Bandeau_BIS_mauve_complet_clair3.eps

**N° 150 - février 2021**

**Léana Madjou Fotsing, Département des études et des statistiques locales, DGCL**

**Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu’en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions,**

**hors transports transférés et gestion des fonds européens**

***Entre 2015 et 2019, les frais de personnel et les charges financières des régions fusionnées ont progressé moins vite que celles des autres régions (hors dépenses de transport transférées des départements et hors gestion des fonds européens). Les achats et charges externes et les subventions versées ont en revanche augmenté plus vite en 2019 pour les régions fusionnées, si bien que les dépenses totales de fonctionnement se trouvent en définitive au même niveau en 2019 qu’en 2015, que ce soit pour les régions fusionnées ou pour les autres régions.***

***Les indicateurs d’endettement des deux groupes de régions sont également assez proches au bout de quatre ans : que ce soit pour les régions fusionnées ou pour les autres régions, l’encours de la dette a augmenté de presque 15 % entre 2015 et 2019, et le délai de désendettement se situe autour de 4,2 ans pour les deux groupes. Des décisions prises par certaines grandes régions tracent deux trajectoires très différentes, qui aboutissent à ce résultat quasi identique. Pour le groupe des régions fusionnées : réduction des emprunts dès 2017, puis augmentation modérée de la dette ; pour celui des autres régions : nette augmentation de l’endettement de 2015 à 2018, puis baisse brutale en 2019, du fait d’emprunts très réduits et de remboursements de dette accrus cette année-là.***

Dans le cadre de la réforme territoriale de la loi du 16 janvier 2015, le nombre de « territoires régionaux » est passé de 27 en 2015 à 18 en 2016 (en incluant Mayotte, les quatre DOM et la Corse dans le décompte). Six régions de France métropolitaine ont gardé leur contour d’origine et les autres ont fusionné pour donner naissance à sept nouvelles régions *(encadré 1).* On peut dès lors examiner l’effet de ces regroupements sur l’évolution des dépenses des régions, en tenant compte des changements de contours institutionnels et des modifications de compétences survenues depuis 2015.

**Régions fusionnées ou inchangées : évolutions identiques des dépenses globales de fonctionnement, mais différentes selon les types de dépenses**

Hors transports transférés et gestion des fonds européens, les deux groupes de régions ont maintenu leurs dépenses de fonctionnement en 2019 au même niveau que celui de 2015 *(graphique 1)*.

Graphique 1 - Évolution des dépenses de fonctionnement, selon les groupes de régions

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

Les variations de ces dépenses entre 2015 et 2019 sont d’ampleur inégale selon les années, mais les différences entre les deux groupes de régions se sont estompées au bout de quatre ans. Si l’on compte en revanche les dépenses liées à certaines compétences « transport » transférées par les départements, et celles relatives à la gestion des fonds européens, les dépenses de fonctionnement augmentent beaucoup plus vite pour les régions fusionnées (+ 20 % au bout de quatre ans) que pour les régions inchangées (+ 12 %) *(Graphique 1)*. Cet écart important est dû, entre autres, aux particularités de l’Île-de-France en matière de transferts des compétences transport, ce qui justifie d’enlever ces compétences lorsqu’on veut comparer ces deux groupes *(encadré 1)*.

Les compétences de transports transférées et la gestion des fonds européens se concentrent principalement sur les achats et charges externes et, dans une moindre mesure, sur les dépenses d’intervention (constituées principalement de subventions versées). On y retrouve donc, de manière amplifiée, les constats faits sur l’ensemble des dépenses de fonctionnement : évolutions à peu près parallèles pour les deux groupes de régions hors transports transférés et gestion des fonds européens, mais progression bien plus rapide pour les régions fusionnées si on intègre ces dépenses dans l’analyse *(graphiques 2a et 2b)*.

Les autres dépenses de fonctionnement ont en revanche progressé moins vite pour les régions fusionnées : + 10 % sur quatre ans pour les frais de personnel des régions fusionnées, donc un peu moins que celles des régions inchangées (+ 12 %) *(graphiques 2c et 2d)*. De même, les charges financières des régions fusionnées ont diminué assez régulièrement entre 2015 et 2019 (- 20 % en quatre ans), tandis que celles des régions inchangées ont augmenté (+ 6 %). Ces dépenses ne sont quasiment pas concernées par les transferts de compétences.

Graphique 2 - Évolution des différentes dépenses de fonctionnement, selon le groupe de régions

G2 a - Achats et charges externes

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



G2 b - Dépenses d’intervention

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



G2 c - Frais de personnel

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



G2 d - Charges financières

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles*

**Investissement : des priorités légèrement différentes entre les deux groupes**

Pour comparer les dépenses d’investissement entre les deux groupes de régions, on applique les mêmes restrictions que pour les dépenses de fonctionnement, c’est-à-dire qu’on raisonne hors transports transférés et gestion des fonds européens. Pour l’investissement, ce sont ces derniers qui sont prédominants (alors que pour le fonctionnement, ce sont les transports). La gestion des fonds européens se développe progressivement, et chaque année de nouvelles régions sont concernées. À la fois le rythme et l’ampleur de ces nouvelles activités sont différents pour les deux groupes de régions, et en 2019 ces flux représentaient 18 % des dépenses d’investissement des régions fusionnées contre 9 % de celles des régions inchangées *(graphique 3)*.

Les évolutions des dépenses d’investissement sont par nature moins régulières que celles de la section de fonctionnement. De plus, elles peuvent dépendre de décisions propres à une situation régionale particulière, à des priorités que d’autres régions n’adoptent pas, ou pas au même moment. De ce fait, la comparaison des deux groupes de régions est moins pertinente que pour les dépenses de fonctionnement, même une fois neutralisé l’effet des évolutions des dépenses relatives aux transports transférés et à la gestion des fonds européens.

La répartition par fonction des dépenses d’investissement n’est pas totalement stable depuis 2015 *(graphique 4),* contrairement à celle des dépenses de fonctionnement *(encadré 1)*. Elle est par ailleurs un peu différente dans les deux groupes : les régions fusionnées investissent un peu moins en transports et un peu plus en développement économique que les régions inchangées. Les investissements dans l’enseignement (lycées) sont en 2019 presque équivalents pour les deux groupes (30 %), mais cela n’a pas été toujours le cas : en 2015, ils représentaient déjà 31 % pour les régions fusionnées, mais seulement 23 % pour le groupe des régions inchangées, qui en contrepartie investissaient plus en aménagement du territoire (14 %, contre 11 % pour les régions fusionnées).

Graphique 3 - Dépenses d’investissement selon les fonctions de destination (en Md€)

Régions fusionnées Régions inchangées

 

Graphique 4 - Répartition des dépenses d’investissement

en % du total hors transports transférés et gestion des fonds européens

Régions fusionnées Régions inchangées

 

*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

**Évolution de l’investissement : importantes fluctuations annuelles, parfois dues à des particularités régionales**

De 2015 à 2018, les investissements ont baissé pour les deux groupes de régions *(graphique 5)*. La baisse est moins marquée pour les régions fusionnées (- 5 %) que pour les régions inchangées (- 10 %). En 2019, l’augmentation très importante des investissements des régions fusionnées est liée à la région Normandie, qui a presque doublé ses investissements en mettant en place une nouvelle offre de transport (hors transports transférés). On peut donc difficilement conclure sur la tendance de l’ensemble du groupe des régions fusionnées à dépenser plus que les régions inchangées.

Graphique 5 - Évolution des dépenses d’investissement, selon le groupe de régions

*Hors transports transférés et*

*gestion des fonds européens*



*Toutes fonctions*



*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

**Endettement : assez peu de différences au bout de quatre ans entre les deux groupes de régions…**

L’encours de la dette des régions entre 2015 et 2019 a augmenté de presque 15 %, que ce soit pour les régions fusionnées ou pour les inchangées *(graphique 6)*. Les trajectoires parcourues pour aboutir à ce résultat presque identique ne sont pourtant pas les mêmes pour les deux groupes.

Dans le groupe des régions fusionnées, l’augmentation de l’endettement a ralenti en 2017, puis a été assez régulière. La forte augmentation de leurs investissements en 2019 a été financée par l’emprunt, ce qui a empêché la dette de se réduire.

Dans le groupe des régions inchangées en revanche, l’augmentation de la dette a été vive jusqu’en 2018, puis a reculé en 2019, du fait de la réduction drastique de leurs emprunts.

Graphique 6 - Encours de dette selon le groupe de région



*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

**… mais avec des trajectoires différentes pour aboutir à cette convergence**

L’encours de dette, rapporté à l’épargne brute, fournit un indicateur d’aisance financière, exprimé en années. Le délai de désendettement correspond au nombre d’années nécessaires aux régions pour rembourser leur dette si elles utilisaient pour cela l’intégralité de leur épargne brute. À cet égard, les deux groupes de régions se situent là encore pratiquement au même niveau en 2019 *(graphique 7)*. Ce n’était pas le cas auparavant : la situation financière des régions fusionnées était, depuis 2015, plus confortable que celle des régions inchangées (au regard de ce seul indicateur synthétique). La réduction de l’encours de dette des régions inchangées (à l’inverse des régions fusionnées) a permis une convergence des situations à la fin du mandat électoral régional.

Graphique 7 - Délai de désendettement selon le groupe de région



*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

**Encadré 1 – les régions entre 2015 et 2019 : quels changements ?**

Dans le cadre de la réforme territoriale de la loi du 16 janvier 2015, le nombre de « territoires régionaux » est passé de 27 en 2015 à 18 en 2016 (en incluant Mayotte, les quatre DOM et la Corse dans le décompte). Six régions de France métropolitaine ont gardé leur contour d’origine (Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Pays de la Loire, Provence-Alpes Côte d’Azur et Île-de-France) et les autres ont fusionné pour donner naissance à sept nouvelles régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). Le groupe des régions inchangées représente 40 % des dépenses de fonctionnement régionales et celui des régions fusionnées 60 %. Ce dernier groupe a donc un volume budgétaire de fonctionnement 1,5 fois plus important que le groupe des régions inchangées. La loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé) du 7 août 2015, confiait de nouvelles compétences aux régions, en les renforçant dans plusieurs domaines tels que le développement économique, l’aménagement du territoire, le développement durable et les transports interurbains et scolaires.

L’analyse de l’évolution des comptes des régions est alors rendue difficile pour plusieurs raisons :

- À des dates différentes, la Martinique, la Guyane et la Corse ont fusionné les compétences de leurs départements et de la région en devenant des collectivités uniques. L’étude ne porte donc pas sur ces territoires, et toutes les évolutions de 2015 à 2019 sont calculées hors ces trois territoires.

- Les transferts de compétences des départements vers les régions dans le domaine du transport ont débuté en 2017, en deux vagues, au 1er janvier et au 1er septembre ; ils se sont poursuivis en 2018. Cela touche surtout les dépenses de fonctionnement, et toutes les évolutions doivent alors être décrites hors les fonctions de transports transférés par les départements. On les repère grâce à la ventilation fonctionnelle des comptes de gestion, en supprimant les dépenses affectées aux codes 813, 814 et 815 de la nomenclature M71 (et leurs équivalents en M57) : transports scolaires, interurbains, mixtes. Les dépenses d'investissement sont peu concernées par ces transferts.

- Les régions reçoivent des fonds européens, pour leur propre usage (subventions à des associations par exemple), ou pour les reverser à d’autres collectivités qui en seront responsables. La partie correspondant à cette simple gestion (repérée grâce à la fonction 6 de la nomenclature M71 et 05 de la M57) ne correspond pas à des dépenses régionales, mais à un flux de dépense qui consiste juste à transmettre ces fonds à d’autres collectivités. Selon les régions et selon les années, ces fonds prennent plus ou moins d'importance, parfois en section de fonctionnement, mais surtout en section d'investissement. En recettes comme en dépenses, il faut pouvoir analyser les évolutions "hors gestion des fonds européens". Pour certaines régions, ces fonds sont enregistrés dans le budget principal, pour d’autres, dans un budget annexe spécifiquement dédié. C’est pourquoi nous avons retenu l’ensemble des budgets pour cette étude.

L'importance relative des compétences transférées (transport) ou progressivement exercées (gestion des fonds européens) n'est pas la même pour les régions fusionnées (18 % des dépenses de fonctionnement) et pour les régions inchangées (11 %) *(graphiques E1)*. Notamment, il n'y a pas eu de transfert de compétence transport pour l'Île-de-France, puisque l’ensemble des transports relève de la compétence du syndicat des transports d’Île-de-France (IDF mobilités, ex-STIF), auquel la région et les départements contribuent. Les dépenses de fonctionnement évoluent alors pour cette région très régulièrement, tandis que celles des autres régions inchangées bondissent à partir de 2017. Considérer le bloc des régions inchangées en intégrant l'Île-de-France, mais sans neutraliser les transferts de compétences, conduirait alors à biaiser considérablement l'analyse.

Hors transports transférés et gestion des fonds européens, le partage des dépense de fonctionnement entre les différentes compétences régionales est quasiment le même pour le groupe de régions fusionnées et celui des régions inchangées : près de 30 % pour la formation professionnelle et l’apprentissage, autour de 25 % pour les transports, un peu plus de 20 % pour l’enseignement, le reste relevant de services transversaux (autour de 15 %) ou de fonctions qui restent marginales (entre 3 % et 5 % pour la culture et le sport, ou pour le développement économique, et 1 % pour l’aménagement du territoire comme pour la santé et le social) *(graphiques E2)*. Cette répartition est très stable depuis 2015, mais sera profondément bouleversée à partir de l’exercice 2020 du fait de la loi n°2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, qui transfère la compétence apprentissage des régions au monde professionnel (tandis que les régions conservent leur compétence en matière de formation professionnelle).

Graphique E1 - Dépenses de fonctionnement selon les fonctions de destination (en Md€)

Régions fusionnées Régions inchangées

 

Graphique E2 - Répartition des dépenses de fonctionnement

en % du total hors transports transférés et gestion des fonds européens

Régions fusionnées Régions inchangées

 

*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

**Encadré 2 - Ratios financiers : quels traitements des compétences transférées ?**

L’épargne brute (EB) est égale à la différence entre les dépenses de fonctionnement (DF) et les recettes de fonctionnement (RF). Pour calculer une épargne brute neutralisée de l’évolution des transferts de compétences transport des départements (TT), et des montants correspondant à la gestion des fonds européens (GFE), il faut enlever aux dépenses et aux recettes ce qui correspond à ces fonctions. La ventilation fonctionnelle de ces dépenses (DEP\_TT et DEP\_GFE) est correctement évaluée dans les comptes de gestion. Les recettes ne sont en revanche pas ventilées de façon aussi précise et restent très souvent considérées comme « non ventilables » ou affectées à des « opérations transversales ». Si on n’enlève que les recettes ventilées dans les fonctions transport transférées (REC\_TT) et gestion des fonds européens dans les comptes de gestion (REC\_GFE), on enlève alors un montant très inférieur à celui qu’on enlève aux dépenses, du fait de cette ventilation insuffisamment précise. Le montant et l’évolution de l’épargne brute s’en trouveront alors biaisés (ici, surestimés), car lorsqu’une compétence est transférée, son financement est en théorie intégralement transféré aussi.

Pour éviter de biaiser la mesure de l’épargne brute, on recalcule alors les recettes de fonctionnement. Les recettes « recalculées » (RFc) sont égales aux recettes de fonctionnement (RF) diminuées des *dépenses* de fonctionnement qui correspondent aux fonctions transport transférées (DEP\_TT) et gestion des fonds européens (DEP\_GFE). On s’autorise donc ici à prendre les dépenses ventilées par fonction comme le meilleur indicateur possible des recettes ventilées par fonction, car on sait que les recettes sont peu ventilées, et qu’en théorie les dépenses transférées sont intégralement financées. Comme ce sont alors les mêmes montants qui affectent les recettes et les dépenses, le montant de l’épargne brute recalculée est en fait le même que celui toutes fonctions confondues (EBc = EB). En revanche, le taux d’épargne brute recalculé, qui rapporte l’épargne brute aux recettes de fonctionnement recalculées, n’est pas du tout le même que celui « toutes fonctions confondues » *(graphiques E3)* :

Taux d’épargne brut recalculé TEBc = EBc / RFc = (RF - DF) / (RF - DEP\_TT - DEP\_GFE)

Graphiques E3 : Recalcul du taux d’épargne brute des régions inchangées

Dépenses de fonctionnement Recettes de fonctionnement

 

Épargne brute Taux d’épargne brute

 

*Source : DGCL. Données DGFIP, compte de gestion, budgets principaux et annexes, opérations réelles.*

Taux d’autofinancement des investissements

L’autofinancement est constitué par l’épargne nette (c’est-à-dire l’épargne brute disponible pour l’investissement, donc diminuée des remboursements de dette : EN = EB - REMB), augmentée des recettes d’investissement hors emprunts (RIHE). Le taux d’autofinancement (TAI) rapporte cet autofinancement (EN + RIHE) aux dépenses d’investissement hors remboursements de dette (DIHR).

L’épargne nette, on l’a vu, ne doit pas être prise « hors fonctions relatives aux fonctions transport transférées et à la gestion des fonds européens », mais doit être recalculée à cause de la ventilation imprécise des recettes par fonction.

- L’épargne brute recalculée EBc (donc non biaisée), est équivalente à l’épargne brute toutes fonctions confondue (EB).

- Par ailleurs, les variables relatives aux flux de remboursements de dette (REMB) ne sont pas ventilées par fonction, il n’y a donc pas de retraitement à opérer. L’épargne nette à retenir est donc équivalente à celle « toutes fonctions confondues » : ENc = EB - REMB = EN.

Contrairement aux recettes de fonctionnement, les recettes d’investissement sont correctement ventilées. Il est donc inutile de recalculer des recettes d’investissements de la même façon qu’on avait recalculé des recettes de fonctionnement ; il faut prendre les recettes d’investissement diminuées de leurs montants correctement ventilés dans les fonctions transport transférées et gestion de fonds européens (RIHEh).

Par conséquent, le calcul non biaisé du taux d’autofinancement des investissements est :

TAIc = (ENc + RIHEh) / DIHRh = (EB - REMB + RIHEh) / DIHRh

Dépenses d’investissement Recettes d’investissement

 

Épargne nette Taux d’autofinancement des investissements

 

Le délai de désendettement

Cet indicateur rapporte l’encours de dette à l’épargne brute. Comme la dette n’est pas ventilée par fonction, les traitements précédents pour neutraliser l’influence des transferts de transports et celle de la gestion des fonds européens ne sont pas nécessaires pour la dette.

Comme par ailleurs l’épargne brute recalculée (non biaisée) est en fait identique à l’épargne brute toutes fonctions, le délai de désendettement « hors fonctions transférées » est le même que celui toutes fonctions confondues.

**Annexes : Données statistiques**

Dépenses de fonctionnement des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Achats et charges externes des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Dépenses d’intervention des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Frais de personnel des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Charges financières des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Dépenses d’investissement des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Les flux et encours de dette ne sont pas ventilés par fonction.

Emprunts des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Remboursements de dette des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Encours de dette au 31/12 des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

Délai de désendettement des régions\* par groupe de régions



\* Hors CTU de Guyane et de Martinique

**Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales**

**Direction Générale des Collectivités Locales**

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29

Directeur de la publication : Stanislas BOURRON