



Avis sur l'analyse financière

Avis adopté en séance plénière du 12 octobre 2017

Vu la Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu la décision du bureau du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est en date du 26 septembre 2017,

Après avoir entendu **Jacques RIMEIZE**, président de la Commission Finances et administration générale et **Damien COLLARD**, rapporteur,

**le Conseil économique, social et environnemental régional
Grand Est a voté le présent avis à l'unanimité.**

SOMMAIRE

SOMMAIRE..... 1
INTRODUCTION 2
1. RÉTROSPECTIVE..... 3
2. PROSPECTIVE 7
CONCLUSION 9

INTRODUCTION

Dans cet Avis « Analyse Financière », le CESER présente les principaux éléments et enseignements qu'il a extrait de son analyse rétrospective et prospective des finances régionales. Sur la base des évolutions connues depuis 2011, le CESER s'est constitué une image des finances régionales et a travaillé sur l'anticipation des futurs possibles en appliquant différentes hypothèses prospectives.

L'objectif poursuivi par le CESER dans cette analyse est d'apporter un éclairage sur la situation financière actuelle de la collectivité et d'envisager, pour les années à venir, l'évolution des équilibres financiers et des marges de manœuvre en matière de dépenses, d'investissement et d'endettement.

Afin de mener à bien cette analyse, le CESER a mobilisé un outil technique reprenant, pour les années 2011 à 2015, les données consolidées des comptes administratifs (CA) de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine et, pour l'année 2016, les données du premier CA Grand Est. Les montants figurant au Budget Primitif 2017 et dans la décision modificative n°1 pour 2017 ont également été intégrés pour permettre la réalisation du volet prospectif de l'étude.

1. RÉTROSPECTIVE

L'analyse rétrospective porte donc sur la période 2011-2016 et inclut les premières données disponibles à l'échelle du Grand Est. Ainsi, grâce aux données provenant du CA de la nouvelle entité régionale, certaines incertitudes¹ qui existaient avec les données consolidées issues des trois anciennes Régions sont levées.

1.1 La section de fonctionnement

Les recettes

Les Recettes Réelles de Fonctionnement (RRF), qui s'élèvent à 1963,9 M€ en 2016, sont en baisse sur les trois derniers exercices. Cela résulte de la contribution au redressement des finances publiques qui s'est traduite par une importante diminution de la part forfaitaire de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) (environ -95 M€ entre celle perçue en 2013 et celle perçue en 2016). Pour mémoire, la DGF constitue la principale dotation de fonctionnement versée par l'État aux collectivités.

Plus globalement, les dotations et participations reçues (660,2 M€ en 2016) représentent près de 33% des RRF (contre près de 46% en 2011). Les recettes fiscales (1284,4 M€ en 2016) occupent, quant à elles, environ 65% des RRF (contre environ 52% en 2011). L'évolution de la répartition de ces deux catégories de recettes s'explique par la baisse de la DGF mais également par la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. En effet, depuis 2014, de nouvelles ressources fiscales sont perçues en substitution de dotations.

Les recettes fiscales de la collectivité sont principalement constituées de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE) (437,6 M€ en 2016 hors parts liées au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle), de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) (298,8 M€ en 2016) et de la taxe sur les certificats d'immatriculation (168,1 M€ en 2016). Cette dernière, dont le montant représente environ 8,5% des RRF en 2016, constitue le seul levier fiscal que la collectivité peut encore actionner. Concernant cette ressource, une démarche d'harmonisation du coût du cheval vapeur est en cours. Celle-ci aboutira au 1^{er} janvier 2019 au tarif unique de 42€.

Le CESER a déjà constaté, à plusieurs reprises, les contraintes qui pèsent sur les recettes régionales et exprimé la nécessité d'obtenir, pour les Régions, des recettes nouvelles et dynamiques afin qu'elles retrouvent des marges de manœuvre financières.

Les dépenses

En 2016, les Dépenses Réelles de Fonctionnement (DRF) (1600,2 M€) ont connu une diminution ; ceci constitue une inflexion de tendance. En effet, les DRF avaient augmenté de 47,4 M€ entre le montant dépensé au titre de l'exercice 2011 et celui constaté lors de

¹ Les incertitudes portaient notamment sur les taux d'exécution, la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale...

l'exercice 2015. La croissance continue des DRF était, depuis plusieurs décennies, notamment due aux transferts de compétences successifs qui se sont traduits par un transfert de charges de fonctionnement.

Une analyse par fonction des dépenses de fonctionnement met en évidence que, dépenses de personnel incluses, la « formation professionnelle et apprentissage », les « transports » et « l'enseignement », compétences obligatoires de la collectivité régionale, occupent environ trois quarts des dépenses de fonctionnement depuis plusieurs exercices.

Par nature, les DRF sont composées à :

- 67% des subventions et participations versées (1069,8 M€ en 2016 contre 1104,9 M€),
- 17% des dépenses de personnel (274,6 M€ en 2016 contre 248,3 M€ en 2011),
- 12% des dépenses relatives aux autres charges d'exploitation qui comprennent, par exemple, les charges à caractère général (193,8 M€ en 2016 contre 164 M€ en 2011).

Si, depuis 2011, la part des dépenses relatives aux subventions et participations est en recul, celles des dépenses de personnel et des autres charges d'exploitation tendent à progresser.

Tout comme pour les recettes, le CESER relève le caractère fortement contraint des dépenses de fonctionnement. Il regrette que la collectivité régionale devienne de plus en plus une collectivité de gestion, ce qui limite sa capacité d'assurer le financement de ses choix stratégiques.

Les chiffres du CA 2015 positionnent la Région Grand Est au 4^{ème} rang dans le classement des dépenses de gestion² par habitant les plus élevées. Elle se situe après les Régions Corse, Hauts-de-France et Bourgogne-Franche-Comté. Ce chiffre, comme tous les chiffres appelant une comparaison, est à analyser au regard des caractéristiques régionales et des choix opérés depuis plusieurs années par les différents exécutifs, notamment, en matière de politique de transports.

L'épargne et le taux d'épargne

Le montant d'épargne brute³, soit la somme dont dispose la collectivité pour rembourser ses emprunts et financer ses investissements, a connu des fluctuations entre 2011 et 2016. Après des diminutions en 2014 et 2015, l'épargne brute a progressé de plus de 8 M€ en 2016 (passant de 355,3 M€ en 2015 à 363,7 M€ en 2016). Cette amélioration est uniquement à imputer à la baisse des dépenses de fonctionnement puisque les recettes de fonctionnement sont en retrait en 2016.

Au CA 2015, le calcul de l'épargne brute par habitant inscrivait la Région, avec 64€ par habitant, parmi les Régions affichant les montants les plus faibles (la moyenne métropolitaine hors Corse et Ile-de-France est de 74€ par habitant).

L'épargne nette⁴, qui indique l'autofinancement disponible pour le financement des investissements, décroît depuis plusieurs exercices. Le CESER souligne que plus le montant

² Les dépenses de gestion sont égales aux dépenses de personnel additionnées des dépenses liées aux charges à caractère général ainsi qu'aux dépenses relatives aux subventions et participations.

³ L'épargne brute est égale aux recettes réelles de fonctionnement diminuées des dépenses réelles de fonctionnement.

⁴ L'épargne nette se calcule en soustrayant à l'épargne brute le montant du remboursement du capital de la dette.

d'épargne nette diminue plus la collectivité doit emprunter pour maintenir le niveau de ses investissements (à recettes d'investissement hors emprunt constantes).

Le taux d'épargne brute⁵, qui indique la part des recettes disponibles pour le remboursement de la dette et le financement des investissements, subit, comme l'épargne brute, des fluctuations entre 2011 et 2016 (entre 19,2% au plus haut et 17,9% au plus bas). Ce taux s'élève, en 2016, à 18,5%.

Le CESER constate que le taux d'épargne brute est resté en deçà des 20% sur l'ensemble de la période observée alors que c'est l'objectif de taux que l'exécutif souhaite atteindre au cours de la mandature.

1.2 La section d'investissement

Les recettes

Les Recettes Réelles d'Investissement (RRI) ont connu d'importantes variations entre 2011 et 2016 passant de 425,2 M€ en 2011 à 359,9 M€ en 2013 puis 403,3 M€ en 2015 avant de diminuer de 58,1 M€ en 2016 pour atteindre 345,2 M€. Ces fluctuations sont liées à l'évolution de l'emprunt effectif.

Ce dernier occupe, en 2016, une part de 56% des RRI, soit une baisse de 4 points par rapport à sa part dans les RRI en 2015. Le montant d'emprunt contracté en 2016 (175,4 M€ hors revolving et préfinancements européens) est parmi les plus faibles sur la période observée.

Les RRI sont, par ailleurs, composées à hauteur de 44% des recettes d'investissement hors emprunt. Celles-ci sont constituées à plus de 86% des transferts reçus soit : la subvention d'équipement (dans laquelle sont comptabilisés les fonds européens), la Dotation Régionale d'Équipement Scolaire (DRES) et le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) dont le versement dépend des investissements que réalise la collectivité. Si la subvention d'équipement et le FCTVA augmentent notablement entre 2015 et 2016, la DRES demeure, à l'instar des exercices précédents, figée. En 2015 et en euro par habitant, la Région Grand Est affiche le 2^{ème} montant le plus élevé de DRES après la Région Hauts-de-France.

Les dépenses

Les Dépenses Réelles d'Investissement (DRI) (733,9 M€ en 2016) sont en diminution de 28,8 M€ et affichent le niveau le plus bas, après l'année 2012 (714,7 M€), sur la période considérée.

Les DRI hors dette sont en recul de près de 38 M€ entre les deux derniers exercices du fait, notamment, de la baisse des dépenses d'équipement. Ce poste de dépenses avait augmenté entre 2013 et 2014 ainsi qu'entre 2014 et 2015. Tout comme pour la section de fonctionnement, les DRI hors dette sont essentiellement constituées des subventions et participations versées. Ces transferts représentent 70% des DRI hors dette en 2016 (la part des transferts dans les DRI hors dette a oscillé entre 65% et 70% entre 2011 et 2016).

La répartition, par fonction, des DRI hors dette illustre la place prépondérante des dépenses relatives à l'enseignement (179,1 M€ en 2016 / montant en hausse par rapport à 2015), aux

⁵ Le taux d'épargne brute correspond à l'épargne brute divisée par les recettes réelles de fonctionnement.

transports (174,5 M€ en 2016 / montant en hausse par rapport à 2015) et, dans une moindre mesure, à l'action économique (63,6 M€ en 2016 / montant en baisse par rapport à 2015). Le CESER, soucieux du soutien apporté aux acteurs du territoire et considérant le nouveau rôle confié aux Régions en matière de développement économique, suivra avec attention l'évolution des dépenses (d'investissement et de fonctionnement) liées à l'action économique.

Le montant total du remboursement du capital de la dette est fonction du profil de remboursement des emprunts contractés mais également des opportunités et des choix que la collectivité effectue en termes de désendettement. Le remboursement du capital de la dette représente, en 2016, environ 24% du total des DRI soit 2 points de plus qu'en 2015.

1.3 L'endettement

Si l'on soustrait du montant des emprunts nouveaux contractés chaque année le montant des remboursements du capital de la dette, on observe que la variation de l'encours de dette, bien que variable d'une année sur l'autre, a toujours été positive entre 2011 et 2016. En d'autres termes, l'encours de dette régional connaît une croissance continue depuis plusieurs années. Le CESER rappelle que l'objectif de la collectivité est que l'endettement annuel net (EAN) soit compris entre 50 et 90 M€ ; cet objectif a été atteint en 2016.

Pour cette même année, l'encours de dette de la Région, crédit-bail (CB) et partenariats publics-privés (PPP) inclus, s'élève à 2,58 Md€.

Comme évoqué à plusieurs reprises, la Région Alsace avait souscrit un CB pour l'acquisition de matériels ferroviaires et un PPP dans le cadre de contrats de performance énergétique. La Champagne-Ardenne, quant à elle, avait également financé l'achat de matériels ferroviaire via du CB. Enfin, la Lorraine s'était engagée dans un PPP pour la restructuration de plusieurs lycées. Au 31 décembre 2016, le montant du capital restant dû (hors intérêts) au titre des PPP et du CB est inférieur à 470 M€.

En 2015 avec PPP mais hors CB, la Région Grand Est présentait le 3^{ème} montant d'encours de dette par habitant le plus élevé après les Régions Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Ce chiffre est à apprécier à l'aune des spécificités des politiques régionales et de leurs modes de financement.

Sur la base de l'encours de dette de 2,58 Md€, le taux d'endettement⁶ de la collectivité, qui mesure le poids de la dette par rapport aux recettes, était de près de 131% en 2016 et la capacité de désendettement⁷, soit le nombre d'années que la collectivité mettrait pour rembourser toute sa dette si elle y consacrait toute son épargne brute, de 7 années. Ce chiffre est à rapprocher de la durée de vie moyenne de la dette (exprimée hors CB) qui s'élevait, au 31 décembre 2016, à 8 ans et 4 mois.

Pour rappel, l'exécutif régional a annoncé sa volonté d'afficher une capacité de désendettement inférieure à 7,5 ans (ratio proposé sur la base d'un encours incluant l'encours PPP mais pas l'encours CB).

⁶ Le taux d'endettement est obtenu en divisant l'encours de dette par les recettes réelles de fonctionnement.

⁷ La capacité de désendettement est égale à l'encours de dette divisé par l'épargne brute et s'exprime en année.

2. PROSPECTIVE

Le volet prospectif de l'analyse est élaboré grâce à un ensemble d'éléments quantitatifs et qualitatifs tels que : les données rétrospectives, les montants figurant au Budget Primitif 2017 et dans la décision modificative n°1 pour 2017, la connaissance des membres du CESER du territoire régional et des projets en cours, les informations réglementaires, légales ou annonces gouvernementales et les informations fournies par les élus et services du Conseil régional.

Comme l'année passée, cet exercice de prospective est réalisé dans un contexte marqué par de multiples incertitudes qui complexifient la détermination des hypothèses prospectives. En effet, les évolutions portant sur les recettes régionales y compris les dernières annonces concernant l'attribution d'une part de TVA en substitution de la DGF, l'effort de 13 Md€ demandé aux collectivités ou la mise en place des nouveaux dispositifs Grand Est engendrent diverses inconnues.

Le CESER, tout en composant avec ces incertitudes, a fait le choix d'élaborer plusieurs scénarios, fruit de la combinaison de différentes hypothèses, avec pour objectif d'identifier et de présenter à horizon 2022 les grandes tendances d'évolution que pourraient observer les finances régionales.

Le CESER a néanmoins décidé de ne pas construire de scénario trop optimiste ou pessimiste, l'enjeu de l'exercice n'étant ni d'être lénifiant ni d'être alarmiste, et a fait le choix de privilégier des hypothèses n'impactant que la section de fonctionnement. Ainsi, les DRI hors dette et les RRI hors emprunt sont considérées comme stables après 2017. L'emprunt effectif et les remboursements du capital de la dette varient, quant à eux, selon le profil d'extinction de la dette, les conditions d'emprunt fixées, pour les emprunts nouveaux, selon les conditions actuelles du marché et les hypothèses renseignées en section de fonctionnement.

Concernant les recettes plusieurs éléments ont participé de la définition des hypothèses comme par exemple :

- le passage de la CVAE de 25% à 50%,
- le regain de dynamisme économique envisagé,
- la substitution de la DGF par une part de la TVA,
- la démarche d'harmonisation du tarif du cheval vapeur entreprise sur le territoire Grand Est,
- le fonds de soutien de 450 millions accordé aux Régions, en 2017, pour le financement des interventions économiques et sa suppression en 2018 annoncée lors du congrès des Régions de France,
- la diminution de la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP).

Au regard de ces principaux éléments, le CESER a envisagé, dans ses différents scénarios, une croissance des RRF allant de faible pour le scénario le plus « neutre » à plus substantielle pour scénario optimiste.

En matière de dépenses de fonctionnement, le CESER a essentiellement orienté ses hypothèses au regard de l'effort de 13 Md€ demandé aux collectivités par le Gouvernement, de la volonté affichée de l'exécutif régional de maîtriser ces dépenses mais également de

l'évolution possible des dépenses de personnel. Dans les différents scénarios ont donc été appliquées soit des hypothèses anticipant une stabilisation des dépenses soit des hypothèses prévoyant une diminution (de faible à plus conséquente) des dépenses de fonctionnement.

À horizon 2022, l'association des différentes hypothèses dans les scénarios construits par le CESER aboutirait à :

- un taux d'épargne inférieur ou similaire à celui constaté en 2016,
- un taux d'endettement proche ou inférieur au taux d'endettement de 2016,
- une capacité de désendettement inférieure ou supérieure de plus ou moins une année en comparaison de celle calculée pour 2016.

Dans l'ensemble, les scénarios élaborés laissent donc entrevoir peu de marge d'amélioration mais n'induisent pas de dégradation notable de la situation financière de la collectivité.

Pour le CESER, les possibles conséquences de ces scénarios illustrent que, dans le cas où le regain de dynamisme des recettes ne se vérifiait pas et/ou que la collectivité ne parvienne pas, a minima, à stabiliser ses dépenses, la situation financière de la Région serait, en 2022, dégradée par rapport à celle de 2016.

Par ailleurs, le CESER exprime des inquiétudes quant aux implications de l'effort de 13 Md€ d'effort demandé aux collectivités. En effet, si les modalités de mise en œuvre de ce dernier sont en cours de définition, il a d'ores et déjà été annoncé que l'effort demandé supposerait une inflexion de la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement. Le CESER ne pourrait que déplorer toute décision de l'exécutif qui, prise dans cet objectif, serait préjudiciable aux acteurs du territoire régional et dommageable au service public.

Néanmoins et comme il l'évoquait dans son Avis « Analyse Financière » de l'année passée, l'obtention de marges de manœuvre financières supplémentaires via de nouvelles recettes plus dynamiques doit aussi s'accompagner d'arbitrages en matière de dépenses si la collectivité entend atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés concernant le taux d'épargne brute et l'endettement.

CONCLUSION

Le CESER réitère le constat du manque de dynamisme des recettes de la Région. Il note avec intérêt l'annonce de la substitution de la DGF par une fraction de TVA, par nature plus évolutive, même si les modalités ne sont pas totalement définies. Pour le CESER, il ne peut s'agir que d'une première étape dans un processus contribuant à attribuer de nouvelles marges de manœuvre à la collectivité régionale.

À l'opposé, le CESER ne peut que relever le signal défavorable envoyé aux Régions avec l'annonce de la suppression du fonds de 450 millions pour les interventions économiques.

Avec une part des dépenses de fonctionnement largement supérieure à celles d'investissement et des budgets consacrés pour plus des trois quarts aux compétences obligatoires, la Région est devenue essentiellement une collectivité de gestion ce qui la limite dans ses choix stratégiques. Dans le contexte de l'effort de 13 Md€ portant sur les dépenses de fonctionnement, le CESER craint que les compétences non obligatoires en pâtissent alors qu'elles répondent aussi à des besoins identifiés sur le territoire.

De plus, le CESER s'interroge sur les conséquences de la mise en place des nouveaux dispositifs régionaux en termes de dépenses mais également de soutien aux acteurs du Grand Est.

L'obtention de ressources nouvelles combinée à une baisse des dépenses régionales, participerait de l'amélioration des indicateurs d'endettement de la collectivité. Le CESER considère que la maîtrise de l'endettement n'a d'intérêt que si elle parvient à concilier stabilisation de l'encours de dette et mise en œuvre d'une action régionale ambitieuse.

Le CESER :

- a déjà constaté, à plusieurs reprises, les contraintes qui pèsent sur les recettes régionales et exprimé la nécessité d'obtenir, pour les Régions, des recettes nouvelles et dynamiques afin qu'elles retrouvent des marges de manœuvre financières.
- relève le caractère fortement contraint des dépenses de fonctionnement. Il regrette que la collectivité régionale devienne de plus en plus une collectivité de gestion, ce qui limite sa capacité d'assurer le financement de ses choix stratégiques.
- constate que le taux d'épargne brute est resté en deçà des 20% sur l'ensemble de la période observée alors que c'est l'objectif de taux que l'exécutif souhaite atteindre au cours de la mandature.
- suivra avec attention l'évolution des dépenses (d'investissement et de fonctionnement) liées à l'action économique.
- exprime des inquiétudes quant aux implications de l'effort de 13 Md€ demandé aux collectivités.
- ne pourrait que déplorer toute décision de l'exécutif qui, prise dans un objectif d'inflexion de la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement, serait préjudiciable aux acteurs du territoire régional et dommageable au service public.
- note avec intérêt l'annonce de la substitution de la DGF par une fraction de TVA, par nature plus évolutive, même si les modalités ne sont pas totalement définies.
- ne peut que relever le signal défavorable envoyé aux Régions avec l'annonce de la suppression du fonds de 450 millions pour les interventions économiques
- craint que les compétences non obligatoires pâtissent, alors qu'elles répondent aussi à des besoins identifiés sur le territoire, de l'effort de 13 Md€ portant sur les dépenses de fonctionnement.
- s'interroge sur les conséquences de la mise en place des nouveaux dispositifs régionaux en termes de dépenses mais également de soutien aux acteurs du Grand Est.
- considère que la maîtrise de l'endettement n'a d'intérêt que si elle parvient à concilier stabilisation de l'encours de dette et mise en œuvre d'une action régionale ambitieuse.

CESER

ALSACE
CHAMPAGNE-ARDENNE
LORRAINE

Grand Est

Présidence

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne cedex
03 26 70 31 79

Antenne territoriale de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - 67000 Strasbourg
03 88 15 68 00

Antenne territoriale de Metz

Place Gabriel Hocquard - 57036 Metz Cedex 1
03 87 33 60 26

ceser@grandest.fr

www.ceser-grandest.fr/

**Retrouvez le CESER sur Twitter @cesergrandest
et Facebook www.facebook.com/ceserge**

