



**LES AVIS ET  
RAPPORTS**  
DU CESIER

**Avis sur l'analyse financière**

Adopté en séance plénière du 11 octobre 2018

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

**Jacques RIMEIZE**, président,

**Jean-Paul NOLLET**, vice-président,

**Andrée BUCHMANN**, rapporteure,

au titre du pôle Finances et administration régionale.



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

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Regard sur le passé : rétrospective 2009 – 2017</b> .....	<b>4</b>
1. La section de fonctionnement.....	4
a. Les recettes de fonctionnement.....	4
b. Les dépenses de fonctionnement.....	5
c. L'épargne et le taux d'épargne.....	6
2. La section d'investissement.....	7
a. Les recettes d'investissement.....	7
b. Les dépenses d'investissement.....	7
c. L'endettement.....	8
<b>II. Regard sur le futur : prospective à 5 ans</b> .....	<b>8</b>
1. Des dépenses de fonctionnement fortement contraintes.....	9
2. Un endettement qui repartirait à la hausse.....	9
<b>Conclusion</b> .....	<b>9</b>

## INTRODUCTION

Le CESER effectue, depuis plusieurs années, une analyse rétrospective et prospective des finances régionales, dont l'objectif est d'apporter l'éclairage de la société civile organisée sur l'évolution des recettes, des dépenses, des équilibres financiers et par conséquent sur les marges de manœuvre de la Région Grand Est en matière d'endettement et de mise en œuvre des politiques publiques.

Cette analyse porte sur une période courant de 2009 à 2022. Elle s'appuie sur les comptes administratifs pour la rétrospective. Pour la prospective, une estimation est effectuée, pour 2018, à partir du budget primitif et de la décision modificative DM1 votée en juin 2018 par le Conseil régional puis, pour les années suivantes, sur une extrapolation à partir de 2018.

Si les données des années 2009 à 2015 sont une compilation des données des trois anciennes Régions (Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine), celles des années 2016 et 2017 sont issues des comptes administratifs de la Région Grand Est née en 2015 de la fusion de ces trois ex-Régions.

Plusieurs changements sont intervenus dans l'histoire régionale qui ont profondément modifié la structure du budget en dépenses et en recettes ainsi que le champ des compétences de la collectivité.

## I. REGARD SUR LE PASSÉ : RÉTROSPECTIVE 2009 – 2017

La rétrospective porte sur la période 2009 à 2017. Les années 2016 et 2017 sont les premières années disponibles à l'échelle de la nouvelle Région Grand Est.

L'analyse porte sur la section de fonctionnement puis sur la section d'investissement.

### 1. La section de fonctionnement<sup>1</sup>

Sont successivement analysés les recettes puis les dépenses et enfin l'épargne et l'endettement.

#### a. Les recettes de fonctionnement<sup>2</sup>

La Région ne dispose du pouvoir de taux que sur deux recettes fiscales : la « part Grenelle » de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et le tarif du cheval fiscal pour les immatriculations des véhicules. Cette dernière recette a atteint 182 M€ en 2017. Une harmonisation entre les tarifs du cheval vapeur des trois anciennes Régions aboutira au 1<sup>er</sup> janvier 2019 au tarif unique de 42 €.

Les recettes réelles de fonctionnement étaient de 1 860 M€ en 2009 et de 2 368 M€ en 2017, soit un accroissement de 27 %. Elles ont progressé de façon constante jusqu'en 2017, année où les recettes ont connu une hausse significative : + 404 M€ soit une hausse de 21 %. Cette hausse est due à l'attribution d'une part supplémentaire de CVAE (Contribution sur la Valeur

---

<sup>1</sup> Les budgets et les comptes administratifs des collectivités territoriales comprennent deux sections : une section de fonctionnement et une section d'investissement, décomposées toutes deux en recettes et en dépenses. L'équilibre du budget est réalisé par une opération d'ordre entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

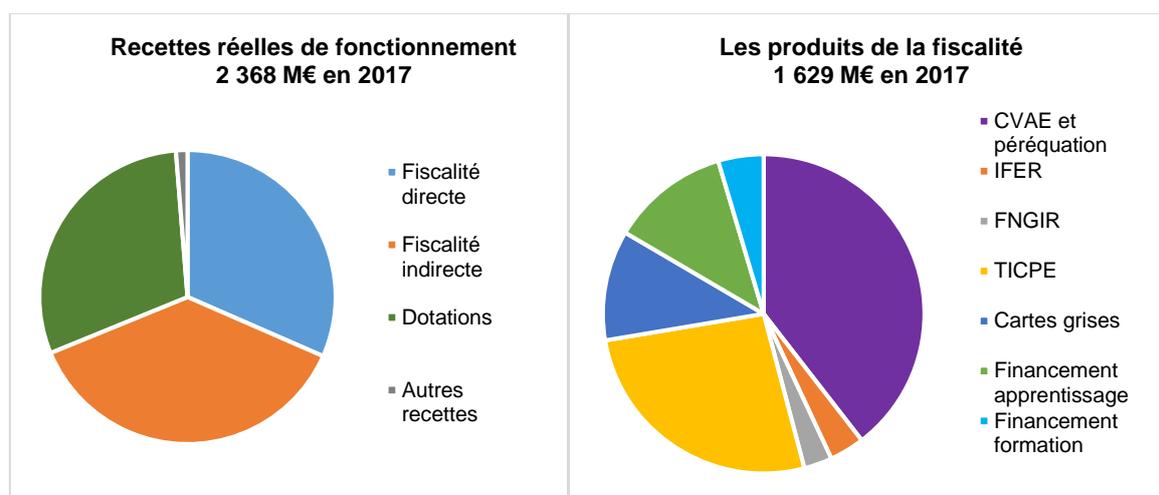
<sup>2</sup> Les recettes de fonctionnement sont composées de dotations et participations de l'État et des produits en provenance de la fiscalité directe et de la fiscalité indirecte.

Ajoutée des Entreprises), attribuée par l'État en compensation du transfert de compétences en matière de transports interurbains et scolaires jusque-là exercée par les Départements.

Le produit de la fiscalité directe stagne sur la période 2009 à 2016 et progresse fortement en 2017 (748 M€ en 2017 contre 426 M€ en 2009 soit + 76 %) notamment grâce à la CVAE.

Le produit de la fiscalité indirecte<sup>3</sup> progresse régulièrement, plus particulièrement à partir de 2014 (+ 152 M€ par rapport à 2009) en raison des recettes de financement de l'apprentissage, et fait un bond en 2017 grâce à la progression des recettes sur les cartes grises.

Les dotations et participations reçues de l'État sont en baisse depuis 2014. Elles ont été compensées dans le cadre de transferts de recettes fiscales. En 2017, elles représentent encore 30 % des recettes réelles de fonctionnement (709 M€).



#### b. Les dépenses de fonctionnement<sup>4</sup>

Les dépenses réelles de fonctionnement progressent de façon constante depuis 2009 jusqu'en 2017, année où elles enregistrent une hausse de 20 %, pour partie liée au transfert de la compétence transports interurbains et scolaires. Elles évoluent de 1 860 M€ en 2009 à 1 920 M€ en 2017.

Les dépenses de fonctionnement peuvent être analysées par fonction et par nature.

Par fonction, les trois principaux domaines d'intervention de la Région, dépenses de personnel incluses, sont, dans l'ordre :

- les transports (678 M€),
- la formation professionnelle avec l'apprentissage (459 M€),
- l'enseignement (356 M€).

Ces trois domaines réunis représentent 84 % des dépenses d'intervention de la Région en 2017.

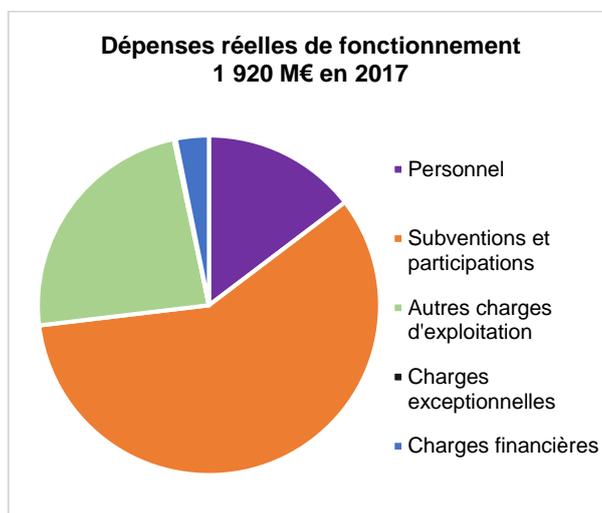
<sup>3</sup> La fiscalité indirecte est constituée des impôts payés par des personnes qui ne sont pas celles qui en supportent réellement le coût : les redevables sont différents des contribuables mais en répercutent le montant sur les contribuables. C'est le cas de la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

<sup>4</sup> Le budget des Régions font l'objet d'une présentation croisée nature / fonction. Les fonctions comprennent les services généraux et les dépenses d'intervention de la Région, au nombre de 9 (formation professionnelle, enseignement, culture-sports-loisirs, ...). Les dépenses par nature comprennent les charges à caractère général, les charges de personnel, les charges financières, les frais de fonctionnement des élus, les dotations aux amortissements, ...

Les principales dépenses par nature sont :

- les subventions et participations (1 123 M€ en 2017),
- les charges de personnel (281 M€ en 2017),
- les autres charges d'exploitation (453 M€ en 2017).

La Région a signé un contrat financier<sup>5</sup> avec l'État en juin, en vue de limiter les déficits publics. La limitation à 1,2 % des dépenses de fonctionnement s'applique dès 2018 pendant 3 années.



### c. L'épargne et le taux d'épargne

L'épargne brute<sup>6</sup> fluctue de 2009 à 2016 et progresse fortement entre 2016 et 2017 (+ 23 %). Cela s'explique par une augmentation plus importante des recettes par rapport aux dépenses (+ 404 M€ pour les recettes et + 320 M€ pour les dépenses), due à la part supplémentaire de CVAE attribuée en 2017.

L'épargne nette<sup>7</sup>, après plusieurs années de décroissance, connaît elle aussi une augmentation, pour les mêmes raisons.

La capacité de désendettement<sup>8</sup> a diminué jusqu'en 2016 où elle atteint 6,2 années et décroît en 2017 à 5,3 années. La moyenne des Régions est de 5 années.

Le taux d'épargne brute<sup>9</sup> augmente constamment depuis 2014 pour atteindre 18,9 % en 2017 (contre 18,5 % en 2016).

---

<sup>5</sup> Le contrat financier État-collectivités vise à engager les grandes collectivités à réaliser des économies sur leurs dépenses de fonctionnement. 300 collectivités territoriales, dont les Régions, ont été sollicitées par l'État pour limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an (en valeur), dès 2018 et pendant 3 ans. La Région Grand Est a signé cet accord en juin 2018. Le non-respect de l'accord entraîne des pénalités. Des pénalités plus sévères sont prévues pour les collectivités non signataires.

<sup>6</sup> L'épargne brute est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

<sup>7</sup> L'épargne nette se calcule en soustrayant à l'épargne brute le remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'autofinancement directement disponible pour investir.

<sup>8</sup> La capacité de désendettement correspond au nombre d'années nécessaires pour se désendetter (si l'épargne brute est consacrée au remboursement du capital de la dette).

<sup>9</sup> Le taux d'épargne brute est un ratio épargne brute sur recettes réelles de fonctionnement.

## 2. La section d'investissement<sup>10</sup>

Sont successivement analysés les recettes puis les dépenses et enfin l'épargne et l'endettement.

### a. Les recettes d'investissement

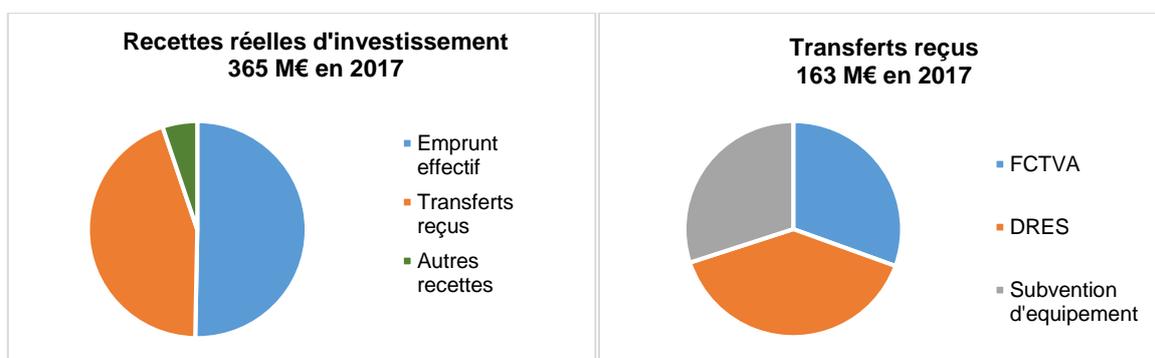
Après une décélération entre 2009 et 2013, les recettes restent stables.

Les recettes réelles d'investissement augmentent de 19,8 M€ sur la période 2016-2017 (345 M€ en 2016 et 365 M€ en 2017).

Elles comprennent principalement les transferts reçus, l'emprunt, les subventions d'équipement.

Les transferts<sup>11</sup> sont en augmentation constante sur la période. En 2017, la recette du fonds de compensation de la TVA est en hausse (+ 17,2 M€) tout comme la subvention d'équipement (+ 14,6 M€).

La part de l'emprunt dans les recettes réelles d'investissement représente 50 % en 2017 contre 56 % en 2016 et 59 % en 2015.



### b. Les dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement s'élèvent à 814 M€ en 2017. Elles progressent de 11 % (+ 80 M€) par rapport à 2016. Le niveau le plus haut a été atteint en 2009 avec 978 M€ et le niveau le plus bas de la période est l'année 2012 avec 715 M€.

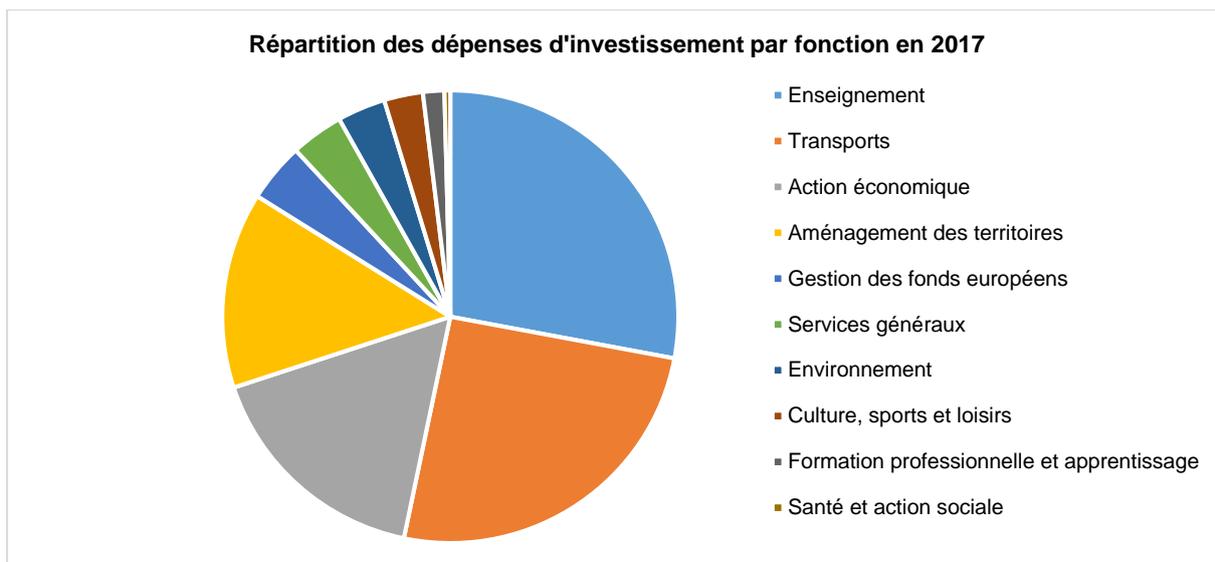
Les dépenses réelles d'investissement hors dette sont de 628 M€ en 2017, en hausse par rapport à 2016 (+ 71 M€, soit 13 %), en raison d'une augmentation des dépenses d'équipement (+ 29,8 M€). Ce poste de dépenses fluctue en permanence au cours de la période, tout comme les postes liés aux transferts de compétence.

La répartition par fonction montre qu'une part prépondérante des dépenses d'investissement sont consacrées à :

- l'enseignement (174 M€ en 2017),
- les transports (158 M€ en 2017),
- l'action économique (104 M€ en 2017).

<sup>10</sup> La section d'investissement rassemble les opérations qui affectent la consistance ou la valeur du patrimoine de la Région ou de tiers bénéficiant d'une subvention de la Région. En recettes : le FCTVA (fonds de compensation TVA), les subventions d'équipement reçues, les emprunts nouveaux,... En dépenses : les subventions d'équipement versées, les dépenses d'équipement et le remboursement du capital de la dette,...

<sup>11</sup> Les transferts reçus proviennent essentiellement de l'État. Ils comprennent aussi les compensations fiscales. En font partie, la dotation régionale d'équipement scolaire ou DRES, le fonds de compensation de la TVA ou FCTVA,...



### c. L'endettement

Le montant des emprunts nouveaux contractés en 2017 (184 M€) est légèrement supérieur à celui de 2016 : + 8,2 M€.

La progression de l'encours de dette est faible en 2016 et 2017 (respectivement 22 M€ et 27 M€) et représente le tiers de celle des années 2014 et 2015 (respectivement 76 M€ et 77 M€).

L'encours de dette hors partenariats publics-privés au 31 décembre 2017 est de 2 365 M€, en progression par rapport à 2016 (2 257 M€).

Le taux d'endettement<sup>12</sup> de la Région Grand Est est descendu à 100 % en 2017 (contre 115 % en 2016, taux le plus élevé de la période considérée). La capacité de désendettement qui s'établissait à 6,2 années en 2016 est passée à 5,3 années en 2017.

## II. REGARD SUR LE FUTUR : PROSPECTIVE À 5 ANS

Le CESER a fait le choix d'un scénario médian s'appuyant sur les hypothèses suivantes :

- une augmentation des dépenses de fonctionnement limitée à 1,2 % par an sur toute la période ;
- le maintien des capacités d'investissement ;
- une croissance du PIB selon les prévisions de la Banque de France et de l'OFCE ;
- une augmentation modérée des taux d'intérêt ;
- un taux d'exécution des dépenses de 95 %.

En 2018, les Régions perçoivent, en remplacement de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice de la compétence économique, une fraction de la TVA qui constitue une recette plus dynamique.

<sup>12</sup> Le taux d'endettement est le ratio encours de la dette au 31 décembre sur les recettes réelles de fonctionnement. Il donne une indication sur l'impact de la dette sur les finances de la collectivité.

## 1. Des dépenses de fonctionnement fortement contraintes

La Région s'est engagée, par sa signature du contrat financier avec l'État, de limiter l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, dès 2018 et pour 3 ans. Les dépenses de la section de fonctionnement comprennent les charges de personnel, les dépenses d'intervention, les dépenses de gestion courante et les charges d'exploitation. La hausse des dépenses de personnel de 2,5 % qui a été votée au budget primitif 2018, imposera des baisses sur les autres postes de dépenses.

Pour les deux années à venir, une progression des recettes de fonctionnement ne pourra plus être utilisée pour une augmentation, au-delà de 1,2 %, des dépenses de fonctionnement mais augmentera la part d'autofinancement de la Région.

## 2. Un endettement qui repartirait à la hausse

Selon le scénario du CESER, le taux d'épargne brute augmenterait jusqu'en 2022 sans revenir au niveau de 2017. La capacité de désendettement se maintiendrait au niveau de 2015 / 2016. Le taux d'endettement remonterait régulièrement jusqu'à la fin de la période. La progression de l'endettement resterait toutefois modérée.

Au vu de la rétrospective et de la prospective, 2017 apparaît donc comme une année très particulière et exceptionnelle liée à une conjonction de plusieurs événements notamment : des recettes supérieures à celles inscrites dans le budget primitif, en particulier le produit de la CVAE, et une conjoncture économique favorable, qui ralentit en 2018. Les recettes se sont avérées supérieures aux prévisions et l'excédent a été utilisé pour désendetter la collectivité, d'où des ratios financiers très positifs en 2017.

## CONCLUSION

Le Conseil régional s'est fixé 3 objectifs à atteindre en fin de mandature en 2021 : un taux d'épargne brute de 20 %, un endettement annuel nul<sup>13</sup>, une capacité de désendettement inférieure à 7,5 années. Dans le scénario retenu par le CESER, seul un de ces objectifs pourrait être atteint, à savoir celui concernant la capacité de désendettement. En effet, selon ce scénario, la situation financière se dégraderait après 2018.

Le CESER souligne que le pouvoir de décision du Conseil régional, déjà fortement réduit sur les recettes, se réduit maintenant sur les dépenses. En effet, la nouvelle contrainte budgétaire imposée dans le cadre du contrat financier, signé en juin, pèsera sur 2018 et les deux années à venir, en réduisant les marges de manœuvre de la Région en matière de dépenses de fonctionnement. Cette contrainte devrait limiter la progression de son endettement mais risque de faire, des dépenses d'intervention en fonctionnement, une variable d'ajustement budgétaire.

Le CESER rappelle qu'il considère que la maîtrise de l'endettement n'a d'intérêt que si elle concilie une évolution soutenable de l'encours de dette avec la mise en œuvre d'une politique régionale ambitieuse.

---

<sup>13</sup> L'endettement annuel nul signifie que le montant des nouveaux emprunts souscrits par la Région est équivalent au montant de ceux venus à échéance dans la même année, ce qui n'a pas d'effet sur l'évolution globale de l'encours de dette.



Retrouvez toutes les infos du  
CESER Grand Est sur internet :  
[www.ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

### Suivez-nous

sur les réseaux sociaux pour ne  
rien manquer de nos actualités :

 @cesergrandest

 @ceserge

#### Site de Châlons-en-Champagne

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

#### Site de Metz

1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01  
Tél : 03 87 33 60 26

#### Site de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex  
Tél : 03 88 15 68 00