AVIS ET RAPPORTS DU CESER



Analyse financière rétrospective et prospective

Année 2026

Adopté en séance plénière du 5 novembre 2026

Autosaisine

CESER GrandEst

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

Avis présenté par la commission Finances et administration régionale :

Jacques RIMEIZE, Président

Jean-Dominique REGAZZONI, Vice-président

Pierre POSSÉMÉ, Rapporteur

Christian BARNIER

Maurice BERSOT

Annette GILEWICZ

Philippe GUETH

Ouardia LOMBARDI

Corinne MARCHAL

Claire MARICHAL-WESTRICH

Emmanuelle MOISSONNIER

José MONTERO

Jean-Paul NOLLET

Corinne PERAN

Christine VIOLIER

Sébastien WIRTZ

INTRODUCTION

Depuis 2016, le CESER Grand Est procède annuellement à une analyse rétrospective et prospective des finances régionales. Ce travail répond à plusieurs objectifs dont celui d'appréhender l'évolution des recettes, des dépenses ou de l'endettement, de disposer d'éléments pour alimenter les débats lors des saisines obligatoires mais également d'apprécier les marges de manœuvre dont dispose la collectivité en fonctionnement comme en investissement pour la mise en œuvre de l'action régionale. De plus, les informations présentées dans la rétrospective et les hypothèses élaborées dans la prospective, permettent au CESER d'émettre des préconisations quant à la stratégie, la gestion ou les risques pesant sur les finances de la collectivité régionale.

La rétrospective porte sur la période de 2017 à 2025 ; elle est menée sur la base des données issues des comptes administratifs (CA) (pour les années 2017 à 2024) et du Compte Financier Unique (CFU) pour 2025. En effet, en 2025, le CFU, document commun à l'ordonnateur et au comptable public, s'est substitué au CA (anticipation de l'obligation réglementaire à partir de l'exercice budgétaire 2026 pour les entités publiques locales). La partie rétrospective de cet Avis est structurée en quatre sous-parties : section de fonctionnement, épargne, section d'investissement et endettement.

Le volet prospectif de l'analyse est constitué sur la base des tendances d'évolution identifiées grâce à la rétrospective ainsi que des chiffres extraits des différents documents budgétaires, de facteurs externes (données économiques conjoncturelles…) et internes (décisions de l'exécutif…) et des connaissances des membres du CESER. Pour cet exercice d'analyse financière, le CESER a opté pour la réalisation de deux scénarios prospectifs à horizon 2031 dont les hypothèses et les principaux résultats seront présentés dans le point II. Ces deux scénarios ont pour objectif de mettre en lumière les évolutions possibles des grandes masses du budget et d'en déduire des facteurs de risques ou des potentialités d'action.

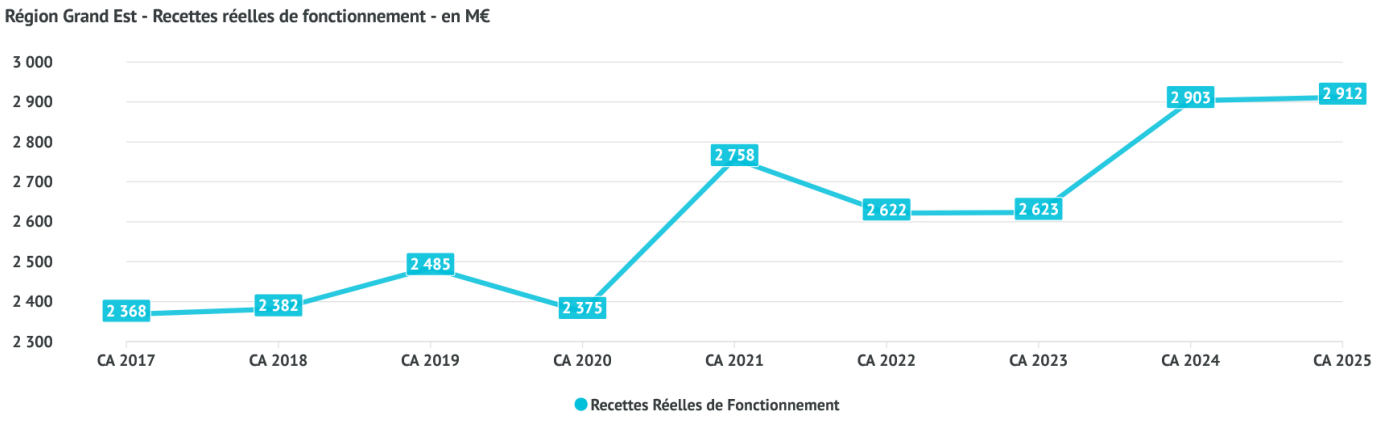
I. L'ANALYSE RÉTROSPECTIVE - DE 2017 À 2025

L'analyse rétrospective porte sur les données extraites des CA et du CFU de la collectivité sur la période 2017 à 2025 (hors budget annexe lié à la gestion du réseau routier national). L'essentiel des données et des graphiques est extrait de l'applicatif d'expertise financière (LocalBudgétaire) produit par le prestataire Local Nova.

1. La section de fonctionnement : recettes et dépenses

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) s'élèvent, en 2025, à 2 912 M€ ce qui représente une très légère progression par rapport au montant de RRF de 2024 (2 903 M€). Cette stabilité fait suite à la forte progression constatée entre les exercices

2023 et 2024, conséquence de l'évolution des modalités de gestion de la TVA dans le cadre de la convention TER (impact en recettes et en dépenses).



Pour rappel, hormis entre 2022 et 2023 où la progression des RRF avaient été quasi nulle, leur évolution avait été fluctuante depuis 2019 (-4,4% entre 2019 et 2020, +16,1% entre 2020 et 2021, -5% entre 2021 et 2022) ; chacune de ces évolutions se justifiant par des facteurs conjoncturels comme la comptabilisation d'écritures de TVA dans le cadre d'un rescrit fiscal en 2021 ou l'impact de la crise sanitaire en 2020 par exemple.

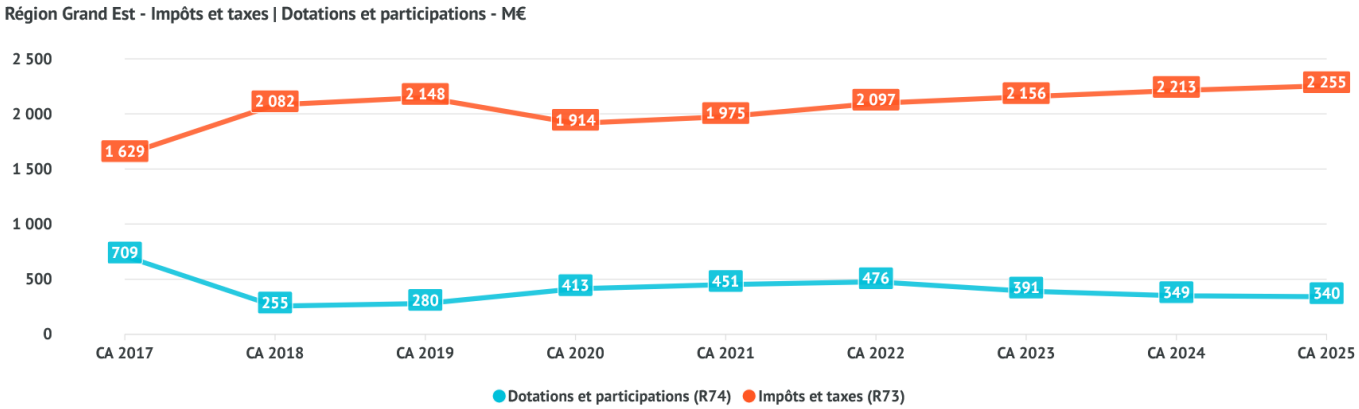
Sur toute la période considérée pour la rétrospective, on constate que les RRF ont connu une évolution annuelle moyenne de +2,62%.

Plusieurs réformes et modifications ont impacté les RRF et leur montant au cours des derniers exercices et notamment :

- le doublement, à compter de 2017, de la part de CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises) perçue par les Régions (passage de 25% à 50%),
- la substitution, à partir de 2018, du produit de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) au profit de la perception d'une fraction de TVA (par nature plus dynamique que la DGF),
- des évolutions liées au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage et, avec la réforme de l'apprentissage de 2020, de la suppression de la majorité des compétences des Régions dans le domaine de l'apprentissage,
- le remplacement, depuis 2021, de la part régionale de CVAE par une nouvelle fraction de TVA,
- l'évolution des modalités de gestion de la TVA dans le cadre de la convention TER,
- Le Dispositif de Lissage Conjoncturel des recettes fiscales (DiLiCo) institué en 2025.

La fiscalité (impôts et taxes) et les dotations constituent les principales composantes des RRF. Les parts représentées par chacune de ces recettes ont évolué selon des tendances opposées. Ainsi si, en 2017, les dotations pesaient près de 30% et la fiscalité

69%, elles représentent respectivement, en 2025, environ 12% et 77% (parts quasiment identiques à celles constatées en 2024).



Les dotations et participations représentent 340 M€ en 2025 et ont connu une diminution de 2,5% entre 2024 et 2025 (diminution continue depuis 2022). Elles sont composées, notamment, de la Dotation Générale de Décentralisation (DGD), de la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) ou des participations de l'État etc.

Les ressources fiscales atteignent un montant de 2 255 M€ en 2025 soit une hausse de près de 2% par rapport à l'exercice précédent (2 212 M€). Sur la période 2017-2025, le produit de la fiscalité a connu une variation annuelle moyenne positive de 4,15%.

Le produit de la fiscalité est principalement composé des deux fractions de TVA (1 381 M€ soit plus de 61% de la ressource « impôts et taxes » et plus de 47% des RRF), de la fraction de l'accise perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (ex-TICPE[1]) (564 M€ au CA 2025 - en léger retrait par rapport à l'exercice précédent) ou la taxe sur les certificats d'immatriculation (environ 236 M€ au CA 2025 - en progression de près de 20% entre le CA 2024 et le CA 2025).

S'agissant de cette dernière ressource, la collectivité régionale a décidé de porter, à compter du 1er février 2025, à 60 € le tarif unitaire par cheval vapeur (après le passage à 48 € au 1er février 2022). De plus, elle a également fait le choix de supprimer l'exonération accordée aux véhicules dits « propres » (principalement les véhicules électriques) à compter du 1er mai 2025. Ces deux éléments sont à l'origine de la hausse de la recette au cours de l'exercice 2025. Néanmoins, comme le CESER l'indiquait dans son Avis sur le CFU 2025, ce gain apparait comme transitoire car, le plafond réglementaire autorisé étant atteint pour le tarif par cheval vapeur, une nouvelle hausse de cette recette ne reposerait que sur la progression du nombre d'immatriculations.

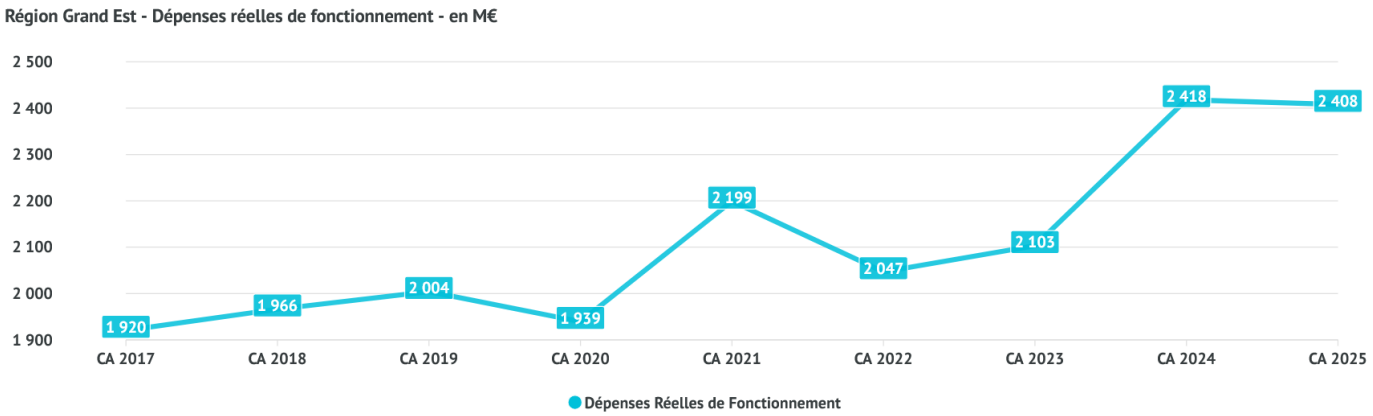
[1] Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

De plus, si l'octroi des deux fractions de TVA, a permis aux recettes de fonctionnement de la collectivité de bénéficier d'un caractère plus évolutif pendant plusieurs exercices, les annonces concernant le gel de la fraction de TVA ont, dès 2025, contrarié la dynamique à l'œuvre.

Enfin, 2025 a constitué le dernier exercice au cours duquel la collectivité régionale avait la faculté de majorer le tarif de la TICPE (part dite « Grenelle ») ; le Grand Est était au plafond de la majoration pour les supercarburants et le gazole depuis plusieurs années.

Le CESER fait état, depuis plusieurs exercices, des risques qui pèsent sur les recettes de fonctionnement de la collectivité régionale compte tenu de la corrélation entre leur évolution et les facteurs conjoncturels (ex. ralentissement de la croissance et moindre dynamisme de la TVA). La perte de dynamisme d'une partie des recettes, notamment en conséquence des mesures prise dans le cadre du redressement des comptes publics, ainsi que le constat d'un levier fiscal inexistant renforcent les inquiétudes d'ores et déjà exprimées par le CESER.

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) se montent, en 2025, à 2 408 M€ soit une légère baisse d'environ 0,4% entre les deux derniers exercices (2 418 M€ au CA 2024). Cette diminution fait suite à la forte progression résultant de l'évolution des modalités de gestion de la TVA concernant la convention TER, évolution déjà mentionnée plus haut. Cette diminution en 2025 s'explique principalement par la baisse des charges comptabilisées comme « Autres charges de gestion courante » (-4,4% entre 2024 et 2025) qui regroupe notamment les subventions et participations versées.
Sur la période 2017-2025, les DRF ont augmenté selon une évolution annuelle moyenne de +2,87%.



Depuis 2017, les DRF connaissent des fluctuations ; plusieurs facteurs ont influé sur leur évolution : engagements pris dans le cadre du pacte dit « de Cahors[2] », impact de la crise sanitaire, perte de la quasi intégralité de la compétence en matière d'apprentissage ; régularisation de TVA en 2021 (rescrit fiscal), hausse des coûts de l'énergie, évolution des modalités de gestion de la TVA…

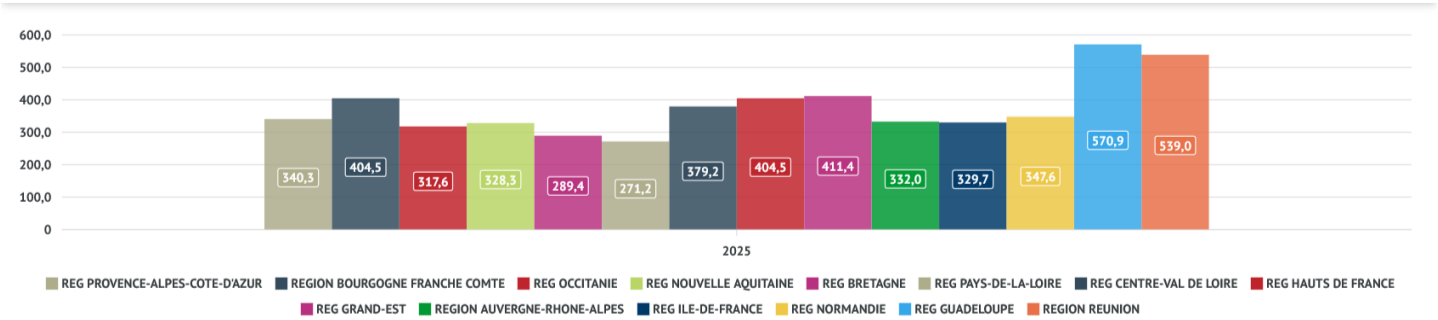
En 2025, les « charges à caractère général », dépenses qui servent au fonctionnement de la collectivité (fluides et énergies, achats et fournitures, entretien et maintenance…) s'élèvent à 1 219 M€ (elles comptabilisent, depuis 2024, les dépenses du conventionnement TER auparavant répertoriées comme « autres charges de gestion courante ») ; elles sont en hausse de 2,8% par rapport à 2024. Le niveau des « charges à caractère général » est directement impacté par l'inflation et la hausse des coûts.

Au sein des DRF, les « charges à caractère général » et les « Autres charges de gestion courante » représentent près de 77% des dépenses. La part dépenses de personnel est quant à elle de près de 16%.

S'agissant des dépenses de gestion (DRF hors charges exceptionnelles et financières), elles atteignent 2 333 M€ au CA 2025 (2 340 M€ au CA 2024).

L'analyse, par fonction, des dépenses de fonctionnement témoigne, de la place prépondérante (plus de 76%) des fonctions, « transports » et « enseignement, formation professionnelle et apprentissage ». Cette part était, à titre d'exemple, de 77,8 % au CA 2017, 76,5% au CA 2020 ou 75,4% au CA 2023.

Le graphique inséré ci-dessous, à titre de comparaison, présente en €/habitant le montant des dépenses de gestion dans les Régions hexagonales (la Région Grand Est, 411,4 €/habitant, est en 3ème position par rapport à la dépense maximum en €/habitant).



[2] En 2018, la Région s'était engagée dans un pacte financier (pacte dit « de Cahors » - pactes suspendus suite aux mesures mises en place dans la loi d'urgence pour faire face à la crise sanitaire en 2020) avec l'État qui lui imposait de respecter un taux maximum d'évolution des DRF de 1,2% par an.

À plusieurs reprises, le CESER a souhaité mettre en exergue les choix stratégiques à opérer au regard des contraintes pesant sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité régionale notamment du fait de l'exercice des compétences obligatoires. Dans un contexte conjoncturel toujours plus marqué par l'instabilité (hausse des coûts etc.), la latitude du Conseil régional pour mettre en œuvre l'action publique apparaît très limitée.

Dans un contexte où les marges de manœuvre concernant les recettes sont particulièrement réduites, le CESER questionne, une nouvelle fois, la stratégie et la ligne directrice des orientations en découlant, que la collectivité entend déployer pour contenir la hausse de ses dépenses de fonctionnement tout en maintenant un soutien suffisant et adapté aux différentes composantes du tissu régional ; elles aussi confrontées à l'inflation et aux aléas conjoncturels.

2. L'épargne et le taux d'épargne

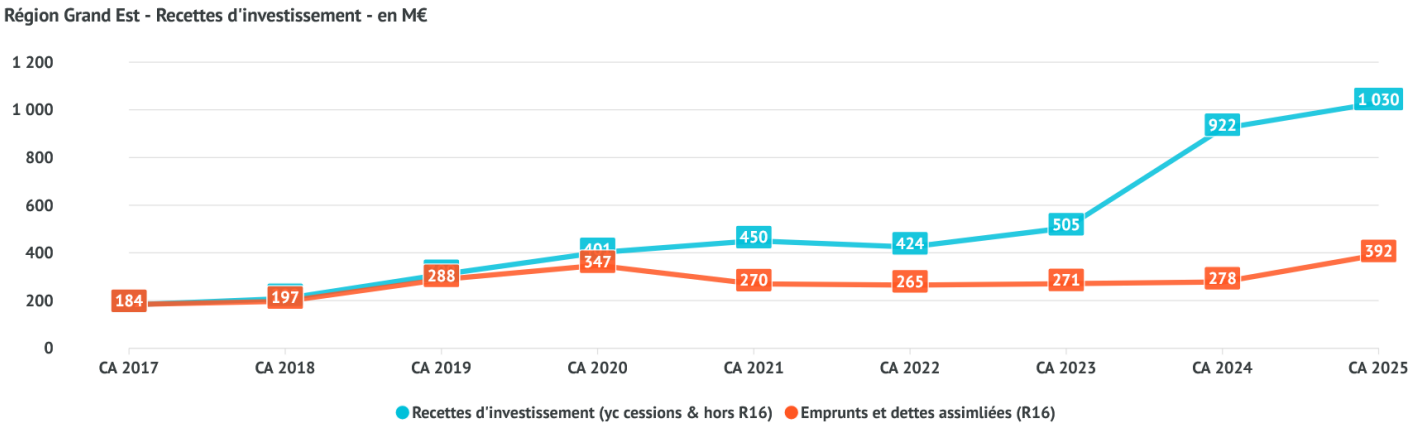
Après deux années de diminution, l'épargne brute (RRF-DRF) connait une hausse de près de 19 M€ entre les deux derniers exercices au vu de la hausse des recettes et du recul des dépenses et affiche un montant de 504 M€.
Le taux d'épargne brute (épargne brute/RRF - soit 17,3% au CA 2025), qui indique la part des recettes de fonctionnement qui peut être consacrée à l'investissement, est en légère progression par rapport au taux constaté en 2024. Cependant, ce taux est le deuxième taux le plus faible observé sur la période 2017-2025 après 2024.

En €/habitant, le Grand Est affiche une épargne brute de 89€ (contre 86€ au CA 2024) ce qui le positionne approximativement, selon les données comparatives au niveau médian. Bien évidemment, cette donnée est à mettre en perspective des éléments concernant les RRF et les DRF et leurs évolutions pour les différentes Régions.

3. La section d'investissement : recettes et dépenses

En 2025, les recettes réelles d'investissement[3] (RRI) sont en progression de plus de 18% et atteignent 1 422 M€ (plus haut niveau des RRI depuis 2017). Il convient de préciser que le montant des RRI intègre, en 2025, plus de 412 M€ correspondant aux droits d'entrée de la SPL Mobilités (écriture équilibrée en recettes et en dépenses). Ce même motif expliquait également la hausse de 55% constatée entre l'exercice 2023 et l'exercice 2024.

[3] Y compris revolving et y compris cessions.



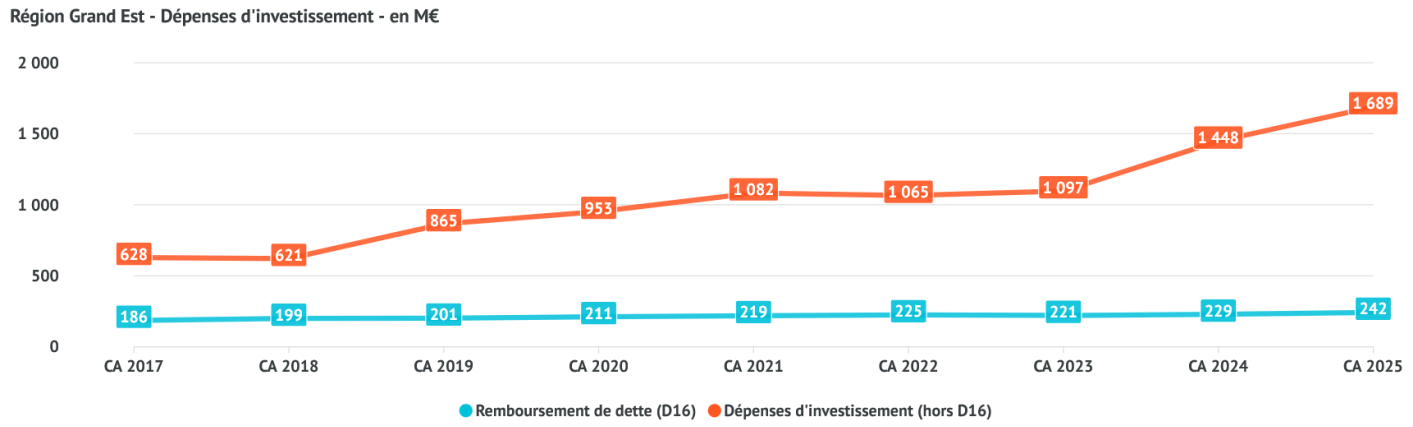
Si, en 2025, les RRI hors emprunts (1 030 M€) augmentent (environ +10%), les recettes liées à l'emprunt (392 M€) croissent également (+41%).

Les RRI hors emprunt se composent :

- du Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) : plus de 44 M€ au CA 2025 soit une quasi stabilité par rapport au CA 2024. Le niveau de cette recette dépend des investissements réalisés par la collectivité.
- des subventions d'investissement reçues : 927 M€ au CA 2025 contre 823 M€ en 2024. Cette catégorie comptabilise les recettes liées aux fonds européens mais également, depuis 2024, les droits d'entrée SPL.

En 2025, les recettes liées à l'emprunt sont de 392 M€ dont 10,3 M€ pour le revolving (278 M€ au total au CA 2024). Cette progression constitue la plus forte hausse depuis le début de la période observée dans le cadre de l'analyse.

Les dépenses réelles d'investissement (DRI) s'élèvent à 1 931 M€ contre 1 676 M€ lors de l'exercice 2024 (soit + 15% et après une hausse de près de 27% entre 2023 et 2024)[4]. Exception faite de la légère diminution entre 2021 et 2022, les DRI sont en hausse depuis 2017.



[4] Impact des écritures liées aux droits d'entrée de la SPL Mobilités.

Entre les deux derniers exercices, la progression des DRI s'explique à la fois par la hausse des dépenses d'investissement hors dette (+ 16%) et du remboursement du capital de la dette (+ 5%).

Compte tenu de l'écriture de régularisation, les deux principales composantes des DRI sont les subventions d'équipement versées (828 M€ en 2025 contre 900 M€ en 2024 soit une diminution de 8%) et les subventions d'investissement pour un montant 415 M€ au CA 2025 (régularisation comptable droits d'entrée de la SPL Mobilités).

Hors dette, les DRI sont de 1 689 M€ en 2025 (soit 298€/habitant contre 255€/habitant au CA 2024) et connaissent, comme évoqué plus haut, une augmentation de 16% entre 2024 et 2025.

L'analyse, par fonction, des dépenses d'investissement indique que les fonctions liées aux transports, à l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage et la gestion des fonds européens représentent environ 72% du total, part en progression par rapport à l'exercice précédent.

L'ambition affichée de la collectivité depuis plusieurs exercices est de conduire une politique d'investissement volontariste. À nouveau, le CESER exprime sa convergence de vues concernant cette ambition. Le soutien financier apporté aux projets est essentiel pour accompagner toutes les composantes du territoire et participer au renforcement et au développement du tissu régional. Toutefois, afin d'atteindre cet objectif, le CESER réitère qu'il est nécessaire d'orienter les dépenses d'investissement vers des projets structurants, moteurs pour le territoire et il rappelle sa demande de la mise en place d'une véritable évaluation pour apprécier l'impact réel des investissements réalisés.
Cette évaluation permettrait, de plus, de mettre en exergue les économies générées en dépenses de fonctionnement par les travaux sur les bâtiments (travaux d'économies d'énergie).

4. L'endettement et les ratios

Dans la continuité de son positionnement antérieur concernant la comptabilisation du crédit-bail, le CESER traite les données de l'encours de dette augmenté de l'encours relatif au crédit-bail (CB) (capital restant dû au 31/12/2025 de près de 193 M€) pour ce qui concerne le calcul des ratios propres à la collectivité. Cependant, pour certaines données tendancielles et pour les données comparatives le traitement sera réalisé hors crédit-bail. Le périmètre retenu sera systématiquement mentionné.

L'encours de dette avec CB atteint, en 2025, à 3 108 M€ contre un montant d'environ 2 962 M€ pour l'année 2024. Depuis 2017, l'encours de dette de la collectivité est en constante progression (hors crédit-bail la variation annuelle moyenne est de + 2,7%). Il est à noter que l'encours de dette a progressé de 150 M€ en 2025 au regard du montant

associé aux emprunts bancaires nouveaux et de celui du remboursement du capital de la dette.

La dette régionale est principalement composée d'emprunts à taux fixes (environ 65% au CA 2025 - ce pourcentage est en baisse depuis deux exercices du fait de choix de gestion de la dette au regard de l'évolution des taux d'intérêt). Le taux moyen de l'encours est de 2,35% au 31 décembre 2025 et affiche donc une diminution de 0,3 point.

Avec les données sur l'encours, deux ratios importants peuvent être calculés :

- le taux d'endettement (encours de dette/RRF) qui mesure la charge de la dette par rapport aux recettes,
- la capacité de désendettement (encours de dette/épargne) qui mesure le nombre d'années que la collectivité mettrait pour rembourser toute sa dette si elle y consacrait toute son épargne brute.

En 2025, le taux d'endettement (avec CB) s'établit à 106% (contre 102% en 2024 et 111% en 2023) et la capacité de désendettement (avec CB) est de près de 6,2 ans (6,1 ans au CA 2024 et 5,6 ans au CA 2023). Les données hors crédit-bail indiquent 100% pour le taux d'endettement et près de 5,8 ans pour la capacité de désendettement. Bien que les niveaux actuels de ces ratios ne déclenchent aucune alerte, le CESER suivra leur évolution dans les années à venir, compte tenu de la dégradation, même légère, observée ces dernières années.

Les données comparatives (hors CB) montrent que la Région Grand Est se situe parmi les 5 Régions métropolitaines affichant les meilleures capacités de désendettement. Cette donnée est à analyser, comme toutes les autres données comparatives, avec précaution en l'absence d'informations précises sur les facteurs (fonctionnement et investissement) qui ont conduit à l'atteinte du niveau d'épargne brute et à la constitution de l'encours de dette pour chacune des autres Régions.

Au cours des dernières années, les décisions et mesures de l'État, le contexte conjoncturel dégradé et la poursuite d'une politique d'investissement qualifiée d'ambitieuse ont pesé sur les sections de fonctionnement et d'investissement. Cela a des répercussions directes sur les données et ratios relatifs à l'endettement.
Le CESER, qui partage, depuis plusieurs années, le constat de la gestion rigoureuse de la dette régionale, rappelle l'importance de maintenir une démarche de maîtrise et de sécurisation de l'endettement au vu de la dégradation des marges de manœuvre financières (en cours ou anticipées) ainsi que de l'évolution à la hausse des taux d'intérêt.

II. L'ANALYSE PROSPECTIVE - À HORIZON 2031

Pour réaliser le volet prospectif de son analyse financière, le CESER détermine plusieurs hypothèses avec comme base de travail des facteurs externes ou internes à la collectivité. En matière de recettes, de dépenses et d'endettement, les hypothèses retenues sont déterminées grâce à l'extrapolation des tendances observées en rétrospective, aux données conjoncturelles, aux éléments collectés via des ressources documentaires, aux annonces de l'exécutif régional et de l'État, aux documents budgétaires disponibles, aux connaissances des membres du CESER…

Le CESER a fait le choix de construire, à horizon 2031 (période retenue : 2026 à 2031), deux scénarios. Cet Avis expose les grandes lignes et les principaux résultats et tendances obtenus au regard des hypothèses de travail mobilisées.
Il convient de préciser que l'environnement incertain et l'incomplétude des éléments disponibles (discussions en cours concernant le PLF 2027 etc.) complexifient la réalisation de l'exercice de prospective.

Comme pour les années précédentes, l'exercice de prospective est mené, dans une logique « toute chose égale par ailleurs ». En d'autres termes, il n'inclut pas les répercussions d'une crise majeure, par nature imprévisible, ou un changement de fond dans la stratégie mise en place par la collectivité en fonctionnement et/ou en investissement ou, enfin, toute décision de réorientation prise en cas d'aléas importants.

Toujours dans la continuité des exercices antérieurs, le CESER rappelle qu'il mène son exercice de prospective sur la base de données parcellaires notamment quant à l'exécution du budget en cours ou sur les projets inscrits dans la stratégie d'investissement de la collectivité.

Dernier préalable important, il ne s'agit pas, pour le CESER, d'élaborer ou de piloter le budget régional pour les années à venir et donc de s'inscrire dans une démarche prédictive en déterminant précisément les montants des recettes ou dépenses de la collectivité régionale à moyen terme. L'objectif est d'éprouver plusieurs hypothèses et l'incidence de choix stratégiques en particulier concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement et d'identifier des grandes tendances d'évolution.

1. La présentation synthétique des deux scénarios

Contrairement aux précédents exercices d'analyse financière, le CESER a décidé d'appliquer les hypothèses d'évolution aux grandes masses (recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement) et non de déterminer des taux d'évolution pour chacune des lignes.
Certaines hypothèses sont communes aux deux scénarios. En effet, le CESER a fait le choix de retenir, sur toute la période considérée, un taux d'intérêt moyen pour les

emprunts bancaires nouveaux de 4% anticipant une baisse des taux en fin de période. Par ailleurs, dans son outil d'analyse financière, le CESER a également retenu, pour les deux scénarios un objectif de résultat global de clôture de 10 M€ pour chaque année de la période définie. Enfin, un des objectifs poursuivis dans le cadre de cette prospective étant d'apprécier la capacité de la collectivité régionale à maintenir un haut niveau d'investissement, le total des dépenses d'investissement a été fixé à 1 300 M€ (dont dépenses liées au Réseau Routier National (RRN)) par an jusqu'en 2031.

Pour son scénario n°1, le CESER a choisi d'appliquer, aux recettes de fonctionnement, un taux d'environ + 1% par an sur la période considérée (lissage du taux d'évolution sur la période). Ce choix de taux d'évolution illustre une situation dans laquelle un rebond partiel des recettes fiscales serait anticipé sur la base de projections de croissance modérée.
En parallèle et sur la même période, concernant les dépenses de fonctionnement, le CESER a décidé de retenir, dans le scénario n°1, une hypothèse de + 1,8% par an en cohérence avec les données relatives à l'inflation (en extrapolant les projections disponibles émanant des institutions comme la Banque de France, le Trésor ou la BCE, un taux moyen d'inflation de 1,8% entre 2027-2031 apparait cohérent).

S'agissant du scénario 2, le CESER a souhaité illustrer, avec maintien du niveau d'investissement qui constitue une priorité stratégique pour la collectivité régionale, les conséquences d'une projection plus prudente concernant l'évolution des recettes (+0,5 % par an) ; progression davantage en adéquation avec les réductions ou suppressions de financements pressenties dans le cadre du Projet de Loi de Finances pour 2027 et une dynamique conjoncturelle moins favorable. Cette projection plus prudente en recettes est associée, dans ce scénario n°2 à des dépenses de fonctionnement plus élevées (+ 2% par an). L'hypothèse formulée en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement vise à éprouver, plus particulièrement, l'impact d'une hausse des coûts (ex. coûts de l'énergie) pesant sur les charges à caractère général cumulée à des dépenses incompressibles et obligatoires et conduisant à une trajectoire des dépenses moins maîtrisable.

Les hypothèses retenues dans le cadre du scénario n°1 aboutissent aux résultats suivants :

- La combinaison des hypothèses en matière de RRF et de DRF engendre logiquement une diminution continue de l'épargne brute (environ - 8% de variation annuelle moyenne).
  La collectivité régionale verrait donc ses marges de manœuvre se réduire d'année en année.

- Les hypothèses en section de fonctionnement combinées à celles en section d'investissement (maintien d'un niveau élevé), conduisent à une progression

soutenue de l'endettement (hors CB) et de la capacité de désendettement. Celle-ci atteindrait, dès 2028, le seuil des 9 ans, témoignant d'une situation financière fortement fragilisée.

Les hypothèses retenues dans le cadre du scénario n°2 amènent, quant à elles, aux résultats suivants :

- Au regard des hypothèses en section de fonctionnement, qui prévoient une contraction plus importante des recettes et une hausse plus marquée des dépenses, l'épargne brute serait également en recul mais selon une variation annuelle moyenne d'environ - 17%, un rythme deux fois plus rapide que dans le scénario n°1.
- Concernant l'endettement, selon les hypothèses du scénario n° 2 qui intègrent une détérioration plus rapide de la situation financière, l'encours de dette augmenterait sans discontinuer tout comme la capacité de désendettement (plus de 11 ans en 2028). Dans ce scénario, l'évolution de l'endettement deviendrait très rapidement insoutenable pour la collectivité régionale.

2. Les principales conclusions et préconisations

Le CESER a souhaité montrer, à travers ces scénarios, les possibles conséquences d'une dégradation de la situation financière de la collectivité régionale sous l'effet conjugué des contraintes conjoncturelles et des mesures prises par l'État. Il convient de préciser que le CESER a, au cours d'exercices d'analyse financière antérieurs, déjà testé des hypothèses de nature similaire. Au vu des évolutions récentes concernant les finances régionales et du contexte conjoncturel tendu et instable, les conclusions des scénarios réalisés suscitent davantage d'inquiétudes et d'alertes.

Les deux scénarios convergent vers un même constat : les marges de manœuvre de la collectivité régionale sont déjà fortement réduites et pourraient devenir encore plus faibles voire quasiment inexistantes.
Les hypothèses retenues et les résultats obtenus induisent pour la collectivité régionale une obligation d'opérer des choix stratégiques en matière de dépenses (fonctionnement et investissement) afin d'éviter une détérioration potentiellement insoutenable de sa santé budgétaire.

Aussi et dans la continuité de ses positionnements antérieurs, le CESER questionne les choix que la collectivité effectuerait si certaines des hypothèses formulées devaient se concrétiser ou si la situation financière venait à se tendre.

En matière de dépenses de fonctionnement, le CESER demande à la collectivité régionale de préciser la nature et le niveau des dépenses sur lesquelles elle dispose, si nécessaire, de capacités d'ajustement. Le CESER rappelle que le tissu régional est

d'ores et déjà fragilisé et que les soutiens financiers apportés par la collectivité régionale sont cruciaux pour certains acteurs.

Concernant les dépenses d'investissement, le CESER encourage, depuis plusieurs années, la stratégie d'investissement volontariste de la collectivité. Toutefois, il apparait peu tenable que les niveaux d'investissement réalisés au cours des derniers exercices soient maintenus. Outre le lissage de certains investissements sur plusieurs années, le CESER souhaite donc connaitre les arbitrages stratégiques envisagés par la collectivité.
Dans ce cadre, le CESER insiste, de nouveau, sur l'importance de privilégier les investissements structurants notamment ceux concourant à pallier, anticiper et lutter contre les effets du changement climatique.

Sur le fondement des conclusions dégagées dans le cadre de sa prospective mais aussi des nouveaux efforts annoncés dans le PLF 2027 que pourraient devoir supporter les Régions, le CESER soutient et encourage toute démarche de la collectivité régionale envers l'État qui viserait à recouvrer le bénéfice du dynamisme de ses recettes existantes.

CONCLUSION

Dans cet Avis, le CESER relève, à nouveau, que la structuration du budget régional, en recettes comme en dépenses constitue un cadre contraignant. De plus, il rappelle les risques qui pèsent sur les recettes de fonctionnement de la collectivité régionale compte tenu de la corrélation entre leur évolution et les facteurs conjoncturels.
La rétrospective réalisée par le CESER montre, qu'au cours des dernières années, les décisions et mesures de l'État, le contexte conjoncturel dégradé et la poursuite d'une politique d'investissement qualifiée d'ambitieuse ont pesé sur les sections de fonctionnement et d'investissement. Cela a des répercussions directes sur les données et ratios relatifs à l'endettement et cela renforce les inquiétudes d'ores et déjà exprimées par le CESER.

En s'appuyant sur le contexte incertain, les données de la rétrospective et les résultats de la prospective, le CESER questionne la stratégie (positionnement, axes de réflexion et leviers d'action) que la collectivité entend déployer en matière de dépenses de fonctionnement, dans un contexte où les marges de manœuvre sont particulièrement réduites.
Conformément à la préoccupation qui a toujours été la sienne, le CESER demeurera attentif au soutien et à l'accompagnement financier apporté, en fonctionnement, par le Conseil régional, à l'ensemble des composantes du territoire pour certaines déjà fortement fragilisées.

À nouveau, le CESER exprime sa convergence de vues concernant l'ambition d'une politique d'investissement volontariste et préconise au Conseil régional de privilégier les investissements les plus structurants qui s'inscrivent prioritairement dans le champ des transitions. Néanmoins, au vu des évolutions à l'œuvre ou anticipées, il apparait peu soutenable à moyen terme et sauf obtention de recettes plus dynamiques, de maintenir un niveau d'investissement élevé sans dégrader les indicateurs et ratios financiers. Aussi, le CESER demande à connaitre les arbitrages envisagés : maintenir le même niveau d'investissement en acceptant une dégradation (toutefois soutenable) de la situation financière ou diminuer le soutien apporté aux investissements.
Il rappelle également sa demande de la mise en place d'une véritable évaluation pour apprécier l'impact réel des investissements réalisés.

Enfin, pour soutenir l'investissement, le CESER souligne le potentiel financier majeur et les opportunités offertes par les financements européens.

Le CESER insiste sur l'importance que revêt la stratégie budgétaire adoptée par le Conseil régional qui doit fondamentalement servir une stratégie de long terme en faveur de la pérennité et du développement du territoire régional et de l'ensemble de ses composantes.

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

www.ceser-grandest.fr

Metz
Place Gabriel Hocquard
57036
03 87 33 60 26

company/ceser-grand-est

Strasbourg
1 Place Adrien Zeller
67000
03 88 15 68 00

@cesergrandest