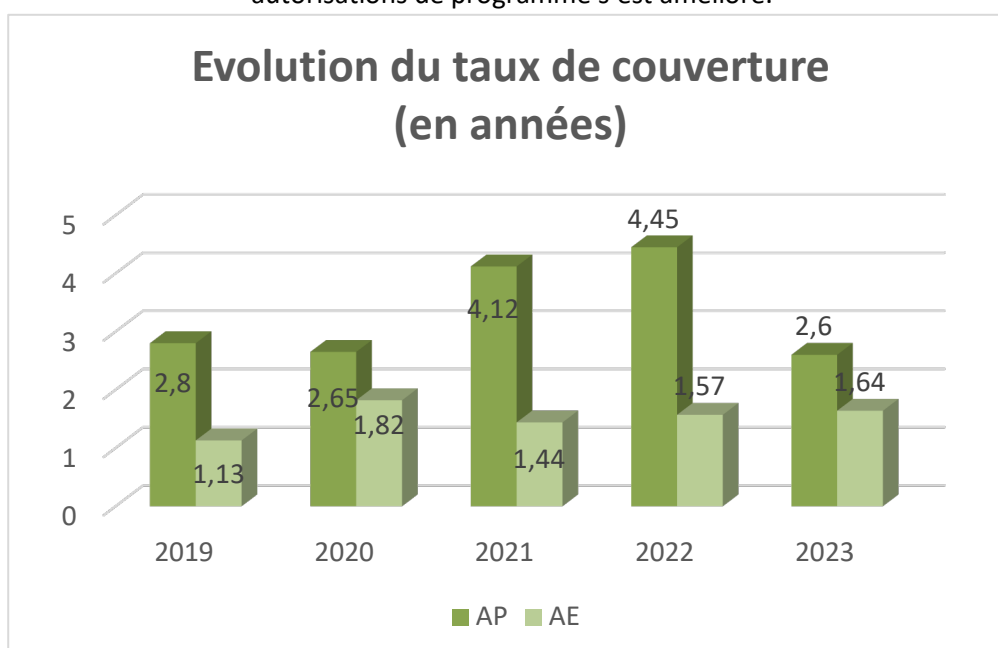
120 M€ d'AP et d'AE affectées en 2021 n'ont pas été engagées. Compte-tenu de ces éléments, il est proposé ⁸ l'annulation de **422,6 M€ d'AP-AE** au titre de la caducité d'affectation et de la caducité d'engagement.



La décomposition des stocks d'AP et d'AE est présentée en annexes n°1 et 2 du présent avis.

Le **taux de couverture**⁹ des AP affectées au terme de l'exercice 2023 par les crédits de paiement mandatés au cours de l'exercice s'améliore pour descendre à **2,6 années**. Celui des AE s'améliore légèrement à **1,64 années**.

Le niveau d'investissement demeure toujours très élevé en 2023 mais le taux de couverture en autorisations de programme s'est amélioré.



⁸ Conformément aux dispositions du Règlement Budgétaire et Financier

⁹ Le ratio de couverture des AP (ou AE) reflète la durée moyenne nécessaire pour payer le solde du stock d'AP (ou AE) affectées non mandatées à un rythme identique à celui de l'exercice écoulé.

4. Résultat et affectation de l'exercice 2023

L'exercice 2023 de la Région se traduit par les résultats suivants :

• Excédent cumulé de fonctionnement :	+ 97 966 495,23 €
• Déficit cumulé d'investissement (dont compte 1068) :	- 80 636 165,48 €
• Résultat net de l'exercice 2023 :	+ 17 330 329,75 €

Le résultat net de l'exercice 2022 était de + 114 150 884,39 €. Le résultat net 2023 présente donc une très forte diminution de 97 M€ (- 85 %) entre 2022 et 2023. Cela s'explique par une augmentation des dépenses.

Compte tenu de l'obligation réglementaire de couvrir prioritairement le besoin de financement de la section d'investissement d'une part, et de l'intérêt de conserver le reste de l'excédent en section de fonctionnement d'autre part, il est proposé d'affecter les 97 966 495,23 € de résultat total de la section de fonctionnement du compte financier unique 2023 de la façon suivante :

⇒ 80 636 165,48 € au financement de la section d'investissement (compte 1068) pour couvrir le solde négatif

⇒ 17 330 329,75 € en report en section de fonctionnement (ligne 002).

Ces faibles crédits seront intégrés au budget 2024, à l'occasion du budget supplémentaire.

5. Santé financière de la collectivité régionale

L'épargne brute¹⁰ dégagée par la collectivité, qui représente un des fondements de l'évaluation de la santé financière de la collectivité, s'établit à **230 M€** contre 333 M€ en 2022 (- 130 M€). Le taux d'épargne brut en 2023 s'élève à 15 %, contre 21 % en 2022, soit une perte de six points.

L'épargne nette, qui mesure la capacité de financement des dépenses d'investissement une fois couvert le remboursement en capital de la dette, s'établit à **210 M€** (contre 269 M€ en 2022). En 2023, 25 % des dépenses d'investissement ont ainsi été financées par l'épargne nette (contre 41 % en 2022).

Au 31 décembre 2023, **l'encours de dette** de la Région Normandie s'établit à **902 M€**, en hausse de 38 % par rapport à l'année précédente et sa **capacité de désendettement** à **3,92 années** (contre 1,97 années au 31 décembre 2022). La loi de programmation des finances publiques impose comme objectif pour les Régions une capacité de désendettement inférieure à 9 ans.

Le CESER souligne que la Région Normandie conjugue toujours un taux d'investissement par habitant élevé avec un taux d'endettement par habitant¹¹ le plus faible de France

Les taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables de la Région Normandie sont retracés en annexe n°3 du présent avis.

¹⁰ L'épargne brute correspond au solde des opérations réelles de la section de fonctionnement, hors recette ou dépense exceptionnelle de montant conséquent.

¹¹ 271 € par habitant en Normandie contre 490 € par habitant dans la moyenne des régions métropolitaines

6. Point sur l'état d'avancement des contractualisations au 31 décembre 2023

6.1. Gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

2014-2020	Taux de programmation	Taux de paiement
PO Feder-FSE ex-BN 2014-2020	110 %	93 %
PO Feder-FSE-IEJ ex-HN 2014-2020	106 %	87 %
Feader ex-BN 2014-2022	100 %	82 %
Feader ex-HN 2014-2020	98 %	74 %
Feamp 2014-2020	100 %	98 %

Les taux de programmation et de paiement au 31 décembre 2023 semblent augurer une consommation complète des fonds européens sur la programmation 2014-2020, ce qui est salué par le CESER.

2021-2027	Taux de programmation	Taux de paiement
PO Feder/FSE+/FTJ 2021-2027	9 %	1 %
Feader ex-BN 2014-2022	100 %	82 %
Feader 2023-2027	2,3 %	0 %
Feampa 2021-2027	34 %	6 %

Le CESER salue l'état précis et les tableaux d'avancement des contractualisations européennes retranscrits dans ce compte financier unique.

6.2. Contrats de plan

6.2.1. Contrats de plan régionaux

2015-2020	% maquette engagée	% engagement payé
CPER ex-BN 2015-2020	96 %	80 %
CPER ex-HN 2015-2020	108 %	68 %

Le CPER Normandie 2021-2027 a été signé en 2023, et n'a pas encore été engagé financièrement. Il fait l'objet d'un projet d'avenant n°1 relatif au volet des mobilités, sur lequel le CESER émet un avis en sa séance plénière du 20 juin 2024. Le premier tableau d'avancement du CPER 2021-2027 n'interviendra qu'en 2025.

6.2.2. Contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine

Le contrat de plan interrégional 2023-2027 pour la vallée de la Seine entre l'État et les Régions Normandie et Île-de-France fait l'objet d'un projet, sur lequel le CESER émet un avis en sa séance plénière du 20 juin 2024.

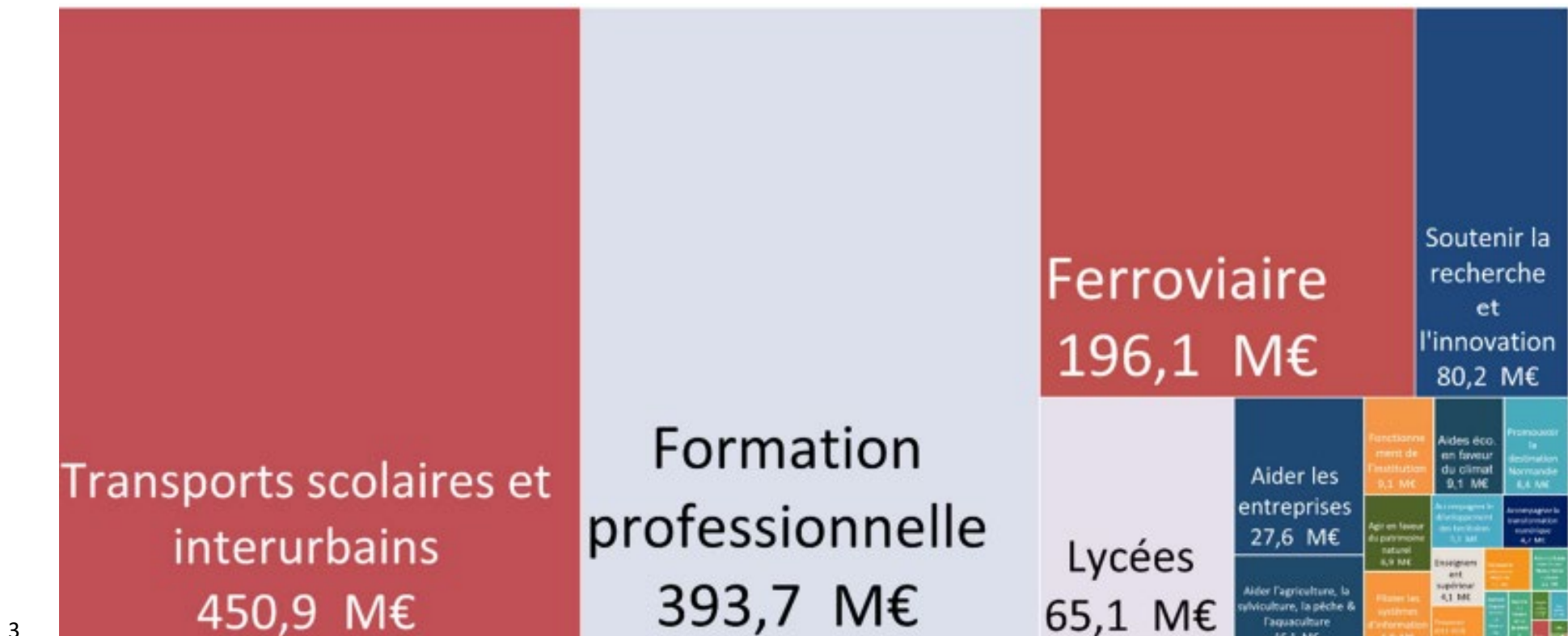
En conclusion, le Conseil économique, social et environnemental régional salue la transparence et la lisibilité de ce document, notamment avec des titres et des schémas facilitant sa compréhension.

Le CESER souhaiterait que le CFU comporte plus d'indicateurs en termes d'efficacité des politiques menées, afin d'apprécier l'efficacité des moyens financiers mis en œuvre.

Le compte financier unique donne ponctuellement le montant des subventions versées à certains organismes « satellites » créés à l'initiative de la Région ; néanmoins, le CESER renouvelle sa demande que les indicateurs d'activité et les comptes consolidés de chaque « satellite » soient annexés au CFU.

Le CESER prend acte du compte financier unique du budget principal 2023 de la Région. Il invite la Région à prendre en considération les observations formulées dans son présent avis.

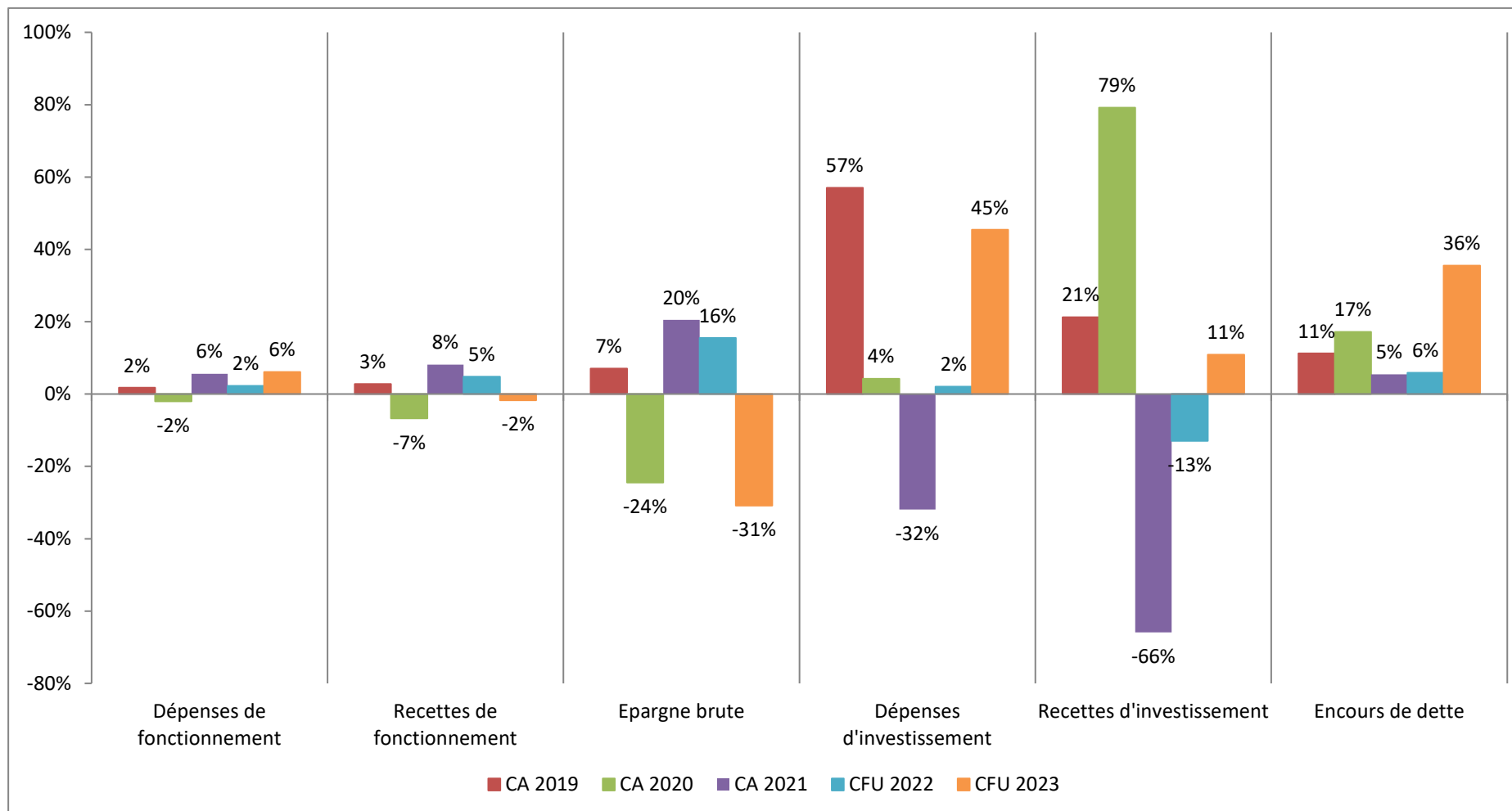
1 Annexe 2 : Décomposition présentée par la Région concernant le stock d'autorisations d'engagement (fonctionnement) de 1 298,3 M€
2



1

Annexe 3 : Taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables de la Région Normandie

2



Déclarations des groupes

Déclaration de Philippe LEGRAIN

Au titre de la CFDT

Merci Mme la Présidente.

Ce compte financier de l'année 2023 montre une inflexion importante dans le panorama de la santé financière de la Région Normandie.

Entre le début et la fin de l'année 2023, la dette régionale a augmenté d'un montant de 305 millions d'euros.

C'est un montant qui n'avait encore jamais été atteint depuis la réunification de la Normandie en 2016. Au maximum la hausse de l'endettement s'était élevée à 142 millions en 2020, année du covid.

A quoi cette dégradation brutale de l'endettement est-elle due ? Ça ne provient pas des recettes, qui sont stables depuis 2020, à un peu plus de 1800 millions. La TVA a bien augmenté de 3 % l'an dernier. L'Europe a répondu présente avec des crédits du plan de relance (appelé REACT EU). Les fonds européens FEDER et FSE ont aussi été à la hausse avec le solde de la liquidation du programme 2014-2020.

Non ! le déficit provient d'une hausse des dépenses sans précédent à + 19 % en une année. Soit plus 360 millions d'euros, bien au-delà de l'inflation, qui était proche de 5 %. Ce sont les dépenses d'investissement qui explosent avec 62 % de hausse, et en particulier la hausse des investissements dans l'achat de nouveaux trains.

La Région a déjà acheté une première vague de trains en 2019 & 2020. Mais à cette époque, cet achat avait été largement aidé par l'État qui avait donné la plus grande partie des fonds à la Région. Nous avons à la fois de grosses dépenses et de grosses recettes d'investissement.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui ! Ces nouveaux achats ne sont pas couverts par de nouvelles recettes. Nous achetons des trains sur les ressources propres de la Région. Et ce sera aussi le cas en 2024. L'an dernier c'est 245 millions d'achats à laquelle s'ajoute la convention annuelle avec la SNCF, qui comble le déficit d'exploitation, de 170 millions.

Ces sommes importantes affectées au ferroviaire posent question et nécessiteraient une évaluation complète de cette politique publique, comme le sont d'autres politiques, moins importantes en volume. Encore plus quand la prochaine ouverture à la concurrence sert à justifier des dépenses, comme l'embauche de personnel dédié, aussi bien pour gérer les conventions que les appels d'offres, on s'interroge : la concurrence, initialement prévue pour baisser les coûts, serait-elle plus couteuse que l'actuel monopole de la SNCF ?

L'endettement régional atteignait ainsi 902 millions en début d'année 2024. Bon certes, 902 millions ce n'est pas catastrophique, puisque la Région dispose de 5,7 milliards d'euros de fonds propres. Nous ne sommes pas encore insolvable.

Nous sommes toujours la Région la moins endettée par habitant, mais à ce rythme-là nous prendrons cette place dès 2024, puisque, on va l'examiner tout à l'heure, le budget 2024 s'annonce avec un endettement record au-delà de 500 millions.

La Normandie n'est pas encore une Région insolvable ! et comme la Région n'est pas suivie par les Agences de notation financière, notre note ne sera pas dégradée, comme l'a été la note financière de la France il y a quelques jours . Cela évitera au Président MORIN (ou à Mme GRENIER) d'avoir à justifier cet endettement croissant comme a dû le faire avec difficulté notre ministre des Finances Bruno LEMAIRE.

La CFDT approuvera l'avis sur le compte financier 2023.

