

**Rétrospective et prospective
financières : conclusions de l'analyse
financière intégrant l'exercice 2012**

Président : **Jérôme DUPONT**

Rapporteur : **André SECONDÉ**

Séance Plénière du 25 octobre 2013

Avis adopté à l'unanimité

Depuis plusieurs années, le CESER effectue, sur la base des comptes administratifs de la Région Champagne-Ardenne, une analyse rétrospective et prospective des finances régionales. Le calendrier de renouvellement du CESER ne lui permettant pas de participer au débat d'orientation budgétaire 2014, l'assemblée représentant la société civile organisée propose néanmoins sa dernière analyse intégrant l'exercice 2012.

I. Volet rétrospectif de l'analyse

1. Section de fonctionnement

a. Recettes réelles de fonctionnement

En 2012, les recettes réelles de fonctionnement s'établissent à 502,2 millions d'euros (M€) (500,3 M€ en 2011). La progression des recettes réelles de fonctionnement continue en 2012, mais leur rythme de croissance fléchit. Toutefois, cela ne constitue pas une spécificité de la Région Champagne-Ardenne car toutes les Régions de métropole connaissent le même phénomène.

Outre cette croissance en ralentissement, la structure des recettes réelles de fonctionnement a été modifiée. En effet, le CESER rappelle que la réforme de 2010 a engendré une perte de dynamisme des recettes de la fiscalité ainsi qu'une diminution du produit fiscal direct (- 16 M€ entre 2010 et 2011).

Cette décroissance a, cependant, été compensée par le versement, depuis 2011, de la Dotation de Compensation de Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) qui atteint, pour

la deuxième année, un montant avoisinant les 16 M€. Additionné aux produits de la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), des Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau (IFER) et du Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR), le montant obtenu permet à la Région de bénéficier d'un niveau de ressources équivalent à celui perçu au titre de l'ancienne fiscalité directe. Il est à noter, toutefois, que la DCRTP et le FNGIR sont, pour la première gelée en valeur et pour le second, très peu évolutif.

La progression des recettes réelles de fonctionnement provient notamment de la croissance de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE), première composante de la fiscalité indirecte. Depuis 2010, la capacité de modulation supplémentaire de la taxe ou modulation « Grenelle » a permis une augmentation du produit de la TICPE. En 2012, la part « Région » de la taxe s'élève à 89,9 M€ et la part « Grenelle » à 16,4 M€ soit un montant total de TICPE de 106,3 M€.

Avec la disparition de son levier fiscal et le gel des dotations de l'État, la Région doit aussi composer avec l'imprévisibilité qui caractérise certaines de ses recettes de fonctionnement.

En outre, l'exercice 2012 a connu un retard de perception de dotations de l'État qui a inévitablement participé à la dégradation de plusieurs indicateurs financiers. En effet, ce retard a contraint la Région Champagne-Ardenne à contracter un emprunt de 20 M€, pour équilibrer ses comptes.

b. Dépenses réelles de fonctionnement

En 2012, les dépenses réelles de fonctionnement s'établissent à 424,7 M€ et affichent une progression de 3,8 % par rapport à 2011. Si ce taux d'augmentation est inférieur à ceux constatés jusqu'en 2008, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement est néanmoins constante depuis plusieurs années. Cette augmentation, qui résulte des transferts de compétences successifs, concerne toutes les Régions de métropole. En effet, la décentralisation a modifié les budgets régionaux en faisant augmenter la part des dépenses de fonctionnement. Ce changement n'est pas sans conséquence sur les décisions budgétaires car les dépenses de fonctionnement sont, par nature, plus compliquées à piloter.

L'examen du compte administratif 2012 de la Région Champagne-Ardenne révèle que tous les postes de dépenses sont en hausse (à l'exception des charges financières).

Les dépenses d'intervention, dont la part continue de diminuer dans les dépenses réelles de fonctionnement (71,5% en 2011 et 70% en 2012), voient cependant leur montant total augmenter (297,3 M€ en 2012 contre 292,4 M€ en 2011). En effet, la structure des dépenses réelles de fonctionnement évolue avec un doublement de la part des charges exceptionnelles. Celles-ci sont en hausse du fait de l'inscription de provisions pour risques liées à la convention TER (évolution du régime de retraite des cheminots, conséquences de la réforme de la taxe professionnelle). La part des « autres charges d'exploitation »¹ est également en hausse. Elle augmente d'environ un point entre 2011 et 2012.

c. Soldes de la section de fonctionnement

Les chiffres indiquent que, entre 2011 et 2012, les recettes réelles de fonctionnement ont augmenté de 0,4% et que les dépenses réelles de fonctionnement ont crû de 3,8%. Par conséquent, l'exercice 2012 voit la reprise de l'effet ciseau neutralisé en 2011. L'épargne

¹ Les autres charges d'exploitation regroupent les services extérieurs, les loyers, les loyers du crédit-bail...

brute² passe de 91,2 M€ en 2011 à 77,5 M€ en 2012 (114,4 M€ en 2008); la capacité d'autofinancement de la Région Champagne-Ardenne se réduit.

Le taux d'épargne brute³, qui indique la part des recettes disponibles pour le remboursement de la dette ou le financement des investissements, connaît lui aussi une diminution. Il atteint 15,4% en 2012 contre 18,2% en 2011 et 24,1% en 2008.

La détérioration du niveau d'épargne brute et du taux d'épargne brute est une situation à laquelle sont également confrontées les autres Régions de métropole.

2. Section d'investissement

a. Recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement s'élèvent à 112,8 M€ et ont diminué de 14,4% entre 2011 et 2012. En revanche, hors emprunt, les recettes d'investissement ont progressé de 3,9%. C'est donc le montant de l'emprunt effectif (70 M€ dont 54,7 M€ d'emprunts nouveaux) qui est plus faible en 2012. À cette réduction de l'emprunt effectif, viennent s'ajouter les 20 M€ obligatoirement levés pour équilibrer le budget 2012 lors de sa clôture. Ces derniers ont été imposés par le retard de perception des dotations de l'État. Aussi le CESER souligne-t-il l'effort consenti par la Région Champagne-Ardenne pour contenir la hausse de son endettement en restreignant le recours à de nouveaux emprunts.

Les transferts reçus, plus important poste de recettes d'investissement, diminuent de plus de 4% entre 2011 et 2012. Cette évolution s'explique par la baisse du produit de la subvention d'équipement. En revanche, comme en 2011, la Région perçoit, en 2012, environ 10 M€ de FCTVA, le montant perçu étant corrélé aux investissements qu'elle a réalisés en 2010.

² L'épargne brute 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.

b. Dépenses réelles d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement ont, après plusieurs années de baisse, augmenté de 0,59% entre 2011 et 2012 et atteignent 176,3 M€ en 2012. Cette très légère hausse provient d'un remboursement du capital de la dette plus important et d'une hausse des avances versées⁴.

Tous les autres postes de dépenses affichent des évolutions négatives. La diminution des transferts versés (81,2 M€ en 2012 et 92,7 M€ en 2011) est consécutive, selon le rapport général du Président du Conseil Régional consacré au Compte Administratif 2012, à une baisse des appels de fonds des porteurs de projets.

Si l'on décompose le remboursement du capital de la dette (40,6 M€ en 2012), on constate la stabilité des remboursements contractuels mais, surtout, le doublement des remboursements liés aux opérations spécifiques⁵.

c. Le résultat d'investissement

Le résultat d'investissement prend en compte les recettes et dépenses réelles mais aussi les recettes et dépenses d'ordre⁶, l'excédent de fonctionnement capitalisé⁷ (ou résultat de fonctionnement de l'année n-1) et, enfin, le solde d'exécution d'investissement (ou résultat d'investissement de l'année n-1). Il intervient dans le calcul du fonds de roulement qui s'élève, en 2012, à 21,3 M€. Il

⁴ Les avances versées correspondent uniquement ici aux participations versées aux établissements publics locaux d'enseignement.

⁵ Les opérations spécifiques recouvrent les remboursements des emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie : crédits revolving, remboursement anticipé du capital.

⁶ Une opération d'ordre est une opération comptable qui n'a aucune incidence financière en termes d'encaissement ou de décaissement.

⁷ Le résultat de fonctionnement est égal à la différence entre les recettes totales de fonctionnement et les dépenses totales de fonctionnement. Les recettes et dépenses totales se calculent en additionnant les recettes et dépenses réelles avec les recettes et dépenses d'ordre.

est à noter que la décision modificative d'affectation du résultat n'est pas intervenue, cette année, lors du vote du Compte Administratif.

d. Endettement

L'emprunt effectif réalisé en 2012 est de 70 M€ et le remboursement du capital de la dette (remboursements contractuels et opérations spécifiques) s'élève, quant à lui, à 40,6 M€. L'encours de dette varie donc de + 29,4 M€ entre 2011 et 2012 et atteint, hors crédit-bail, 437,5 M€ en 2012.

L'encours de dette par habitant est de 327,5 € en 2012 (contre 296,33 € en 2011). Pour rappel, en 2011, l'encours de dette par habitant était supérieur à la moyenne des Régions de métropole hors Île-de-France.

Le taux d'endettement⁸, qui mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse, se monte à 87%. Ce taux a augmenté de 5 points entre 2011 et 2012 et de 10 points entre 2008 et 2012. En 2011, le taux d'endettement de la Région Champagne-Ardenne était supérieur de 7 points au taux moyen constaté pour les Régions de métropole hors Île-de-France.

En 2012, la capacité de désendettement⁹ atteint 5,6 ans soit une année supplémentaire par rapport à 2011. En d'autres termes, si la collectivité y consacrait toute son épargne brute, elle mettrait 5,6 années pour rembourser la totalité du capital de sa dette.

En agrégeant le capital restant dû au titre du crédit-bail à l'encours de dette budgétaire, l'encours de dette total s'élève à 532,3 M€. L'encours de dette par habitant passe à 398,5 € en 2012 (contre 365 € en 2011). Le taux d'endettement de la Région est porté à 106 % (+ 5 points entre 2011 et 2012 et + 13 points entre 2008 et 2012) et la capacité de désendettement augmente d'une année et demie pour atteindre 6,9 ans.

⁸ Le taux d'endettement se détermine en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement.

⁹ La capacité de désendettement correspond à l'encours de dette rapportée à l'épargne brute.

La combinaison de l'absence d'un levier sur les recettes et de l'emprunt comme seule variable d'ajustement peut être source d'une dégradation des indicateurs financiers.

En effet, si pour financer ses investissements, la Région est contrainte d'avoir toujours plus recours à l'emprunt, cela engendre des frais financiers qui ont un effet sur le montant des dépenses réelles de fonctionnement. Les recettes réelles de fonctionnement étant très peu dynamiques, cela accentue la diminution de l'épargne brute. Sans véritable réforme globale de la fiscalité, jugée indispensable par le CESER, la dégradation de la capacité d'autofinancement impose une alternative : avoir recours à de nouveaux emprunts pour maintenir le niveau d'investissement ou choisir de réduire les dépenses qu'elles soient d'intervention et/ou d'investissement.

II. Volet prospectif de l'analyse

Le CESER a choisi, pour cette analyse prospective, d'élaborer un scénario unique et de travailler à horizon 2016.

Ce travail prospectif s'inscrit dans un contexte dont il est important de rappeler la particularité.

En effet, les efforts financiers qui seront demandés aux Régions pour 2014 et 2015 sont connus (-184 M€ en 2014 et -184 M€ en 2015 pour l'ensemble des Régions) mais il existe une incertitude quant à l'évolution des concours financiers de l'État après 2015. De plus, les répercussions budgétaires de l'acte 3 de la décentralisation restent à déterminer et les Régions sont dans l'attente des modalités de financement des futurs Contrats de Plan.

Enfin, la conjoncture actuelle, les budgets contraints et les prochaines échéances électorales peuvent laisser craindre un certain immobilisme au cours des années à venir.

L'ensemble de ces éléments et le nombre important d'inconnues impliquent donc la nécessité de relativiser les résultats issus de cette prospective détaillée ci-après.

Néanmoins, les hypothèses retenues pour les différentes variables permettent de conclure à une évolution annuelle des recettes réelles de fonctionnement qui fluctueraient entre -0,5%

et + 0,5% sur la période 2013 - 2016.

La progression des dépenses réelles de fonctionnement serait, quant à elle, contenue et ne dépasserait pas 1% d'augmentation annuelle.

Enfin, sur la période considérée, les dépenses réelles d'investissement (hors dette) seraient figées à 125,3 M€ par an.

Dans ces conditions et en s'appuyant sur les données relatives à l'endettement de la Région (échéances et taux des emprunts), l'épargne brute ainsi que le taux d'épargne brute s'amélioreraient légèrement en 2013 pour ensuite subir une dégradation progressive. Le taux d'endettement se stabiliserait en 2013, 2014 et 2015 mais commenceraient à se détériorer en 2016 pour atteindre 91% (109% pour le taux d'endettement retraité crédit-bail). Quant à la capacité de désendettement, après deux années de stagnation, elle serait de 5,9 ans en 2015 et 6,2 ans en 2016. Avec retraitement du crédit-bail, la capacité de désendettement dépasserait les 7 années à partir de 2015.

Le CESER attire donc l'attention sur le fait que, toute proportion gardée et sans intervention particulière, au regard du scénario construit, la situation de la Région serait quasiment stable en 2013, 2014 et 2015, mais se dégraderait en 2016 et deviendrait préoccupante en 2017. En effet, à compter de cette date, la capacité de désendettement atteindrait un seuil critique (environ 8 ans) et la solvabilité de la Région s'en trouverait altérée.

Le CESER rappelle que, en 2012, il avançait que cette dégradation puisse intervenir dès 2014 et non en 2017. Ce décalage dans le temps s'explique par les mesures prises par la Région lors des exercices précédents.