

27 JUIN 2019

Jean-François MACAIRE

Dernier président de la Région Poitou-Charentes

NOUVELLE-AQUITAINE

Poitiers, le 23 juin 2019

KSP GA190427 CRC
27/06/2019M. le Président de la Chambre
Régionale des Comptes de Nouvelle
Aquitaine

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de l'article L 245-3 du code des juridictions financières, je vous adresse ma réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la région nouvelle aquitaine, incluant l'année 2015 au cours de laquelle j'ai exercé la fonction d'ordonnateur pour la Région Poitou-Charentes.

En m'appuyant sur les éléments que vous m'avez communiqués, ainsi que sur le rapport de la Chambre de décembre 2016, j'arrive à la conclusion que la dégradation de la situation financière de la Région Poitou-Charentes à la fin 2015 était ponctuelle et non durable. Sans la fusion, celle-ci aurait pu poursuivre la politique conduite auparavant, moyennant des mesures d'économies importantes, d'autant plus que les mesures de réduction des dépenses de fonctionnement adoptées en 2014 et en 2015 auraient commencé à porter leur fruit en 2016. Dès 2017, la Région aurait retrouvé une situation financière tout à fait acceptable, avec des ratios revenant à la normale.

Si l'on reprend les éléments de ces rapports de la Chambre Régionale des Comptes, on peut retenir les faits suivants :

- La capacité de désendettement a atteint 19 années fin 2015, un niveau très élevé par rapport aux autres régions et largement au-delà de la limite communément admise de 10 ans
- Les retards de paiements et les reports de charges, sont évalués à 62,8 M€ en fonctionnement et à 48,2 M€ en investissement, soit 111 M€ au total en « approche haute ».
- Le déficit de fonctionnement pour 2015 est de 4% (soit 22M€), montant toutefois inférieur aux excédents antérieurs cumulés (38 M€).
- Le niveau d'endettement est maîtrisé : même si l'année 2015 a nécessité un recours à l'emprunt plus élevé qu'auparavant, soit 90 M€, le stock de dette à fin 2015 reste l'un des plus faibles des régions françaises à 457 M€ (soit 257 €/habitant pour une moyenne des régions de 351 €/habitant) alors qu'elle était de 246 €/habitant en Aquitaine et de 357 €/habitant en Limousin..
- L'effet de la fusion sur la dette globale (à court et à long terme, donc en englobant les reports de charges) rapporté à la population située Poitou-Charentes dans la moyenne avec un gain de 17,65 € par habitant, contre une perte de 34,11 € pour l'Aquitaine et un gain de 109,09 € pour le Limousin. Les contribuables de Poitou-Charentes ne sont donc pas particulièrement gagnants dans l'opération.

- Les emprunts à risque, souscrits de 2002 à 2009, se sont globalement bien comportés, y compris ces trois dernières années. Leur coût moyen reste de même ordre de grandeur, voire plutôt inférieur, à celui des emprunts à taux fixe souscrits à la même époque.

- Le recours au crédit-bail pour l'acquisition des rames de TER n'a pas été critiqué

La CRC a indiqué qu'elle ne disposait pas des moyens d'évaluer les reports de charges de l'année 2014 sur l'année 2015. Toutefois, comme on va le voir plus loin, on trouve dans son rapport et dans celui d'EY des éléments qui permettent d'évaluer ces reports, notamment sur la section de fonctionnement. Il ressort de cette analyse qu'il n'y a pas eu d'explosion des dépenses en fin de période : le flux des dépenses de fonctionnement a peu évolué en 6 ans.

La Chambre a observé que les élus n'avaient pas eu connaissance de la situation financière de la collectivité, en raison notamment de l'absence de rattachement des dépenses des années N payées pendant l'année N+1 dans les comptes administratifs. En l'absence de fusion, il est probable que ces décalages très importants auraient été identifiés à l'occasion de la préparation du budget 2016 et que des mesures auraient pu être prises dès 2015. Dans le cas contraire, il aurait fallu absorber les reports de charges sur l'exercice 2016.

En appui sur le rapport de la Chambre de décembre 2016 et sur le compte administratif de 2015 voté par le conseil régional de Nouvelle Aquitaine, **il est possible d'établir les orientations budgétaires pour l'année 2016 qui auraient pu prévaloir s'il n'y avait pas eu fusion.**

Ces orientations budgétaires sont basées sur les données et les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes. Les grands principes sont les suivants :

- Ces orientations budgétaires s'appuient sur les comptes 2015 tels qu'établis par la Chambre Régionale des Comptes et mettent en application les mesures indiquées par la Chambre.
- Elles rétablissent une stricte annualité des dépenses
- Elles ouvrent, dès le budget primitif, les crédits de paiement nécessaires pour la totalité de l'année.

Les besoins en crédits de paiement sont établis à partir du montant des dépenses réelles 2015, diminué des reports de 2014 sur 2015, qui par définition ne sont pas renouvelables.

Le montant des recettes est estimé à partir des recettes réelles 2015.

Les dépenses de fonctionnement sont maintenues à leur niveau réel de 2015. En 2014 et 2015, il n'a pas été créé de nouveaux dispositifs générateurs de dépenses. Le budget 2016 prévoit donc la simple continuité des actions existantes.

Les recettes de fonctionnement sont en progression. Sont pris en compte :

- La poursuite du désengagement de l'Etat
- Le maintien de la progression des recettes fiscales constatée depuis 2011, sans changement des taux

- L'instauration à taux plein de la surtaxe sur les carburants, qui auraient été votée simultanément au débat d'orientations budgétaires

Les objectifs sont : le rétablissement de l'autofinancement des investissements et d'une capacité de désendettement convenable, le retour à une épargne nette positive, le maintien des dépenses d'investissement à leur niveau moyen des cinq dernières années

La Chambre Régionale des Comptes estime à 62,6 M€ le montant des charges à rattacher et à 10 M€ le montant des produits à rattacher à l'exercice 2015¹. Dans les deux cas, il faut inscrire ces sommes au budget 2016.

On sait par ailleurs que le budget 2015 a supporté des charges et produits de l'exercice 2014 pour un montant que la C.R.C. n'a pu estimer faute d'éléments suffisants². Il est toutefois indiscutable que les charges de 2014 payées en 2015 sont payées une fois pour toutes et ne sont plus à prendre en compte que le budget 2016.

Il est donc nécessaire d'évaluer ces reports de charges de 2014 sur 2015 pour avoir une vision claire du flux de dépenses strictement rattaché à l'exercice 2015 qui déterminent les réels besoins de l'année 2016.

Recettes de fonctionnement

De 2011 à 2015, les recettes fiscales ont évolué de la façon suivante (source : rapport de la CRC)

- Produit des cartes grises : + 22,3% sur 5 ans à tarif constant (41,5€/cv)³
- Produit de la CVAE (impôt sur les entreprises) : + 19% sur 5 ans⁴, à taux constant, c'est la base d'imposition, donc la richesse, qui a augmenté bien au-delà de la moyenne nationale (8,8%)

La prolongation de la tendance permet de prévoir un produit supplémentaire de 2,6 M€ pour les cartes grises et de 3,4 M€ pour la CVAE. Les autres recettes fiscales et institutionnelles sont constantes.

La surtaxe sur les carburants (TICPE) représente une recette annuelle de 45,8 M€⁵.

Les recettes fiscales sont donc en augmentation de 51,8 M€

L'évolution des concours de l'Etat est évaluée à - 16 M€.

- Prélèvement de l'Etat sur la DGF : - 11 M€ sur la DGF
- Baisse de la péréquation DGF : - 4,8 M€

¹ Rapport CRC p. 205, tableau 84

² Rapport CRC p. 26 : « Il n'a pas été possible de vérifier le montant des non-rattachements de charges et produits en 2011, 2012, 2013, 2014, pour voir notamment s'ils avaient évolué en cours de période ».

³ Rapport CRC p. 35 tableau 13

⁴ Rapport CRC p. 33 tableau 9

⁵ Rapport CRC p.34

Enfin, il y a lieu d'intégrer le rattachement de 10,3 M€ de recettes de fonctionnement non perçues en 2015⁶.

Les recettes de fonctionnement s'établissent donc pour 2016 de la façon suivante :

Evaluation des recettes de fonctionnement 2016 (en M€)		
Recettes réalisées en 2015		542
Recettes à rattacher (C.R.C.)		+ 10,3
Evolution des recettes fiscales	Cartes grises	+ 2,6
	C.V.A.E.	+ 3,4
	Surtaxe carburants (T.I.C.P.E.)	+ 46,0
	Total effet recettes fiscales	+ 52
Evolution des concours de l'Etat	Prélèvement	- 11,0
	Baisse de la péréquation DGF	- 5,0
	Total concours Etat	-16
TOTAL Recettes de fonctionnement		588

Dépenses de fonctionnement

Comme je l'ai expliqué dans le document précédent, l'année 2015 ne peut pas être une référence car elle a supporté des dépenses qui auraient dû être payées en 2014.

La Chambre Régionale des Comptes évalue le rattrapage budgétaire en fonctionnement à 126 M€⁷. Conformément aux hypothèses posées au départ, ce rattrapage est intégré dans le présent budget.

D'autre part, la Chambre Régionale des Comptes a indiqué⁸ qu'elle n'avait pas pu évaluer le montant des dépenses de 2014 qui avaient été payées en 2015. Or ces dépenses par définition ne sont pas renouvelables, il y a lieu de les déduire pour évaluer les besoins réels de l'année 2016.

Le montant des dépenses à prendre en compte pour 2016 s'évalue donc de la façon suivante :

- le budget primitif 2015 auquel s'ajoute le rattrapage évalué par la C.R.C., intégrant les reports de 2015 sur 2016
- en déduction, les reports de 2014 sur 2015 qui ne se renouvellent pas
- les dépenses nouvelles propres à l'année 2016.

⁶ Rapport CRC p.205

⁷ Rapport CRC p. 198

⁸ Cf. note 2

Evaluation des dépenses 2014 prises en charge sur le budget 2015

Selon des éléments cités dans le rapport de la C.R.C.⁹ et dans le rapport Ernst & Young¹⁰, les reports de 2014 sur 2015 se montent à plus de 28,8 M€ dans le secteur éducation/formation et 16,7 M€ pour la convention TER/SNCF.

Nous savons que les autres secteurs d'activité ont également contribué aux reports de 2014 sur 2015. Cependant, par prudence, et faute d'indication sur les autres secteurs, nous ne retenons que la somme de ces deux chiffres, soit 45 M€.

Les dépenses renouvelables

Plusieurs décisions prises en 2014 et 2015 ont un impact à la baisse sur les dépenses :

- Désengagement du financement des syndicats de Pays (décision prise en 2014, appliquée en 3 ans)
- Effet en année pleine de la suppression de structure : C.R.T., syndicat mixte Mission Nutrition Alimentation,
- Conventions triennales de financement d'un certain nombre de partenaires, comportant des réductions de 3% et 5% en 2016 et 2017
- Encadrement renforcé de certains dispositifs de façon à réduire leur coût de 10% : aide à la réussite éducative, bourses à la création d'entreprise, ...

Inversement, certains postes de dépenses connaissent une légère croissance liée à des décisions antérieures. Il est donc réaliste de tabler sur une stabilité globale des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses nouvelles

Il s'agit du crédit-bail des rames TER, qui connaît une augmentation de 5 M€ suite à la livraison de 10 rames en 2015, et de l'augmentation mécanique des dépenses de personnel à hauteur de 2,8 M€.

Les charges financières

Les charges financières correspondent aux intérêts de la dette. Au budget primitif 2015, elles étaient évaluées à 17 M€, y compris les intérêts courus non échus (I.C.N.E.). En réalité, elles se sont élevées à 12,8 M€ (taux d'intérêt moyen de 2,5 % contre 2,9% en 2014).

Pour l'année 2016, le taux d'intérêt moyen de la dette est supposé stable. En effet, les emprunts à risque se comportent de la même façon que l'année précédente, les taux très bas équilibrant les taux plus élevés. Par ailleurs, les nouveaux emprunts contractés en 2015 sont à des taux très avantageux.

Avec un stock de dette à 457 M€, les charges financières, y compris les I.C.N.E., peuvent donc être estimées à 15 M€. Par prudence, le budget 2016 maintient le même montant que 2015, soit 17 M€, somme qui s'intègre aux dépenses de fonctionnement.

⁹ Rapport CRC p. 212 4° al

¹⁰ Rapport EY p.24

Synthèse des dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement 2016 (M€)	
Dépenses de fonctionnement BP 2015	451,9
Rattrapage budgétaire C.R.C.	126,3
Reports de 2014 sur 2015	- 45,0
Nouvelles dépenses 2015	7,8
Total	541

Cette évaluation est confortée par la comparaison avec les années antérieures. Il est rappelé que le niveau des dépenses réelles de fonctionnement étaient de 433 M€ au compte administratif 2013 et de 450 M€ à celui de 2014. En ouvrant 541 M€ de crédits de paiement, le budget primitif aurait couvert l'ensemble des besoins de l'année 2016.

Dans cette hypothèse, il est donc possible de maintenir les dispositifs spécifiques de la Région, tout en les encadrant davantage pour qu'ils ne génèrent pas plus de dépenses que les années précédentes.

Ce sont notamment :

- La gratuité de l'éducation dans les lycées (chèques-livres, équipement professionnel du lycéen, voyages scolaires...)
- Le ticket-sport et le chèque culture
- Les primes bonifiées aux employeurs d'apprentis
- Les bourses aux créateurs d'entreprises, quels que soient les projets et les territoires
- La politique culturelle de terrain (Nuits Romanes, soutien aux manifestations locales)

L'autofinancement

En 2016, Poitou-Charentes aurait retrouvé un autofinancement substantiel, une épargne nette positive et une capacité de désendettement inférieur à 10 ans.

Au 31 décembre 2015, le stock de dette est de 457,6 M€. Le remboursement du capital pour l'année 2016 est de 37,2 M€.

Autofinancement = Recettes de fonctionnement – Dépenses de fonctionnement = 47 M€

Epargne nette = Autofinancement – Remboursement du capital de la dette = 10 M€

Capacité de désendettement = stock de dette / autofinancement brut = 9,7 années

La section d'investissement

Le budget d'investissement 2016 doit prendre en compte 47,9 M€ de reports 2015. Dans l'hypothèse où l'on reconduit le niveau des dépenses d'investissement des années précédentes, il est donc nécessaire de réduire, à titre temporaire et exceptionnel, le programme d'investissement 2016, le temps de retrouver un autofinancement plus substantiel.

Les mesures suivantes sont nécessaires :

- Renoncer au préfinancement des chantiers de l'Etat. A l'époque où cette initiative avait été prise, cet effort semblait possible. Mais avec le désengagement de l'Etat, la Région Poitou-Charentes n'a plus les moyens de prêter de l'argent à l'Etat. Elle paiera à la fin des opérations. Cela concerne les chantiers routiers de la RN 10 et de la RN 141 (6,9 M€), ainsi que l'hôpital Nord-Deux-Sèvres (10 M€).
- Recaler le plan pluriannuel d'intervention sur le patrimoine immobilier de la Région. Certains chantiers pourront être reportés pour rester dans l'enveloppe disponible.
- Pour compenser l'accélération des demandes de financement observées en fin d'année 2015, il est observé une année blanche sur le FRIL et les aides à l'isolation des toitures sont suspendues pendant 6 mois.
- Les règles introduites dans les Contrats de territoire sont appliquées sans dérogation, de sorte à ne pas prendre en compte les projets qui ont dépassé les délais contractuels.

Les dépenses d'investissement sont financées :

- Par des subventions d'investissement au même niveau que 2015, soit 37,6 M€
- Par l'autofinancement, soit 47 M€
- Par l'emprunt d'équilibre à hauteur de 71,6 M€.
- Par l'anticipation de l'affectation du résultat 2015, soit 12 M€

Compte-rendu du remboursement du capital, le stock de dette à fin 2016 augmente de 34,4 M€ pour atteindre 492 M€, soit 275 € par habitant, ce qui reste largement au-dessous de la moyenne nationale des régions (360 € par habitant en 2015).

De plus, les nouveaux emprunts sont consentis à des taux très avantageux, principalement par la Banque Européenne d'Investissement et la Caisse des Dépôts, avec lesquels la Région a passé des accords sur le long terme. Les charges financières de la Région ne seront donc que très peu alourdies.

Financement des investissements (en M€)	
Subventions d'investissement	37
Autofinancement	47
Emprunt	71
Anticipation résultat 2015	12
Total	167

A noter qu'il reste un résultat de fonctionnement antérieur à 2015 non affecté à hauteur de 38 M€ qui peut venir abonder ce budget d'investissement en cours d'année.

Le budget d'investissement se répartit comme suit

Dépenses d'investissement (en M€)	
Remboursement du capital de la dette	37
Programme d'investissements	130
Total	167

Ce programme d'investissement se situe dans la continuité des années antérieures. Sur la mandature 2006-2021, les engagements du contrat de plan en matière ferroviaire et routière n'auraient été que peu sollicités, compte-tenu du retard pris sur les grands projets. A titre d'exemple, le chantier de la déviation de la RN 147 à Lussac-les-Châteaux ne commencera pas avant 2020. Pour sa part, l'électrification de la voie ferrée entre Angoulême et Royan est proposée pour un report au-delà de 2037 par le rapport DURON¹¹ et celle de la voie ferrée entre Niort et Saintes semble abandonnée.

L'enveloppe d'investissement en faveur de l'éducation (lycées + centres d'apprentissage) aurait pu être portée à 60, voire 70 M€/an, de façon à financer le plan pluriannuel d'investissement et la reconstruction des CFA de Cognac, Barbezieux, Chasseneuil-sur-Bonnieure et La Rochelle. A titre de comparaison, la quote-part de Poitou-Charentes dans l'enveloppe votée par la nouvelle Région représente un effort du même ordre.¹²

Regard sur le budget 2017

En 2017, il n'y a plus lieu d'intégrer la part du rattrapage budgétaire liée aux reports de charges. Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses de fonctionnement baissent de 63 M€, soit 478 M€.

¹¹ Dans toutes les hypothèses présentées dans ce rapport au gouvernement publié le 2 février 2018.

¹² Enveloppe sur la durée du mandat de 1,2 Mds €, soit 200 M€ par an, dont 30% pour l'ex-Poitou-Charentes, soit 60 M€ par an.

Les recettes de fonctionnement n'intègrent plus les rattachements, elles sont en baisse de 10 M€, soit 578 M€.

Cela permet le renforcement de l'autofinancement qui passe de 47 M€ à 100 M€ (soit 17% des recettes réelles de fonctionnement). La capacité de désendettement passe au-dessous de la barre des 5 ans. Si la Région n'augmente pas ses investissements, elle pourra maintenir le stock de dette à niveau constant (elle empruntera chaque année autant qu'elle remboursera).

Synthèse des budgets 2016 et 2017

En M€	2016	2017
Recettes de fonctionnement (1)	588	578
Dépenses de fonctionnement (2)	541	478
Autofinancement (3) = (1)-(2)	59	100
Stock de dette (4)	457	492
Capacité de désendettement (4)/(3)	7,7 années	4,9 années

Il ressort de cette note d'orientations budgétaires que, tout en recalant l'annualité budgétaire de façon stricte, il était possible de poursuivre la politique conduite antérieurement, en gelant les dépenses de fonctionnement au niveau du flux annuel de 2015, et en prenant deux décisions importantes :

- **L'instauration de la taxe sur les carburants (TICPE)**
- **Le report d'un tiers du programme d'investissement**

Ce dernier point aurait eu un impact ponctuel, d'une part sur le démarrage des travaux sur le patrimoine régional (report d'un an de certains chantiers), sur le FRIL (une année blanche en 2016, reprise en 2017) et sur les aides à l'isolation des toitures (suspension pendant 6 mois pour éculer le stock de demandes qui a explosé à la veille des élections).

En 2017, la Région aurait retrouvé un autofinancement de l'ordre de 100 M€ (soit environ 17% des recettes de fonctionnement), une capacité de désendettement de 7 ans, et même la possibilité de maintenir le niveau d'investissement moyen observé depuis 2010 sans augmenter l'endettement.

Analyse comparative avec les dépenses réelles de la nouvelle Région

Pour vérifier la solidité du montant des dépenses de fonctionnement retenu dans la note d'orientation budgétaire sans la fusion, il est possible de la comparer aux résultats réels de 2016.

Le compte administratif 2016 de la région Nouvelle Aquitaine n'a pas individualisé les dépenses effectuées dans chacune des anciennes régions. Toutefois il ressort des éléments remis en

commission des finances que le flux des dépenses de fonctionnement de l'ex-Poitou-Charentes a été très proche des hypothèses exposées plus haut. L'impact des reports de charges a été ponctuel et que le flux de dépenses picto-charentaises propres à l'année 2016 est revenu « dans les clous » après recalage de l'annualité budgétaire. Cela ne s'explique que très partiellement par la suppression d'un certain nombre de dispositifs, qui n'ont eu qu'un impact limité en 2016, puisque beaucoup de dispositifs n'ont été stoppés qu'au bout de plusieurs mois. Ces mesures n'ont donné leur plein effet qu'en 2017.

Le compte administratif 2016 ne présente pas de comptabilité analytique. Cependant, le budget 2016 avait été réparti entre les trois ex-Régions à l'euro près.

Deux documents permettent d'approcher le montant des dépenses effectuées pour Poitou-Charentes.

- le document remis lors de la réunion de la commission des finances du 24 novembre 2016 (joint en annexe).

Il s'agit de la synthèse de la réalisation des dépenses au 23 novembre 2016 (mandaté ou en cours de mandatement), réparties entre les trois sites de Bordeaux, Poitiers et Limoges, et comparées aux prévisions établies dans le budget 2016.

A cette date, le montant global des dépenses de fonctionnement réalisées était de 1 439 637 440 €. Le taux de consommation des crédits de fonctionnement s'élevait à 85,08% pour l'ex-Poitou-Charentes, 83,11% pour l'ex-Limousin et 78,62% pour l'ex-Aquitaine. L'avance de l'ex-Poitou-Charentes était logique puisque les crédits couvrant les reports de charge avaient été consommés à 100% au cours du premier semestre.

- le compte administratif 2016 de la Région Nouvelle Aquitaine.

Ce document fait état d'un taux de consommation des crédits de fonctionnement¹³ de 91,38%¹⁴ pour l'ensemble de la nouvelle région.

Evaluation des dépenses de fonctionnement de Poitou-Charentes

Pour approcher le flux de dépenses réalisées au titre de l'ex-Poitou-Charentes, plusieurs méthodes sont possibles :

Mode de calcul n°1 : Evaluation à partir du réalisé au 23 novembre 2016.

On connaît les dépenses réalisées pour Poitou-Charentes au 23 novembre 2016. Reste à évaluer ce qui a été dépensé entre le 24 novembre et le 31 décembre.

Les crédits inscrits au budget se répartissent comme suit entre les 3 ex-Régions (annexe 4) :

Aquitaine : 50,80 %

Limousin : 17,11 %

¹³ Hors crédits européens

¹⁴ Compte administratif 2016 de la Région Nouvelle Aquitaine – rapport de présentation p.11

Poitou-Charentes : 31,09 %

Un montant total de 165.277.136 € a été dépensé entre le 23 novembre et le 31 décembre 2016. Si le taux de consommation a été le même dans les trois ex-régions, les dépenses de Poitou-Charentes durant cette période s'élèvent à de 51.387.697 €.

Les dépenses de fonctionnement de Poitou-Charentes peuvent donc être évaluées de la façon suivante :

- Entre le 1^{er} janvier et le 23 novembre 2016 : 467.890.543 €
- Entre le 23 novembre et le 31 décembre 2016 : 51.387.697 €
- Total : 519.278.664 €

Selon le mode de calcul n°1, les dépenses de fonctionnement pour Poitou-Charentes en 2016 sont de 519 M€.

Mode de calcul n°2 : Convergence des taux de consommation des crédits de fonctionnement en fin d'année 2016

La première méthode fait abstraction du fait que le taux de consommation des crédits de fonctionnement au 23 octobre 2016 était plus élevé en Poitou-Charentes que la moyenne régionale (85,08 % contre 81,40 %¹⁵)

Dans le cas où les trois taux auraient finalement convergé en fin d'année, les dépenses de fonctionnement de Poitou-Charentes sont égales aux crédits inscrits, soit 549.943.665 €, que multiplie le taux moyen de consommation, soit 91,38 % = 499.000.043 €

Selon le mode de calcul n°2, les dépenses de fonctionnement pour Poitou-Charentes en 2016 sont de 499 M€

Mode de calcul n° 3 : Prise en compte d'un taux de consommation à 100% pour les charges reportées.

Cette méthode est probablement minorée, car les crédits inscrits pour couvrir les dépenses reportées ont été consommés en totalité¹⁶.

En retranchant le montant des reports de charges 2015, soit 62.667.905 €, des crédits inscrits au titre de Poitou-Charentes, on obtient un montant de 487.275.760 €, correspondant aux crédits ciblés sur la seule année 2016.

¹⁵ Il ressort de tableau de l'annexe 4 que, pour l'ensemble de la région au 23 novembre 2016, la masse des dépenses de fonctionnement exécutées est de 1 439 637 450,18 €, à comparer à une masse de crédits de fonctionnement inscrits de 1 768 731 558,50 €, soit 81,40 %

¹⁶ En effet, on connaissait au moment de l'élaboration du budget le montant exact des dépenses à reporter, ce qui a permis d'inscrire les crédits à la même hauteur. Sur cette portion, s'agissant de dépenses déjà actées, le taux de consommation a été de 100 %

En appliquant à ce montant de crédits le taux de consommation moyen, on aboutit à un montant de dépenses – hors charges reportées – de 445.272.589 €.

Il convient d’y ajouter les dépenses reportées pour avoir une évaluation du total des dépenses de fonctionnement au titre de Poitou-Charentes en 2016, soit 507.940.494 €.

Selon le mode de calcul n°3, les dépenses de fonctionnement pour Poitou-Charentes en 2016 sont de 508 M€

La plus élevée des hypothèses est donc la première. Celle-ci est probablement sur-évaluée, car l’avance prise par Poitou-Charentes sur la consommation de crédits s’est réduite en fin d’année, pour deux raisons : d’une part, les reports de dépenses de 2015 étaient soldés, et d’autre part, les services qui traitent les dépenses de Poitou-Charentes, par réaction aux difficultés antérieures, ont veillé durant toute l’année à accélérer les paiements.

COMPARAISONS :

Dans l’hypothèse la plus élevée, soit 519 M€, après refaction des reports de 2015, le flux strictement annuel de dépenses de fonctionnement au titre de 2016 s’établit à 467 M€.

Le montant des dépenses de fonctionnement des années antérieures était de

- 433 M€ en 2013

- 450 M€ en 2014

- 491 M€ en 2015 (y compris le report des années antérieures)

L’évaluation des dépenses 2016 est donc cohérente avec le volume constaté les années antérieures.

Le montant total de dépenses de fonctionnement 2016 retenu dans la note d’orientations budgétaires sans la fusion, soit 541 M€, est donc largement supérieur aux dépenses réalisées pour Poitou-Charentes dans la nouvelle région, dans une fourchette comprise en 22 et 42 M€ de plus.

Il est logique d’ajouter, dans l’hypothèse d’un budget sans fusion, le coût de fonctionnement des assemblées (indemnités et remboursement des frais des élus du Conseil Régional et du CESER), soit 5 M€. En effet, dans la nouvelle région, ce coût est intégré aux dépenses imputées au site de Bordeaux. Nous constatons donc une différence entre l’hypothèse du budget sans fusion, et les estimations de dépenses réelles, se situant dans une fourchette comprise entre 17 et 37 M€.

La comparaison avec l’exécution budgétaire réelle de la nouvelle Région conforte les orientations budgétaires sans fusion sus exposées.

Il faut également souligner que la Région Poitou-Charentes n’était pas dépensière.

Les charges de gestion par habitant (c’est-à-dire les dépenses de fonctionnement) ont augmenté de 8,7% entre 2011 et 2015, contre 6,3% pour l’ensemble des régions¹⁷.

¹⁷ Rapport CRC p.44

Equivalentes à la moyenne des régions en 2011, elles la dépassent de 2,6% en 2015. Cela s'explique non pas par une augmentation du personnel permanent, dont le nombre par habitant est resté parfaitement stable¹⁸, mais par les efforts consentis pour le remplacement des personnels des lycées et la montée en puissance d'un certain nombre de politique, notamment l'apprentissage (Poitou-Charentes était la première région de France dans ce domaine).

Si l'on considère l'ensemble des charges, y compris l'investissement, la Région Poitou-Charentes était même l'une des moins dépensières de France : 347 €/habitant contre 387 €/habitant pour la moyenne des régions.¹⁹

La dette de Poitou-Charentes ne coûte pas plus cher à la nouvelle région qu'à l'ancienne. La CRC a rappelé que la Région Poitou-Charentes était peu endettée : 257 € par habitant, contre 361 € pour la moyenne des régions françaises. Elle a indiqué également que le taux moyen de la dette était en 2015 de 2,6 %²⁰, équivalent à la moyenne des régions françaises.

En revanche, elle a pointé une part importante de dette structurée, constituée d'emprunts dont le taux variable n'est pas prévisible et peut évoluer fortement selon des paramètres non maîtrisés par la collectivité. Il s'agit de prêts contractés entre 2002 et 2009.

Si ces emprunts avaient été contractés à taux fixes – à l'époque autour de 5% -, il n'y aurait pas eu de débat sur ce sujet. Or on constate que la charge financière des emprunts à risque est en moyenne inférieure à 5%, non seulement jusqu'en 2015, mais aussi en 2016, 2017 et 2018. L'analyse détaillée de cette dette à risque (on a retenu ici les emprunts signalés comme tels par la chambre régionale des comptes²¹) montre que le portefeuille est équilibré et la compensation des taux les plus élevés par les taux les plus bas aboutit pour l'année 2016 à un taux moyen de 4,59. De 2011 à 2015, ce taux était légèrement inférieur²².

Les trois emprunts à risque (dont l'un est classé « hors charte Gissler ») contractés auprès de DEXIA montre ont été rachetés par la nouvelle Région, pour un coût global équivalent à un taux moyen de 2,88 % pour la durée d'amortissement restante (et un refinancement au taux de 1% environ).

¹⁸ Rapport CRC p.45

¹⁹ Rapport CRC p. 40 et p. 50, cumul des charges de gestion et d'équipement et comparaison avec la moyenne des régions métropolitaines hors Ile-de-France et Corse.

²⁰ Rapport CRC p. 114, tableau 52

²¹ Rapport CRC p. 129

²² Compte administratif 2016 de la Région Nouvelle Aquitaine

	DEXIA 250121		DEXIA 273021		DEXIA 268419		ENSEMBLE
	CRD	Intérêts	CRD	Intérêts	CRD	Intérêts	
2017	5 500 000	509 333	12 750 000	111 000	9 000 000	249 230	
2018	5 000 000	463 030	11 900 000	103 596	8 250 000	228 461	
2019	4 500 000	416 720	11 050 000	96 200	7 500 000	207 692	
2020	4 000 000	370 424	10 200 000	88 800	6 750 000	186 923	
2021	3 500 000	324 121	9 350 000	81 400	6 000 000	166 153	
2022	3 000 000	277 818	8 500 000	74 000	5 250 000	145 384	
2023	2 500 000	231 515	7 650 000	66 600	4 500 000	124 615	
2024	2 000 000	185 212	6 800 000	59 200	3 750 000	103 846	
2025	1 500 000	138 909	5 950 000	51 800	3 000 000	83 076	
2026	1 000 000	92 606	5 100 000	44 400	2 250 000	62 307	
2027	500 000	46 303	4 250 000	37 000	1 500 000	41 538	
2028			3 400 000	29 600	750 000	20 769	
2029			2 550 000	22 200			
2030			1 700 000	14 800			
2031			850 000	7 400			
	33 000 000		102 000 000		58 500 000		193 500 000
Amortissement annuel	500 000		850 000		750 000		2 100 000
CRD 31/12/16	5 500 000		12 750 000		9 000 000		27 250 000
Charges financières = IRA		3 055 991		887 996		1 619 994	5 563 981
Taux d'intérêt		9,26%		0,87%		2,77%	2,88%

En conclusion sur ce point, il est établi que **le caractère risqué de ces emprunts n'a pas conduit la collectivité à rembourser davantage que les mêmes emprunts à taux fixes**. Le rachat de ces prêts s'effectue sur la base de taux comparables, voire inférieurs, aux taux fixes de l'époque.

Ces prêts ne sont pas comparables aux emprunts effectivement toxiques pris en compte par le fonds de soutien, qui présentent des dérives bien plus importantes. Par exemple, le seul emprunt structuré de la Région Limousin, souscrit auprès du Crédit Agricole en 2005, présentait fin 2015 un taux d'intérêt de 51,43 %²³.

La Chambre Régionale des Comptes a considéré que les habitants de Poitou-Charentes n'ont été que faiblement bénéficiaires de la fusion

En conclusion de son rapport, la Chambre Régionale des Comptes a effectué une comparaison de la dette globale – à court et à long terme, reports de charge inclus - que chacune des ex-Régions a transféré à la nouvelle Région et a rapporté cette dette au nombre d'habitants.

Il en résulte ce qui suit²⁴ :

En €	Aquitaine	Poitou-Charentes	Limousin
Effet de la fusion sur la dette globale de chaque habitant de l'ancienne région Aggravation (-) ou amélioration (+)	- 34,11	+ 17,65	+ 109,09
Effet de la fusion pour l'ensemble des habitants de l'ancienne région : Aggravation (-) ou amélioration (+)	-112 070 504	+31 489 607	+80 580 897

Si l'on prolonge cette étude, toutes choses égales par ailleurs, on constate que l'évolution des prélèvements fiscaux sur le territoire de Poitou-Charentes place au bout de trois ans les habitants de Poitou-Charentes en contributeurs, et non plus en bénéficiaires de la fusion.

²³ Rapport CRC p. 122 tableau n°56

²⁴ Rapport CRC p. 229

AMELIORATION OU DETERIORATION DE LA DETTE PAR HABITANT AU-DELA DE 2015

En €/habitant		Aquitaine		Poitou-Charentes		Limousin	
		Bénéficiaire	Contribue	Bénéficiaire	Contribue	Bénéficiaire	Contribue
Situation au 31/12/2015			31,11	17,65		109,09	
Harmonisation fiscale en 2016 (sur la moitié de l'année)	TICPE				10,70 ²⁵		
	Cartes grises		2,40	0,30		0,56	
	Permis de conduire			0,20		0,19	
	Total		2,40	0,50	10,70	0,75	
Situation au 31/12/2016			33,51	7,45		109,84	
Harmonisation fiscale en 2017 (année pleine)	TICPE				25,67 ²⁶		
	Cartes et permis		4,80	1,00		1,50	
	Total		4,80	1,00	25,67	1,50	
Situation au 31/12/2017			38,31		17,22	111,34	
Effet de l'harmonisation de 2018 à 2021	TICPE				102,68		
	Cartes et permis		19,20	4,00		6,00	
	Total		19,20	4,00	102,68	6,00	
Situation au 31/12/2021			57,51		115,90	117,34	

Ont été prises en compte dans ce tableau les décisions d'harmonisation de la fiscalité de la nouvelle Région, prises en mai 2016 avec effet au 1^o août 2016.

²⁵ Recette TICPE par habitant de Poitou-Charentes sur 5 mois

²⁶ Recette TICPE par habitant de Poitou-Charentes en année pleine (45,8 M€ rapportés à 1 783 991 habitants)

Les habitants de Poitou-Charentes ne sont pas les principaux gagnants dans la fusion. **De plus, avec l'instauration de la surtaxe sur les carburants, ils sont devenus contributeurs nets en 2018.**

Tels sont les éléments que je souhaitais vous communiquer en réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle Aquitaine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations.



Jean-François MACAIRE