



# AVIS ADOPTÉ DU CESER

Séance plénière du 16 octobre 2015

Analyse financière

Le présent document retrace le dernier exercice d'analyse financière selon le périmètre actuel des Régions.

Comme les années précédentes, le travail réalisé s'appuie **sur les comptes administratifs (CA)** de la Région Champagne-Ardenne.

Cependant, la structure de l'Avis évolue et la partie prospective est remplacée par une partie comparative consacrée à un état des lieux financier de l'Alsace, la Champagne-Ardenne et la Lorraine<sup>1</sup>.

## **A. Analyse rétrospective**

### **I. Section de fonctionnement**

#### *a. Recettes réelles de fonctionnement*

Depuis le CA 2008, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) sont en progression. Elles sont passées de 475,4 M€ en 2008 à 506,7 M€ en 2014 soit +6,6%. On constate, cependant, un ralentissement, accentué au cours des trois dernières années (+0,1% en 2014), de leur rythme de croissance.

Cette évolution s'explique principalement par :

- des bases d'imposition peu évolutives et des taux plafonnés qui ne permettent plus à la collectivité de bénéficier de ressources supplémentaires. En effet, le produit de la

Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE) est en recul en 2013 et en 2014 et celui de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules est quasiment stable entre le CA 2013 et le CA 2014. On note, en matière de fiscalité directe, que seul le montant de la péréquation de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) progresse de +1,7 M€.

- une stagnation ou un recul des dotations et des participations de l'État. La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), figée entre 2011 et 2013, diminue au CA 2014 et le montant de la Dotation Générale de Décentralisation (DGD) perçu est quasiment inchangé depuis 2010. À noter que le montant de la dotation de péréquation de la DGF s'est élevé à 6,6 M€ en 2014 (3,8 M€ au CA 2013) atténuant ainsi la baisse des dotations.

Le CESER constate la modification de la structure des recettes liée à l'évolution du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. En effet, les compensations y afférentes sont désormais partiellement perçues sous forme de fiscalité indirecte. Ainsi, la part des dotations et participations est en retrait au profit de la part de la fiscalité mais cela ne génère pas de ressources complémentaires.

<sup>1</sup> Les données ayant servi à l'analyse rétrospective et à l'état des lieux « Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine » sont disponibles sur le site du CESER.

### b. Dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) sont en hausse depuis 2008 à l'exception d'une diminution conjoncturelle constatée lors du CA 2013. Ce repli résultait notamment d'un décalage, entre exercices, de certains financements régionaux.

La croissance constante des dépenses réelles de fonctionnement est due aux transferts de compétences successifs ayant conduit à la recomposition progressive des budgets régionaux. Comme le CESER le soulignait déjà dans ses précédents Avis, les Régions sont, au fil des années, devenues des collectivités de gestion plus que des collectivités de projets et leur rôle stratégique s'en est trouvé diminué.

Depuis 2008, les dépenses d'intervention, qui représentent la plus grande part des dépenses réelles de fonctionnement (près de 70%) ont crû (exception faite de l'année 2013) et sont passées de 265,3 M€ au CA 2008 à 297,7 M€ au CA 2014.

La part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement a augmenté de manière importante avec l'intégration des Techniciens et Ouvriers de Service (TOS) mais est quasiment stable depuis plusieurs exercices.

### c. Solde de la section de fonctionnement

La faible progression des recettes de fonctionnement, associée à une croissance plus soutenue des dépenses, génère un effet ciseau qui conduit à un recul de l'épargne brute<sup>2</sup>. En effet, sur la période 2008-2014, celle-ci passe de 114,4 M€ à 79,2 M€ soit une diminution de plus de 30%.

La capacité d'autofinancement de la Région s'amointrit progressivement. Le taux

<sup>2</sup> L'épargne brute ou capacité d'autofinancement correspond au solde entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

d'épargne brute<sup>3</sup>, qui indique la part des recettes disponibles pour le remboursement de la dette et/ou le financement des investissements, est de 15,6% au CA 2014 alors qu'il était de 24,1% au CA 2008. Même si la zone d'alerte communément admise est fixée en deçà de 10%, la dégradation du ratio devient d'ores et déjà préoccupante.

## 2. Section d'investissement

### a. Recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement (RRI) (115,8 M€ en 2014) ont connu une hausse de 3,2% entre le CA 2013 et le CA 2014 après deux années consécutives de diminution.

Hors emprunt, les recettes réelles d'investissement sont d'un montant relativement faible (un peu plus de 40 M€ depuis 2011) mais progressent de plus de 5 M€ au CA 2014 (47,8 M€). Cette hausse est liée aux programmations des fonds européens mais également à l'augmentation de l'encaissement au titre du Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA). Le montant de la Dotation Régionale d'Équipement Scolaire reste figé depuis 2008.

Le niveau de l'emprunt effectif, contracté chaque année, présente des variations entre 2008 et 2014. Cependant, si aucune tendance majeure ne se dégage sur la période, le montant emprunté lors des derniers exercices se stabilise pour atteindre 68 M€ en 2014.

### b. Dépenses réelles d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement (DRI) sont en recul au CA 2014. Sur la période 2008-2014, on constate d'importantes fluctuations liées au

<sup>3</sup> Le taux d'épargne brute se calcule en rapportant le montant de l'épargne brute au total des recettes réelles de fonctionnement.

remboursement du capital de la dette et aux transferts versés. En 2013, par exemple, les dépenses d'investissement avaient augmenté de près de 27% du fait d'un remboursement du capital de la dette de 95 M€ contre 40,4 M€ au CA 2014 (niveau similaire à celui du CA 2012).

Hors dette, les dépenses réelles d'investissement sont également fluctuantes. Si, entre le CA 2012 et le CA 2013, elles ont diminué de 5,4%, elles ont progressé de 14,4% l'année suivante. Cette hausse s'explique notamment par les travaux liés à l'A304 et à la restructuration du bâtiment Péguy.

### c. Endettement

Depuis 2008 et à l'exception de l'année 2013 où une opportunité a pu être saisie de se désendetter de manière significative, l'encours de dette retraité<sup>4</sup> du crédit-bail est en hausse en Champagne-Ardenne. Il atteint 534,5 M€ au CA 2014 (dont 94,4 M€ d'encours crédit-bail).

L'année 2014 fait apparaître un retour à une situation similaire à celle de l'année 2012. Le taux d'endettement<sup>5</sup> retraité du crédit-bail s'élève à 105,5% (contre 100% au CA 2013 et 106% au CA 2012) et la capacité de désendettement<sup>6</sup> retraitée du crédit-bail est de 6,7<sup>7</sup> ans (5,8 ans au CA 2013 et 6,9 ans au CA 2012).

En 2014 et au regard de ceux constatés en 2012, les différents indicateurs financiers se rapportant à l'endettement ne se sont pas dégradés. Toutefois, l'amélioration connue en 2013 a été « gommée » dès

<sup>4</sup> On ajoute au montant d'encours de dette le montant de l'encours crédit-bail.

<sup>5</sup> Le taux d'endettement se détermine en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement.

<sup>6</sup> La capacité de désendettement correspond à l'encours de dette rapportée à l'épargne brute.

<sup>7</sup> En d'autres termes, si la collectivité y consacrait toute son épargne brute, elle mettrait 6,7 années pour rembourser la totalité du capital de sa dette.

l'exercice suivant. Pour rappel, dans son précédent Avis consacré à l'analyse financière, le CESER s'interrogeait sur la pérennité de cette amélioration compte tenu de la très faible capacité de la Région à agir sur ses recettes et du fait que l'emprunt devenait sa seule variable d'ajustement. La CESER soulignait alors, en cas de nouvelle hausse des dépenses réelles de fonctionnement et/ou d'investissement hors dette, que l'on assisterait à une dégradation de la situation financière de la Région.

## B. État des lieux avant création d'ACAL<sup>8</sup>

Cette partie comparative reprend les principaux chiffres et indicateurs extraits des comptes administratifs des Régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine pour l'année 2014. L'objectif de ce travail ne consiste pas à évaluer l'une ou l'autre de ces trois Régions mais à pouvoir, sur la base de ce portrait financier, s'interroger sur la situation financière issue de la fusion régionale.

### I. Fonctionnement et investissement

Les recettes réelles de fonctionnement sont d'un montant de 636,8 M€ en Alsace, 506,7 M€ en Champagne-Ardenne et 843,5 M€ en Lorraine.

Même si les volumes sont différents, les trois principales ressources de fonctionnement de ces trois Régions sont la DGF, la TICPE et la CVAE. Toutefois, la part de la CVAE dans les recettes représente la variation la plus « remarquable » : 12% des RRF en Lorraine, 13,5% en Champagne-Ardenne et 18% en Alsace.

Ceci reflète la densité du tissu économique alsacien.

<sup>8</sup> Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine.

Le CESER constate également que l'Alsace, contrairement à la Champagne-Ardenne et à la Lorraine, ne perçoit pas la dotation de péréquation de la DGF.

En matière de taxe sur les cartes grises, le montant du cheval fiscal est de 36,5€ en Alsace, 35€ en Champagne-Ardenne et 45€ en Lorraine. Le produit des cartes grises perçu s'en trouve logiquement affecté.

Les dépenses réelles de fonctionnement atteignent 505,8 M€ en Alsace, 427,5 M€ en Champagne-Ardenne et 684,8 M€ en Lorraine.

La formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement et les transports représentent pour les trois collectivités environ  $\frac{3}{4}$  des dépenses de fonctionnement ; ces trois fonctions relèvent des compétences obligatoires des Régions.

Les dépenses de fonctionnement par habitant sont nettement supérieures en Champagne-Ardenne (320 €) qu'en Lorraine (291 €) et en Alsace (268 €).

Cela s'explique par les caractéristiques de la Champagne-Ardenne dont la population est peu dense et éparse.

L'épargne brute, solde de la section de fonctionnement, est de 131 M€ en Alsace, 79,2 M€ en Champagne-Ardenne et 158,7 M€ en Lorraine. La capacité d'autofinancement de la Champagne-Ardenne est donc très inférieure à celles de l'Alsace et de la Lorraine. Cela a des répercussions sur la section d'investissement.

En effet, les recettes réelles d'investissement s'élèvent à 121,4 M€ en Alsace, 115,8 M€ en Champagne-Ardenne et 157,7 M€ en Lorraine. Ces montants sont à pondérer par le volume d'emprunt contracté : 81 M€ en Alsace (67% des RRI), 68 M€ en Champagne-Ardenne (59% des RRI) et 75,5 M€ en Lorraine (48% des RRI).

Les dépenses réelles d'investissement se montent à 247,9 M€ en Alsace, 187,2 M€ en Champagne-Ardenne et 306,3 M€ pour la Lorraine.

Comme en section de fonctionnement, les fonctions enseignement et transports génèrent pour l'Alsace, la Champagne-Ardenne et la Lorraine les plus hauts niveaux de dépenses.

## 2. Endettement

L'analyse de l'endettement est effectuée en incluant à l'encours de dette les montants relatifs aux partenariats public-privé (PPP) pour la Lorraine, aux PPP et au crédit-bail pour l'Alsace et au crédit-bail pour la Champagne-Ardenne.

Au 31/12/2014, le montant de l'encours de dette est donc de 1 047,5 M€ en Alsace, 534,5 M€ en Champagne-Ardenne et 985,8 M€ en Lorraine. Si l'on rapporte l'encours de dette au nombre d'habitants<sup>9</sup>, on trouve 555 € en Alsace, 419€ en Lorraine et 400 € en Champagne-Ardenne.

Les trois Régions affichent des taux d'endettement très différents mais tous supérieurs à 100% (164% en Alsace, 116,8% en Lorraine et 105,5% en Champagne-Ardenne).

Les capacités de désendettement présentent des écarts moins marqués. Elles atteignent 8 ans en Alsace, 6,7 ans en Champagne-Ardenne et 6,2 ans en Lorraine.

<sup>9</sup> La population retenue est de 1 888 279 habitants pour l'Alsace, de 1 336 053 pour la Champagne-Ardenne et de 2 350 657 pour la Lorraine (populations légales en 2011).

Les disparités constatées entre les trois Régions posent des interrogations quant à la construction du budget 2016 de la Région ACAL.

Pour le CESER, ce budget devra être un exercice de transition alliant poursuite de l'existant et début d'harmonisation.

Après 2016, le CESER s'interroge sur les modalités d'harmonisation qui seront retenues par le futur exécutif régional tant en recettes qu'en dépenses. Ses choix seront en partie liés aux dotations et/ou transferts de fiscalité dont il disposera.

Le CESER affirme que, si une cohérence régionale globale basée sur une stratégie partagée est indispensable, il est primordial de prendre en compte les spécificités des différents territoires et de construire une gestion des dépenses appropriée. Le CESER réaffirme ainsi son attachement à une organisation qui serve la dynamique de projets au profit de tous les habitants des territoires qui composent ACAL.



**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL  
DE CHAMPAGNE-ARDENNE**

Hôtel de Région  
5 rue de Jéricho – CS 70441  
51037 CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

Tél. **03 26 70 31 79** – Fax 03 26 21 69 76  
Courriel : [ceser@cr-champagne-ardenne.fr](mailto:ceser@cr-champagne-ardenne.fr)

[www.ceser-champagne-ardenne.fr](http://www.ceser-champagne-ardenne.fr)

## ANALYSE FINANCIÈRE 2015

Les données financières, mobilisées pour la réalisation des tableaux et graphiques ci-dessous ainsi que pour l'Avis « Analyse financière 2015 » du CESER, **sont extraites des comptes administratifs (CA)** de la Champagne-Ardenne depuis 2008 et des comptes administratifs 2014 de l'Alsace et de la Lorraine.

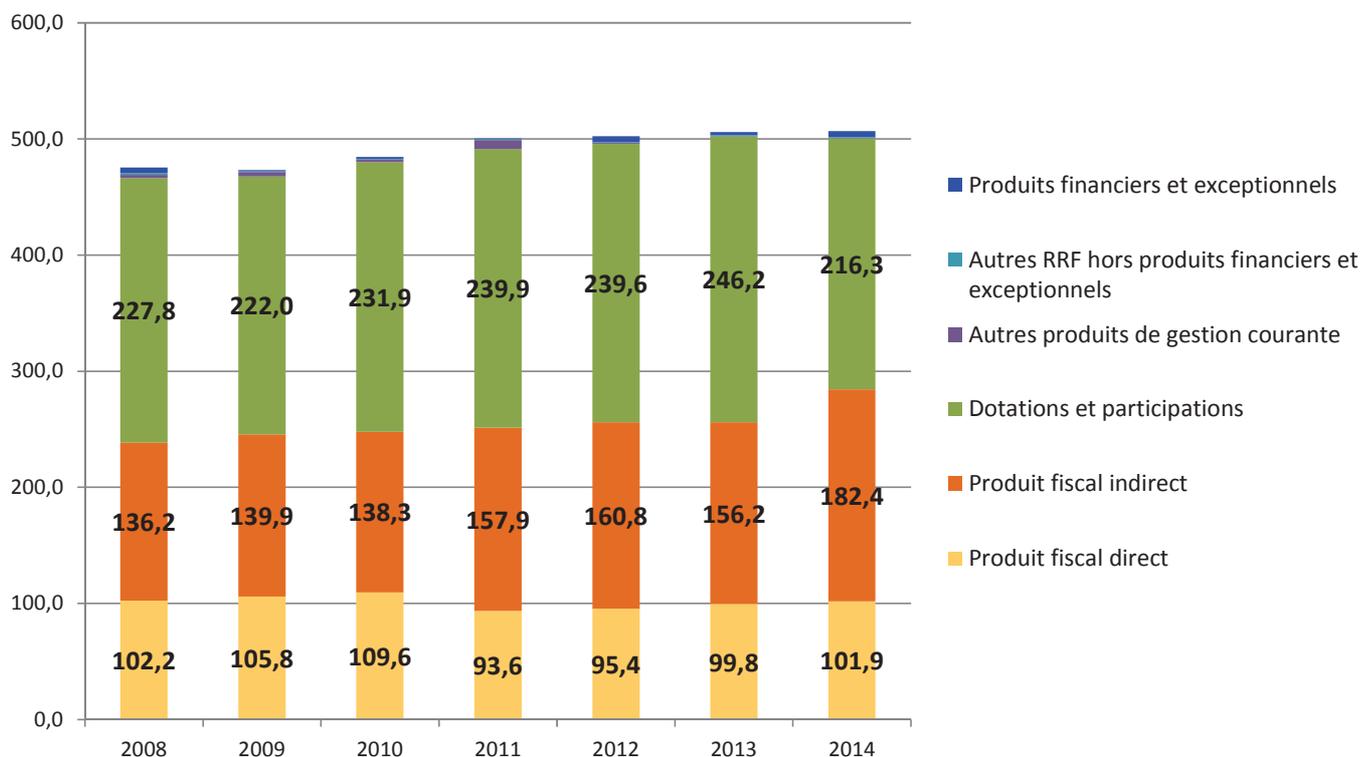
### A. Champagne-Ardenne

La première partie du document est consacrée à l'analyse rétrospective de la situation financière de la Champagne-Ardenne depuis 2008.

#### I. Recettes réelles de fonctionnement

En Champagne-Ardenne, les recettes réelles de fonctionnement sont de 506,7 M€ au CA 2014. Elles étaient de 475,4 M€ au CA 2008.

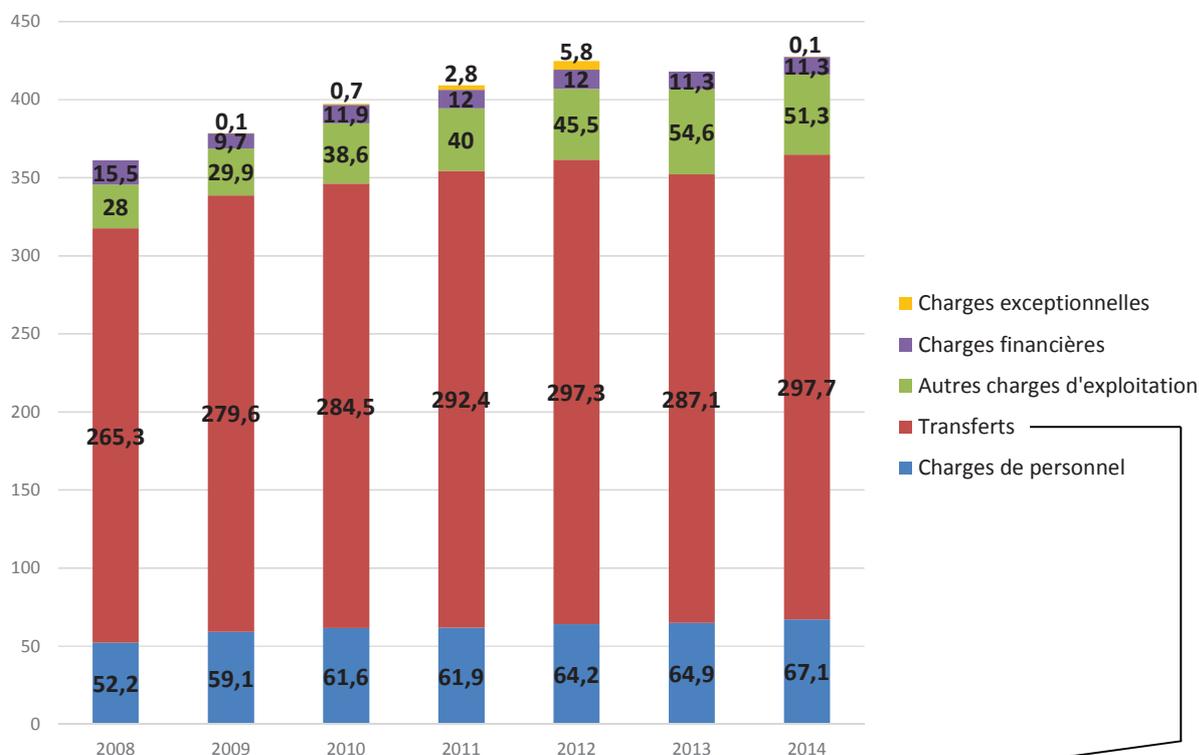
##### Évolution des recettes réelles de fonctionnement - en M€



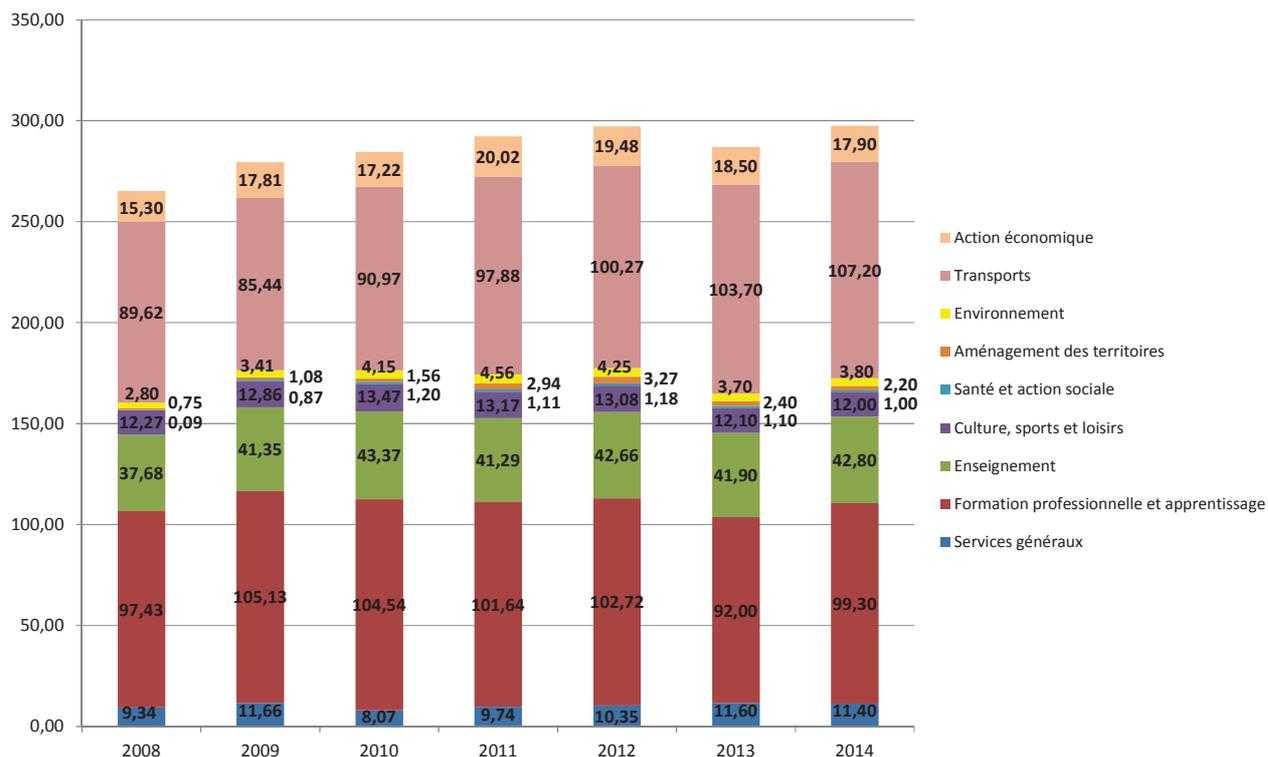
## 2. Dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement atteignent 427,5 M€ au CA 2014 contre 361 M€ au CA 2008.

### Évolution des dépenses réelles de fonctionnement - en M€



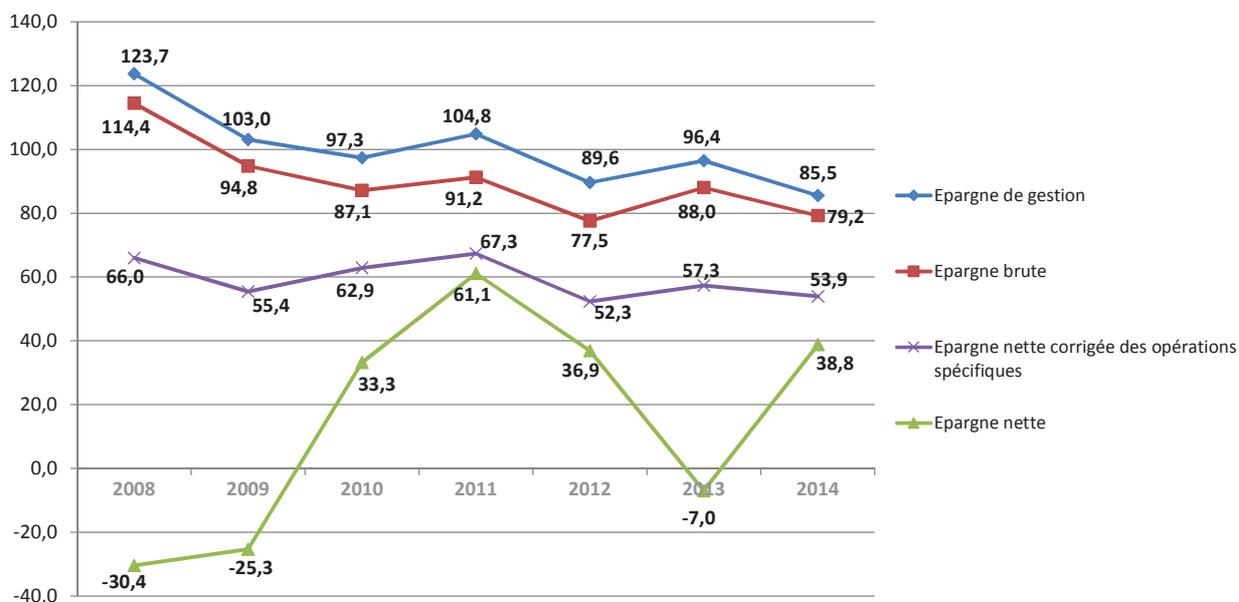
### Évolution des transferts versés (par fonction) - en M€



### 3. Épargne

L'épargne brute, différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, est de 79,2 M€ au CA 2014. Pour rappel, l'épargne brute mesure les moyens disponibles pour financer les dépenses d'investissement de l'exercice.

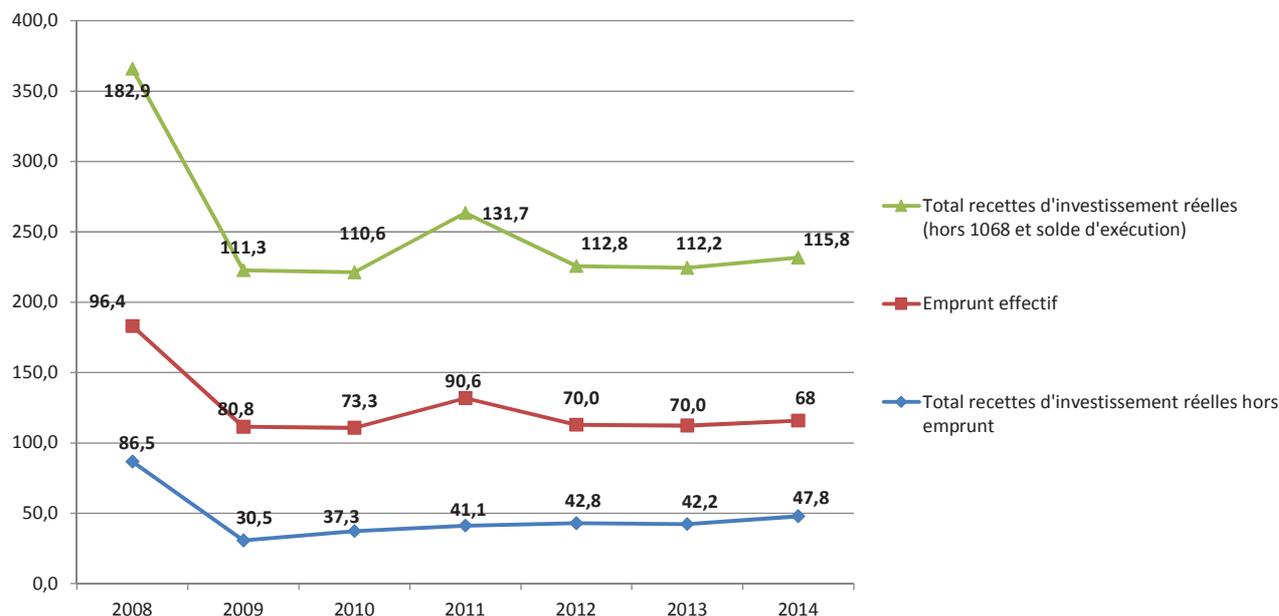
Évolution des principaux soldes de fonctionnement - en M€



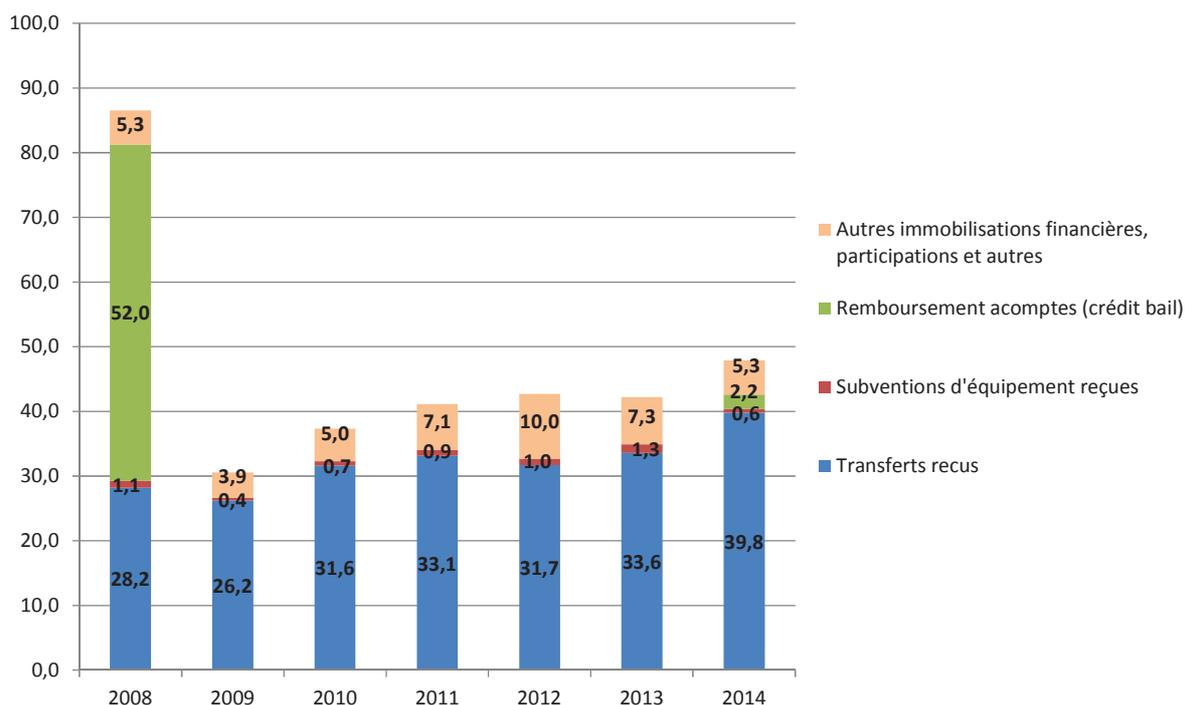
### 4. Recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement (hors reprise des excédents de fonctionnement capitalisés) s'élèvent, au CA 2014, à 115,8 M€ contre 182,9 M€ au CA 2008.

Évolution des recettes réelles d'investissement - en M€  
(hors 1068 et solde d'exécution)



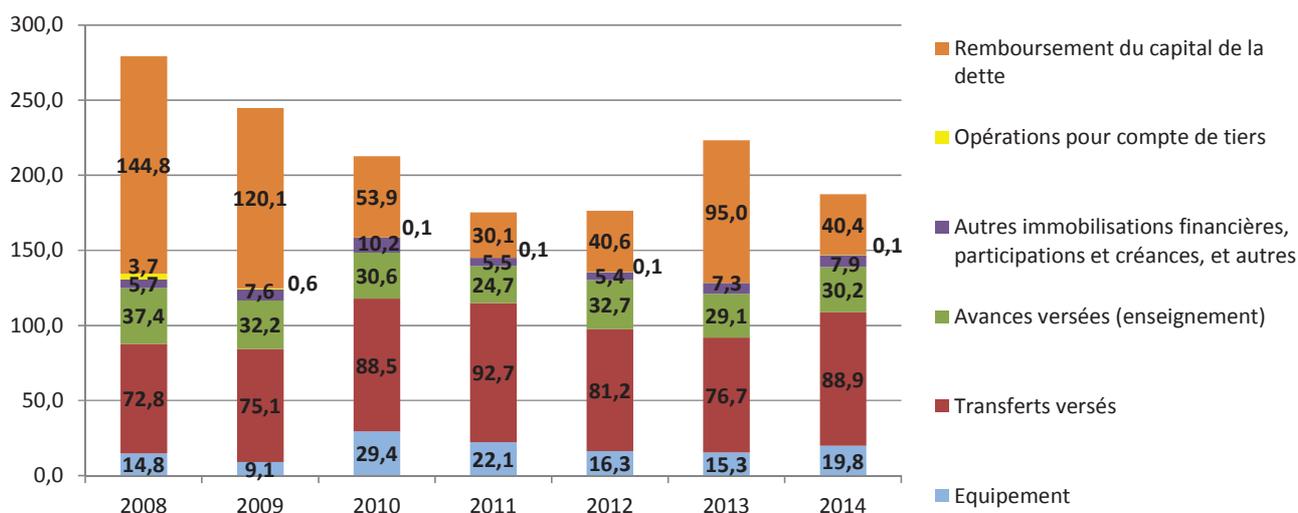
## Évolution des recettes réelles d'investissement hors emprunt - en M€



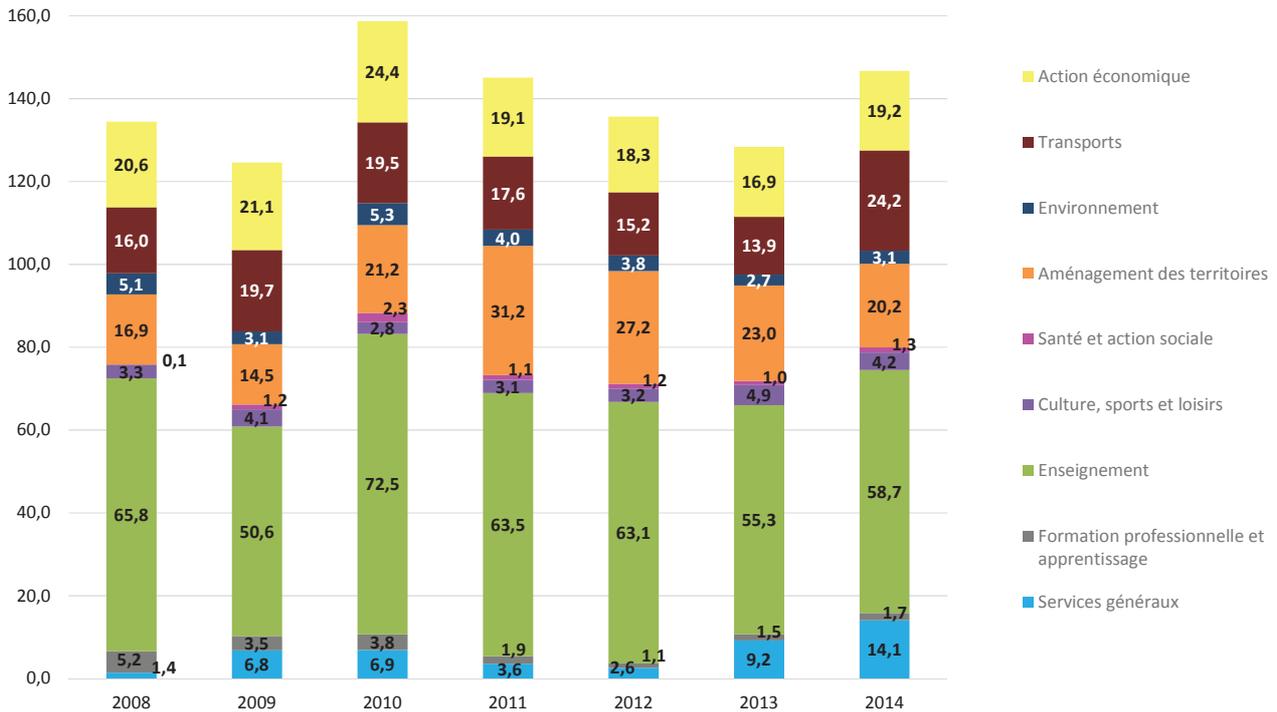
## 5. Dépenses réelles d'investissement

Au CA 2014, les dépenses réelles d'investissement sont d'un montant de 187,2 M€. Elles se montaient à 279,3 M€ au CA 2008.

## Évolution des dépenses réelles d'investissement - M€



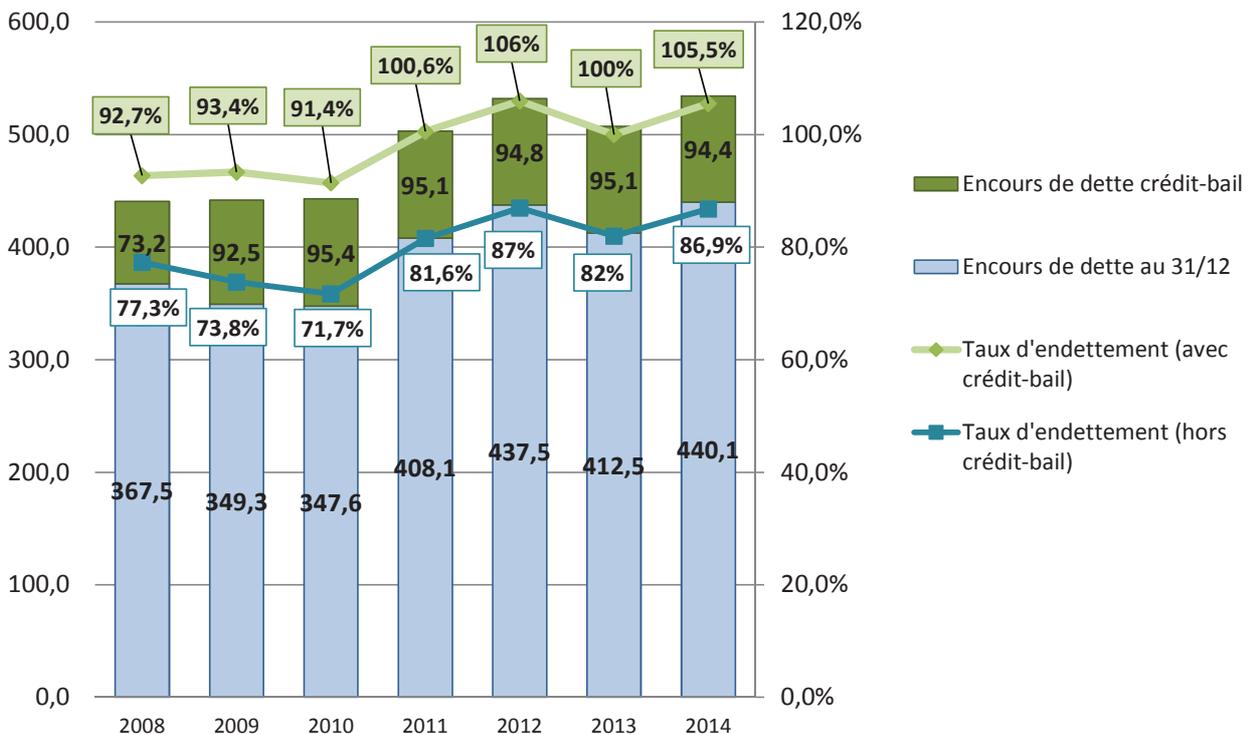
## Évolution des dépenses réelles d'investissement hors dette (par fonction) - en M€



## 6. Endettement

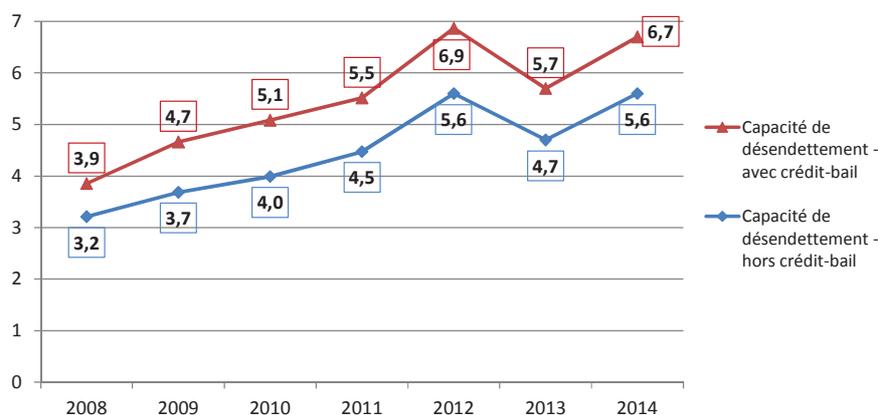
Le montant de l'encours de dette retraité<sup>1</sup> crédit-bail est de 534,5 M€ au CA 2014.

### Encours de dette et taux d'endettement hors et avec crédit-bail



<sup>1</sup> On ajoute le montant de l'encours crédit-bail au montant de l'encours de dette.

### Capacité de désendettement - en années



## B. Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine

Sur la base des données du CA 2014, le CESER a décidé de réaliser un état des lieux financier de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. L'objectif de ce travail n'est pas d'évaluer l'une ou l'autre de ces trois Régions mais de disposer d'un « portrait financier » pour préparer la fusion régionale.

<b>COMPTES ADMINISTRATIFS 2014</b>	<b>Alsace</b>	<b>Champagne-Ardenne</b>	<b>Lorraine</b>
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>636,8 M€</b>	<b>506,7 M€</b>	<b>843,5 M€</b>
<i>dont (non exhaustif) :</i>			
DGF dotation forfaitaire	184,1 M€	127,2 M€	210,7 M€
DGF dotation de péréquation	0	6,5 M€	6,6 M€
CVAE	114,8 M€	68,2 M€	102,2 M€
Cartes grises	52 M€	36 M€	79,2 M€
TICPE	118,3 M€	103,1 M€	159,4 M€
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>505,8 M€</b>	<b>427,5 M€</b>	<b>684,8 M€</b>
<i>dont (non exhaustif) :</i>			
Formation Pro. et apprentissage	147,4 M€	132,9 M€	165,3 M€
Enseignement	88,2 M€	93,7 M€	171,2 M€
Transports	151,1 M€	108,5 M€	174,3 M€
<b>Épargne brute</b>	<b>131 M€</b>	<b>79,2 M€</b>	<b>158,7 M€</b>
<b>Taux d'épargne brute</b>	<b>20,60%</b>	<b>15,63%</b>	<b>18,81%</b>
<b>Recettes réelles d'investissement</b>	<b>121,4 M€</b>	<b>115,8 M€</b>	<b>157,7 M€</b>
<i>dont (non exhaustif) :</i>			
<b>Emprunt effectif</b>	<b>81 M€</b>	<b>68 M€</b>	<b>75,5 M€</b>
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>247,9 M€</b>	<b>187,2 M€</b>	<b>306,3 M€</b>
<i>dont (non exhaustif) :</i>			
Enseignement	52,8 M€	58,7 M€	73,1 M€
Aménagement des territoires	17,6 M€	20,2 M€	34,5 M€
Transports	65,3 M€	24,2 M€	64 M€
Action économique	42,5 M€	19,2 M€	42,6 M€
<b>Remboursement emprunt</b>	<b>55,8 M€</b>	<b>40,4 M€</b>	<b>58,5 M€</b>
<b>ENCOURS DE DETTE (y compris PPP et crédit-bail)</b>	<b>1 047,5 M€</b>	<b>534,5 M€</b>	<b>985,8 M€</b>

<b>RATIOS COMPTES ADMINISTRATIFS 2014</b>	<b>Alsace</b>	<b>Champagne-Ardenne</b>	<b>Lorraine</b>
<b>DRF / Population</b> (en € par habitant)	<b>267,84</b>	<b>319,98</b>	<b>291,34</b>
<b>DGF / Population</b> (en € par habitant)	<b>97,48</b>	<b>100,09</b>	<b>92,48</b>
<b>Encours de dette</b> (y compris PPP et crédit-bail) / <b>Population</b> (en € par habitant)	<b>555</b>	<b>400</b>	<b>419</b>
<b>TAUX D'ENDETTEMENT*</b> (y compris PPP et crédit-bail)	<b>164%</b>	<b>105,5%</b>	<b>116,8%</b>
<b>CAPACITÉ DE DÉSENDETTEMENT**</b> (y compris PPP et crédit-bail)	<b>8 ans</b>	<b>6,7 ans</b>	<b>6,2 ans</b>
<b>Population retenue</b> (populations légales en 2011)	<b>1888279</b>	<b>1336053</b>	<b>2350657</b>

\* (Encours de dette / recettes réelles de fonctionnement) x 100

\*\* Encours de dette / Épargne brute

### Glossaire des abréviations

- CA : compte administratif
- CB : crédit-bail
- CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- DGF : dotation globale de fonctionnement
- DRF : dépenses réelles de fonctionnement
- DRI : dépenses réelles d'investissement
- PPP : partenariat public-privé
- RRF : recettes réelles de fonctionnement
- RRI : recettes réelles d'investissement
- TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques