



AVIS DU CESER

Séance plénière du 14 novembre 2014

■ Orientations Budgétaires 2015

**AVIS SUR LE RAPPORT GÉNÉRAL DU
PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL**

Président : Patrick TASSIN

Séance plénière du 14 novembre 2014

Avis adopté à l'unanimité

Introduction

**Rapporteuse :
Marie-Claude BRIET-CLÉMONT**

Le contexte économique et social de la Région Champagne-Ardenne continue à se dégrader. L'analyse conjoncturelle réalisée par le CESER constate l'atonie de l'économie, l'augmentation du chômage, notamment de longue durée, la paupérisation de la population. Cette situation nécessiterait un investissement accru des politiques en faveur du développement des territoires, du soutien à la formation et l'accompagnement du tissu économique.

De plus, le CESER note que la contribution imposée par l'État pour restaurer les comptes de la Nation comme les incertitudes liées aux négociations du Contrat de Plan État-Région (CPER) et des fonds structurels ont contraint le Président du Conseil régional dans sa proposition d'orientations budgétaires 2015. Elles confirment, pour l'exercice à venir, les choix politiques faits précédemment par l'exécutif régional.

Analyse financière

Rapporteuse : Valérie VIANA

Depuis plusieurs années, le CESER propose, au moment du débat consacré aux orientations budgétaires, une analyse rétrospective et prospective des finances régionales.

Ce travail est réalisé sur la base des comptes administratifs de la Région Champagne-Ardenne.

A. Volet rétrospectif de l'analyse

I. Section de fonctionnement

a. Recettes réelles de fonctionnement

À l'image des années précédentes, les recettes réelles de fonctionnement continuent de progresser (506 M€ en 2013 contre 502,2 M€ en 2012). Toutefois, on observe un ralentissement de leur croissance que l'on peut imputer à l'évolution de leurs différentes composantes.

En 2010, la structure des recettes fiscales a été bouleversée par la réforme de la fiscalité et par l'instauration de la surmodulation de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE). En effet, on constate, dès 2011, que la part du produit fiscal indirect est en hausse de 3 points alors que la part du produit fiscal direct

diminue de près de 4 points. Outre, cette transformation de leur structure, les recettes fiscales ont également perdu de leur dynamisme¹ et semblent, en l'état actuel, ne plus permettre à la collectivité régionale de bénéficier de ressources supplémentaires.

En effet, la TICPE et la taxe sur les certificats sur les immatriculations, seules recettes sur lesquelles la Région dispose encore d'une marge de manœuvre ténue, sont en recul, en lien avec la morosité de la conjoncture actuelle.

Par contre, la Région Champagne-Ardenne a perçu, en 2013, un montant plus élevé de Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) (+ 4 M€ entre 2012 et 2013). Les dotations et participations ont, quant à elles, progressé entre 2012 et 2013. Cette augmentation est consécutive à la hausse des appels de fonds en fin de programmation FEDER ainsi qu'à la perception de la péréquation de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). En revanche, la dotation forfaitaire de la DGF et la Dotation Générale de Décentralisation (DGD) sont figées depuis 2010.

b. Dépenses réelles de fonctionnement

En 2013, les dépenses réelles de fonctionnement s'établissent à 418 M€ et affichent une diminution de 1,6 % par rapport à 2012. Ce repli résulte essentiellement de la non-réalisation de certaines dépenses et également des efforts consentis par les services. Il vient infléchir la constante progression des dépenses réelles de fonctionnement constatée les années précédentes au fil de la recomposition des budgets régionaux et des transferts de compétences. Le CESER rappelle que les Régions sont, ainsi, progressivement devenues des

¹ Les bases d'imposition des recettes sont peu évolutives.

collectivités de gestion plus que de projets, ce qui réduit leur rôle stratégique.

Les dépenses d'intervention, qui représentent la plus grande part des dépenses réelles de fonctionnement (près de 70 %) sont en diminution de plus de 10 M€ entre 2012 et 2013. La part des dépenses de personnel, qui a cru de manière soutenue avec l'intégration des Techniciens et Ouvriers de Service (TOS), est stabilisée depuis 2009.

c. Solde de la section de fonctionnement

Entre 2012 et 2013, la hausse de 0,7 % des recettes réelles de fonctionnement et le recul de 1,6 % des dépenses réelles de fonctionnement ont conduit à un accroissement de l'épargne brute². Celle-ci passe, en effet, de 77,5 M€ en 2012 à 88 M€ en 2013. La capacité d'autofinancement de la Région Champagne-Ardenne s'est améliorée en 2013 après plusieurs exercices de dégradation (à l'exception de 2011). Ainsi, en 2013, le taux d'épargne brute³, qui indique la part des recettes disponibles pour le remboursement de la dette et/ou le financement des investissements, augmente de 2 points pour atteindre 17,4 %.

2. Section d'investissement

a. Recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement (112,2 M€ en 2013) ont subi une très légère diminution de 0,5 % par rapport à 2012.

Hors emprunt, les recettes réelles d'investissement sont d'un montant

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

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

relativement faible (en moyenne 40 M€ depuis 2010). Elles diminuent de 0,6 M€ entre 2012 et 2013, malgré la hausse des recettes liées au FEDER. En effet, cette augmentation des fonds FEDER ne compense pas le recul des immobilisations financières et participations.

Le montant de 70 M€ de l'emprunt effectif est identique en 2012 et 2013, mais le montant des emprunts nouveaux est en repli (30 M€ en 2013 contre 54,7 M€ en 2012).

Pour la deuxième année consécutive, la Région a, donc, consenti un effort pour contenir son endettement.

b. Dépenses réelles d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement atteignent, en 2013, 223,4 M€, leur plus haut niveau depuis 2010 et subissent, en une année, une augmentation conséquente de 26,7 %. Pour autant cette croissance des dépenses réelles d'investissement est attribuable uniquement au remboursement du capital de la dette qui passe de 40,6 M€ en 2012 à 95 M€ en 2013 ; cet écart provient d'une hausse des remboursements liés aux opérations spécifiques⁴ mais également d'une augmentation des remboursements contractuels.

En fait, hors dette, les dépenses réelles d'investissement sont en recul de plus de 5 % entre 2012 et 2013. Ce retrait s'inscrit dans la continuité de la tendance suivie depuis 2010.

Entre 2012 et 2013, leur baisse s'explique essentiellement par le repli des avances⁵ et des transferts versés et concerne la quasi-totalité des fonctions (action économique,

transports, enseignement, aménagement des territoires...).

c. Endettement

Le compte administratif 2013 illustre la politique de désendettement que l'exécutif régional a choisi de mettre en œuvre. En effet, l'emprunt effectif étant de 70 M€ et le remboursement du capital de la dette de 95 M€, le montant de l'encours de dette est en diminution de 25 M€ en 2013 et atteint, avec crédit-bail, 507,6 M€.

Après une succession d'augmentations depuis 2010, l'encours de dette connaît donc sa première baisse.

Par voie de conséquence et toujours retraité crédit-bail, le taux d'endettement⁶, qui mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse, s'en trouve également réduit et s'élève à 100 % soit 6 points de moins qu'en 2012.

La capacité de désendettement⁷ s'améliore de plus d'une année et atteint 5,8 ans avec retraitement crédit-bail⁸.

La Région Champagne-Ardenne parvient à réduire son endettement et les différents indicateurs financiers affichent donc des niveaux plus favorables. Si l'on peut se satisfaire de cette amélioration, on peut, toutefois, s'interroger sur sa pérennité.

En effet, la Région n'a quasiment plus de capacité à agir sur ses recettes. L'emprunt est, à ce jour, sa seule variable d'ajustement. Cette réalité conduirait, en cas de nouvelle hausse des dépenses réelles de fonctionnement et/ou d'investissement hors dette, à une dégradation de la situation financière de la Région.

⁴ Les opérations spécifiques recouvrent les remboursements des emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie : crédits revolving, remboursement anticipé du capital.

⁵ Les avances versées correspondent uniquement ici aux participations versées aux établissements publics locaux d'enseignement.

⁶ Le taux d'endettement se détermine en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement.

⁷ La capacité de désendettement correspond à l'encours de dette rapportée à l'épargne brute.

⁸ En d'autres termes, si la collectivité y consacrait toute son épargne brute, elle mettrait 5,8 années pour rembourser la totalité du capital de sa dette.

B. Volet prospectif de l'analyse

Le CESER a choisi de réaliser une analyse prospective à l'horizon 2017, malgré le contexte rendu particulièrement incertain par la réforme territoriale en cours de débat au Parlement. Pour ce faire, le CESER a considéré que le périmètre et les compétences restaient constants à cet horizon pour la Région Champagne-Ardenne.

Le scénario élaboré par le CESER repose sur plusieurs hypothèses.

Dans la section de fonctionnement :

- les dépenses réelles évolueraient tendanciellement comme le ferait la composante fiscalité des recettes réelles. La progression des recettes fiscales reposerait alors sur le postulat que la TICPE et la taxe sur les certificats sur les immatriculations se maintiendraient mais que le montant de la CVAE augmenterait de manière tendancielle ;
- l'évolution la plus notable des recettes réelles de fonctionnement porterait uniquement sur le montant total des dotations qui diminuerait du fait de la baisse annoncée, par le gouvernement, de la dotation forfaitaire de la DGF. Cette baisse est estimée, pour la Région Champagne-Ardenne, à environ - 10 M€ par an en 2015, 2016 et 2017.

Dans la section investissement :

- les dépenses réelles, hors dette, seraient stables ;
- les recettes réelles varieraient uniquement du fait du montant de l'emprunt d'équilibre nécessaire. Cet emprunt étant conditionné par la capacité d'autofinancement de la Région, les évolutions de son montant seraient corrélées avec les variations du niveau d'épargne brute.

En conclusion, l'association des différentes hypothèses aboutirait à observer une diminution progressive, mais importante,

de l'épargne brute, donc une augmentation marquante de l'encours de dette. Dans cette logique, le taux d'endettement retraité crédit-bail serait supérieur à 120 % en 2017. De même, la capacité de désendettement retraitée crédit-bail dépasserait, la même année, les 11,5 ans.

Ce scénario montre que, en conservant des recettes et dépenses qui n'évolueraient qu'au fil de l'eau, la seule diminution des dotations serait l'unique source d'une dégradation alarmante des indicateurs financiers de la Région Champagne-Ardenne.

Cette forte dégradation serait d'autant plus inquiétante qu'elle interviendrait alors que le niveau réel d'investissement de la collectivité serait contenu à un peu moins de 130 M€ par an, c'est-à-dire au niveau d'étiage, relativement bas, constaté lors des derniers exercices.

Orientations budgétaires 2015

**Rapporteuse :
Marie-Claude BRIET-CLÉMONT**

Le CESER, en appui de son analyse financière, confirme que la Région est privée de toute marge de manœuvre et que cette réalité s'inscrit dans un processus de dégradation globale des recettes régionales. Si les orientations budgétaires envisagent un niveau d'investissement théorique de 153 M€, l'équilibre général est fragilisé avec la seule perspective du recours à l'emprunt comme variable d'ajustement. Ce constat témoigne de l'extrême difficulté dans laquelle se trouve la Région Champagne-Ardenne pour faire face à la mise en œuvre de ses choix politiques.

Pour le CESER, les orientations budgétaires 2015 s'inscrivent dans la volonté du Conseil régional de poursuivre l'effort sur ses priorités tout en

recherchant la maîtrise de son endettement, dans un contexte de fortes incertitudes et d'instabilité institutionnelle. Ces incertitudes sont liées notamment à l'évolution législative de la réforme territoriale. La fusion de la Région Champagne-Ardenne, avec une ou deux autres régions, interroge le CESER : au-delà du périmètre, ce sont sur la mise en œuvre et la continuité des actions prioritaires et des contractualisations en cours qui posent questions. La stratégie du Conseil régional pour la Champagne-Ardenne pourra-t-elle être partagée et prise en compte dans les logiques des fusions annoncées ?

Le CESER partage l'inquiétude de Monsieur le Président du Conseil régional quant aux orientations du CPER 2014-2020 et de son économie générale.

2015 sera l'année du lancement de la nouvelle programmation des fonds européens : le CESER approuve la volonté du Conseil régional de mettre en cohérence cette programmation avec les axes du CPER pour la concrétisation des priorités régionales. Mais il s'inquiète du retard pris dans les négociations avec l'État et la commission européenne.

Le Président du Conseil régional propose des orientations budgétaires construites autour de quatre priorités :

- le développement économique et l'emploi ;
- la recherche et l'innovation ;
- la jeunesse ;
- la transition énergétique.

Le CESER note, avec satisfaction, les bons résultats de l'appel à manifestation d'intérêt « usine du futur », et approuve l'effort de diffusion de l'Économie Sociale et Solidaire au service d'une autre approche économique.

Les initiatives en faveur de la mutualisation des moyens au service des entreprises

champardennaises sont à développer, notamment en matière d'accès aux financements.

En ce sens, le CESER souhaiterait être informé sur les actions concrètes de la Place financière créée en Champagne-Ardenne en 2013. Par ailleurs, il souligne que le développement éventuel d'une plateforme de financement solidaire doit prendre en compte les initiatives existantes, s'appuyer sur les réseaux déjà formalisés, et ne pas en être découplé afin de favoriser la diversité des approches. Le CESER préconise que des moyens soient mobilisés afin d'assurer l'animation de ces dispositifs et d'en optimiser l'efficacité.

Les incertitudes liées aux contractualisations financières peuvent avoir des effets inquiétants dans différents secteurs ; ainsi la baisse annoncée, de 1,6 M€, pour la formation professionnelle et l'apprentissage risque de constituer un frein important à la mise en œuvre des actions en faveur de l'élévation des qualifications et pour l'accompagnement des apprenants, dont la Région a fait une de ses priorités.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi exige en effet une implication accrue de la Région en matière de formation continue. De plus, la loi du 5 mars 2014, devrait ajouter, dès 2015, une nouvelle pression sur les finances régionales, alors que les ressources restent encore incertaines.

Le CESER rappelle par ailleurs son attachement à la mise en œuvre équitable de toutes les initiatives liées aux politiques jeunesse.

La création d'un Plan Patrimoine Énergie Accessibilité (PPEA) est de nature à améliorer la visibilité sur la mise en œuvre des opérations d'investissements diversifiés dans les locaux appartenant à la Région. Toutefois, la mise en œuvre de

ce PPEA, sous la forme d'un plan glissant, ne doit pas remettre régulièrement en cause les orientations pluriannuelles arrêtées. De ce point de vue, la relation du PPEA avec le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) mériterait d'être clarifiée.

Enfin, le CESER rappelle que l'investissement dans l'immobilier universitaire, s'il relève normalement de l'État, est un investissement stratégique pour l'avenir de la région. De ce point de vue, le futur CPER montrera s'il est de nature à conforter le projet prioritaire de grand campus de l'Université de Reims Champagne-Ardenne.

En conclusion, les orientations budgétaires, proposées pour l'année 2015, prolongent les grands axes de la politique conduite par le Conseil régional avec une relative priorisation et, ce, malgré une vision budgétaire plus qu'incertaine.

Mais le CESER note que l'exercice contraint laisse la Région dans un espace d'incertitude et d'impuissance important.

Enfin, le CESER appelle le Conseil régional :

- à être des plus actifs dans l'animation des réseaux utiles au développement économique ;
- à être très attentif aux enjeux de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle et aux soutiens des apprenants, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou non ;
- à poursuivre sa vigilance sur les grands rendez-vous des contractualisations nationale et européenne, car essentielles à la visibilité régionale dans le contexte si incertain de la réforme et du devenir territorial.

Concernant le rapport sur la situation de la Région Champagne-Ardenne en matière de développement durable, le CESER souligne la qualité du travail réalisé tant sur la forme que sur le fond. Cependant, le CESER rappelle que le développement durable ne peut se limiter au strict volet environnemental. Il s'appuie sur les deux autres piliers que sont l'économie et le social. Le CESER suggère que ces deux dimensions soient approfondies et/ou mieux intégrées dans la prochaine édition, de même que les aspects biodiversité et préservation des ressources naturelles. Ainsi, il est dommage que certaines actions phares comme la Charte Biodiversité et le Schéma Régional de Cohérence Écologique ne soient pas mises en valeur dans un tel document.

POINTS CLÉS

Le CESER souligne :

- le volontarisme des orientations budgétaires ;
- le montant d'investissement maintenu à son niveau d'étiage ;
- les recettes sont plus que fragilisées par les choix gouvernementaux ;
- les orientations budgétaires ne pourront être suivies sans un recours conséquent à l'emprunt susceptible de dégrader fortement la capacité de désendettement de la Région à l'horizon 2017.



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

Hôtel de Région
5 rue de Jéricho – CS70441
51037 CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

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

www.ceser-champagne-ardenne.fr